



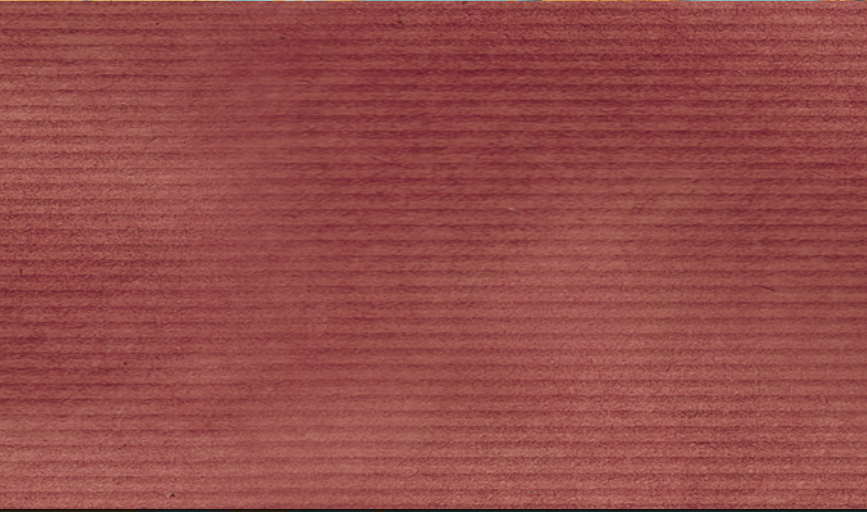
Cuadernos de Estrategia 212
**China: el desafío de la nueva
potencia global**

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA





Cuadernos de Estrategia 212
**China: el desafío de la nueva
potencia global**

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa
<https://publicaciones.defensa.gob.es>



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2022

NIPO 083-22-192-8 (edición impresa)

ISBN 978-84-9091-676-6 (edición impresa)

Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924

Depósito legal M 20342-2022

Fecha de edición: octubre de 2022

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-22-193-3 (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del copyright ©.

En esta edición se ha utilizado papel 100% libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

ÍNDICE

	Página
Introducción	
La China de Xi Jinping: capacidades, motivaciones, estrategias	11
<i>Fernando Delage Carretero</i>	
Introducción.....	11
Las bases del poder chino	16
Del bajo perfil de Deng Xiaoping a la asertividad de Xi Jinping	23
Vulnerabilidades internas, proyección exterior	28
Conclusiones.....	36
Capítulo primero	
El Partido Comunista y los desafíos internos de China en el siglo XXI	39
<i>Isidre Ambrós</i>	
Introducción.....	41
El Partido.....	41
El «denguismo»	42
Las ambiciones de Xi Jinping	43
El «xiismo»	44
La apuesta por la modernización económica	47
La circulación dual	48
«5, 6, 7, 8, 9», el peso del sector privado.....	49
La tecnología, uso y control	50
El poder de los <i>big data</i>	51
Objetivo: la autosuficiencia tecnológica.....	53

	Página
Los grandes retos sociales: la «prosperidad común»	56
El envejecimiento de la población	57
La brecha social	60
El «hukou» o permiso de residencia	63
Reforma educativa, talento y recursos humanos	65
Conclusiones.....	67
 Capítulo segundo	
La rivalidad entre China y Estados Unidos. Implicaciones para la Unión Europea	71
<i>Carmen Cano de Lasala</i>	
Resumen ejecutivo.....	73
El resurgir de China: de la crisis económica a la iniciativa de la nueva ruta de la seda (BRI).....	77
La competencia estratégica	80
It's the economy, stupid.....	81
La guerra comercial	81
La supremacía tecnológica	84
Instrumentos financieros internacionales	87
Taiwán y el mar del Sur de China.....	88
Principios y valores: el ámbito multilateral	91
¿Y la Unión Europea?	95
Conclusión	96
 Capítulo tercero	
Las relaciones entre China y Rusia: dos estrategias diferentes y un interés compartido	99
<i>Rafael Calduch Cervera</i>	
La emergente hegemonía china en el marco de la globalización: potencialidades y vulnerabilidades.....	102
Diferencias estratégicas para un interés compartido: la rivalidad con Estados Unidos.....	111
Los efectos de la guerra de Ucrania en las relaciones entre China y Rusia.....	117
Conclusión prospectiva	122
 Capítulo cuarto	
La guerra política de la República Popular China y el dominio del mar	123
<i>Andrés González Martín</i>	
La guerra política de la República Popular China.....	125
Los conflictos de conectividad.....	129

	Página
Poder de la República Popular China en el mar	133
Efectos de las capacidades antiacceso y denegación de área de la RPCh en los mares del sur y este de China.....	139
La importancia de la disuasión convencional en una guerra política.....	143
La ventaja de la RPCh en la zona gris en el mar del Sur de China	146
Conclusiones.....	153
 Capítulo quinto	
China y sus vecinos asiáticos.....	157
<i>Gracia Abad Quintanal</i>	
Introducción.....	159
La relación con los vecinos	161
Las relaciones con las otras potencias regionales	168
La relación con Japón.....	168
La relación con India.....	170
La relación con Australia.....	173
Las relaciones con la ASEAN.....	175
Conclusiones.....	178
Bibliografía	179
 Capítulo sexto	
Una relación estrechamente cercana: Evolución de las relaciones entre China y Corea del Norte y la creciente influencia de China en la región	183
<i>Tina J. Park</i>	
Introducción.....	186
Sección 1: visión general de la economía de la RPDC y evaluación de la amenaza sobre la RPDC	187
Contexto geopolítico.....	187
La ideología <i>juche</i>	188
Corea del Sur y los compromisos humanitarios	189
El paraguas soviético	190
Comprender las capacidades militares de la RPDC	192
Actividades ilícitas de Corea del Norte	193
Sanciones internacionales y tácticas de evasión de la RPDC.....	196
Sección 2: relaciones entre China y RPDC.....	198
COVID-19 y el comercio bilateral.....	200
Fluctuaciones del mercado en la RPDC durante la COVID-19.....	204
Impacto político, estratégico y social de COVID-19.....	206
COVID-19 y las capacidades militares de la RPDC.....	208
Estado actual de las relaciones entre Pekín y Pionyang.....	210
Perspectivas futuras de colaboración entre Pekín y Pionyang	212
Sección 3: conclusiones.....	214

Capítulo séptimo

China y el mundo islámico. Desafíos y oportunidades.....	217
<i>Carlos Echeverría Jesús</i>	
Introducción.....	219
La República Popular China y su vecindad más inmediata con el mundo islámico: Afganistán, Pakistán y las repúblicas centroasiáticas	220
Otros países musulmanes de la inmediatez asiática	229
La República Popular China y sus relaciones con el mundo islámico más lejano. Energía y otros recursos y aproximación diplomática cada vez más ambiciosa a Asia y África	231
China y las petromonarquías del Golfo.....	232
La centralidad de Turquía.....	235
La importancia de Egipto.....	235
Pragmatismo chino en el marco de las complejidades magrebíes....	236
China y otras latitudes del mundo islámico en el continente africano	238
Conclusiones.....	239

Capítulo octavo

Las relaciones entre China y América Latina: entre el pragmatismo y la gestión del riesgo	241
<i>Erika M. Rodríguez Pinzón</i>	
Introducción.....	243
Modelos de desarrollo contrapuestos.....	245
El poder blando de China frente a la democracia, la guerra y el nuevo orden mundial: entre la ideología y el pragmatismo.....	248
Democracias frente a autoritarismos implicaciones para América Latina.....	251
La relación regional con China.....	253
La materialización de las relaciones entre ALC y la RPC: comercio, cooperación y financiación.....	258
La reprimarización de ALC.....	263
Particularidades del modelo chino de cooperación al desarrollo	265
Pandemia y diplomacia de vacunas.....	265
La estrategia de la Franja y la Ruta de la Seda en Latinoamérica	267
Inversión y financiación: riesgos y oportunidades.....	269
La frágil capacidad para gestionar las amenazas en la relación birregional. Medio ambiente y crimen organizado	274
Conclusiones.....	278

Capítulo noveno

El papel de China en el continente africano y su impacto global: claves para comprender la «nueva era» de las relaciones sino-africanas	281
<i>María Ángeles Alaminos Hervás</i>	
Introducción.....	283
Antecedentes y narrativas históricas.....	286
Evolución de las relaciones en el siglo XXI.....	289
Primera fase, 2000-2012: formalización, crecimiento y reforzamiento de las relaciones sino-africanas.....	289
Segunda fase, 2013-actualidad: el establecimiento de «una nueva era» en las relaciones y el planteamiento de una visión común..	294
Rivalidad geopolítica y competición de modelos: el impacto global de las relaciones sino-africanas.....	299
La creciente rivalidad geopolítica y estratégica.....	299
La promoción del modelo chino.....	301
Conclusiones.....	303
Composición del Grupo de Trabajo	307
Cuadernos de Estrategia	309

Introducción

La China de Xi Jinping: capacidades, motivaciones, estrategias

Fernando Delage Carretero

Introducción

«Oriente en ascenso, Occidente en declive» (*dong sheng, xi jiang*). Es mediante esta sencilla fórmula como los dirigentes chinos han resumido su convicción —al menos hasta la guerra de Ucrania— de que el viento de la historia sopla a su favor¹. Es una percepción que ha servido de apoyo al tono más agresivo que pudo apreciarse en la política exterior china desde el comienzo de la pandemia (la conocida como «diplomacia del lobo guerrero»)², pero también a un discurso que confirmaba una nueva fase en la proyección internacional del país. Así se puso de manifiesto con ocasión de la primera reunión formal mantenida por la administración Biden con sus interlocutores chinos, celebrada en Alaska

¹ Lo, K. y Huang, K. (12 enero 2021). Xi Jinping says 'time and momentum on China's side' as he sets out Communist Party vision. *South China Morning Post*. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3117314/xi-jinping-says-time-and-momentum-chinas-side-he-sets-out>; Buckley, C. (3 marzo 2021). 'The East Is Rising': Xi Maps Out China's Post-COVID Ascent. *New York Times*. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/03/03/world/asia/xi-china-congress.html>

² Martin, P. (2021). *China's Civilian Army: The Making of Wolf Warrior Diplomacy*. Oxford, Oxford University Press.

en marzo de 2021. «Estados Unidos —declaró el consejero de Estado y ex ministro de Asuntos Exteriores Yang Jiechi— no está cualificado... para dirigirse a China desde una posición de fuerza». «Estados Unidos no representa al mundo», añadió, sugiriendo que Washington haría bien en poner su propia casa en orden en vez de pretender dar lecciones a los demás³.

El tono y el mensaje de Yang solo pueden entenderse en el contexto de la evaluación realizada durante los últimos años por especialistas académicos y altos cargos del Partido Comunista Chino sobre el estado de las relaciones internacionales. En distintos discursos y documentos oficiales se ha descrito un escenario caracterizado por «los mayores cambios vistos en un siglo», una circunstancia que abre a China nuevas oportunidades, pero también hace más urgente la tarea del rejuvenecimiento nacional, pues esos cambios «han traído consigo riesgos y desafíos sin precedente»⁴.

Desde la perspectiva de Pekín, el orden internacional creado y liderado por Occidente tras la Segunda Guerra Mundial resulta inadecuado para afrontar las necesidades del mundo contemporáneo⁵. Al mismo tiempo, China cree que su ascenso al estatus de gran potencia debe traducirse en su derecho a desempeñar un nuevo papel global⁶. Ambas reflexiones inspiran un cambio de paradigma, recogido formalmente por el XIX Congreso del Partido

³ How It Happened: Transcript of the U.S.-China Opening Remarks in Alaska. *Nikkei Asia*. (19 marzo 2021). [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/How-it-happened-Transcript-of-the-US-China-opening-remarks-in-Alaska>. Véase asimismo LAM, Willy Wo-Lap. (23 abril 2021). The Xi Administration Openly Challenges American Global Leadership and Takes Multiple Measures to Counter Washington's Containment. *China Brief*. Vol. 21, n.º 8, pp. 7-13. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://jamestown.org/program/early-warning-brief-the-xi-administration-openly-challenges-american-global-leadership-and-takes-multiple-measures-to-counter-washingtons-containment/>

⁴ Full Text: Resolution of the CPC Central Committee on the Major Achievements and Historical Experience of the Party over the Past Century. (11 noviembre 2021). [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: https://english.www.gov.cn/policies/latest-releases/202111/16/content_WS6193a935c6d0df57f98e50b0.html

⁵ Véase, por ejemplo, Fu, Y. (6 enero 2016). The U. S. World Order Is a Suit That No Longer Suits. *Financial Times*. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://www.ft.com/content/c09cbcb6-b3cb-11e5-b147-e5e5bba42e51>; Fu, Y. (11 diciembre 2017). Building Community, to Share, not to Divide. *China-US Focus*. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://www.chinausfocus.com/society-culture/building-community-to-share-not-to-divide>

⁶ Yan, X (Julio-agosto 2021). Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy. *Foreign Affairs*. Vol. 100, n.º 4, p. 40.

Comunista en octubre de 2017. En su intervención ante dicho Congreso, el secretario general Xi Jinping estableció un calendario dividido en dos fases sucesivas: en la primera, de 2020 a 2035, el objetivo principal de la nación consiste en consolidar los cimientos de una economía moderna; en la segunda, de 2035 a 2050, China debe adquirir una posición central en el sistema internacional. Según declaró igualmente Xi, la República Popular «ofrece una nueva opción a aquellas naciones que quieren acelerar su desarrollo preservando su independencia», dando a entender la superioridad del sistema político chino sobre la democracia liberal⁷.

Las ambiciones chinas no son solo retóricas. Con unas capacidades económicas, tecnológicas, diplomáticas y militares que han aumentado exponencialmente, China se ha vuelto mucho menos comedida en sus acciones, actúa con la confianza de haberse convertido en un gigante que puede desafiar a Estados Unidos, y ha construido una estrategia multidimensional que se extiende, además, a todas las regiones del planeta. Aunque compite por su influencia internacional con Washington y sus principales aliados europeos y asiáticos, sus pretensiones van más allá, en efecto, al asumir un papel como líder no oficial del mundo en desarrollo⁸.

Pekín ha promovido la creación de nuevas instituciones multilaterales (como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco de Desarrollo de los BRICS); ha puesto en marcha una iniciativa —la Nueva Ruta de la Seda (oficialmente la «Belt and Road Initiative», o BRI)— con el potencial de alejar al eje euroatlántico del centro de gravedad de la economía mundial; y utiliza su poder económico como instrumento de coerción contra aquellos países que se opongan a sus preferencias políticas. Dedicar enormes recursos, por otra parte, a la innovación tecnológica, especialmente en aquellas áreas de las que dependerá tanto la sostenibilidad de su crecimiento como el liderazgo de la economía global. China ha acelerado asimismo la modernización de sus Fuerzas Armadas, desafiando a los Estados vecinos en su periferia marítima y erosionando la capacidad disuasoria de

⁷ Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress. *China Daily*. (18 octubre 2017). [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm

⁸ Eisenman, J. y Heginbotham, E. (eds.). (2018). *China Steps Out: Beijing's Major Power Engagement with the Developing World*. Nueva York, Routledge; Murphy, D. C. (2022). *China's Rise in the Global South: The Middle East, Africa, and Beijing's Alternative World Order*. Stanford, Stanford University Press.

Estados Unidos. En la escena interna, Xi ha suprimido las reglas y prácticas de liderazgo colectivo establecidas en la década de los ochenta, y acumulado un poder personal no visto en un líder chino desde los tiempos de Mao Tse-tung. En un contexto de creciente autoritarismo, ha suprimido la autonomía de Hong Kong, y vulnerado los derechos humanos en Xinjiang.

Las autoridades chinas asumen nuevos riesgos, sin que parezca preocuparles en exceso las posibles repercusiones de sus actos. Compitiendo desde su nueva posición, Pekín parece aspirar, por resumir, a rehacer las reglas del juego del orden internacional y de la economía global⁹.

Como no podía ser de otro modo, el aumento de capacidades chinas y su mayor asertividad han conducido a una reconsideración exterior sobre las implicaciones de su ascenso y cómo gestionarlo; una revaluación que ha sido especialmente significativa por parte del país más afectado por este cambio en la distribución de poder, Estados Unidos. Al contrario de lo que esperaba Washington al impulsar la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio, su adhesión —formalizada en noviembre de 2001— no solo no se tradujo en la liberalización del sistema político chino, sino que supuso, por el contrario, la irrupción de un gigante económico que pondría fin a la propia primacía norteamericana¹⁰.

En un proceso que se vio acelerado por la crisis financiera global, el PIB chino alcanzó al de Estados Unidos en términos de paridad de poder adquisitivo en 2014, y la atención norteamericana —como la de muchos otros actores— se trasladó a asuntos como las disputas comerciales, la apropiación de propiedad intelectual, las dificultades de acceso al mercado chino, las acciones contrarias al derecho internacional en el mar de China Meridional, o la regresión política interna. En 2018 estalló el conflicto comercial entre ambas poten-

⁹ Entre otros trabajos recientes de una enorme literatura, véase Shambaugh, D. (ed.). (2020). *China and the World*. Nueva York, Oxford University Press; Doshi, R. (2021). *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*. Nueva York, Oxford University Press; Chiu, J. (2021). *China Unbound: A New World Disorder*. Toronto. Anansi Press; y Economy, E. C. (2022). *The World According to China*. Cambridge, Polity Press.

¹⁰ Sobre los errores de estimación norteamericanos y los límites de la política de *engagement* hacia China, véase Campbell, K. M. y Ratner, E. (Marzo-abril 2018). The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations. *Foreign Affairs*. Vol. 97, n.º 2, pp. 60-70; y Mearsheimer, J. J. (Noviembre-diciembre 2021). The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics. *Foreign Affairs*. Vol. 100, n.º 6, pp. 48-58.

cias, poco después extendido al terreno tecnológico e ideológico, al que se sumaron posteriormente las tensiones con respecto a la opacidad sobre el origen de la pandemia del coronavirus —detectada en la ciudad de Wuhan a finales de diciembre de 2019—, así como sobre la preocupación por el aumento de las operaciones de influencia de Pekín en distintas naciones¹¹. El apoyo a Rusia tras la invasión de Ucrania, en febrero de 2022, agravó aún más si cabe la inquietud occidental sobre los propósitos chinos.

El resultado de esta sucesión de hechos ha sido un notable deterioro en las relaciones exteriores de China. Su imagen exterior nunca ha sido más negativa en tiempos recientes¹². Más relevantes son, con todo, las reacciones que han provocado sus actos. La gradual institucionalización del Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD, integrado por Estados Unidos, Japón, India y Australia); el anuncio del AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos); la proliferación de acuerdos bilaterales de defensa entre las naciones asiáticas (como el reciente tratado de acceso recíproco (RAAR) firmado por Japón y Australia); la definición de China como «rival sistémico» por la Unión Europea o como «desafío sistémico» por la OTAN, son algunas de las respuestas a los movimientos chinos en el terreno de la seguridad. A ellas hay que sumar la adopción por parte de las principales economías industrializadas de nuevas reglas en materia de comercio, inversiones, estándares tecnológicos y gobernanza digital. También explica la puesta en marcha de diversas iniciativas de desarrollo de infraestructuras concebidas como alternativas a los movimientos chinos (como el «Build Back Better World» (B3W) en el marco del G7 o el «Global Gateway» de la Unión Europea), sin olvidar —por último— la movilización de la comunidad de las democracias con el fin de combatir la expansión de los regímenes autoritarios (objeto de una primera cumbre global en diciembre de 2021).

Aunque la evolución de los acontecimientos durante los últimos años ha permitido despejar las dudas sobre si China se adaptaría

¹¹ Sobre esta última cuestión, véase Hamilton, C. y Ohlberg, M. (2020). *Hidden Hand: Exposing How the Chinese Communist Party is Reshaping the World*. Londres, Oneworld; Charon, P. y Jeangène Vilmer, J. B. (2021). Les opérations d'influence chinoises: un moment machiavélien. *Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire*. París. [Consulta: 4/2/2022]. Disponible en: <https://www.irsem.fr/rapport.html>

¹² Silver, L. (30 junio 2021). China's International Image Remains Broadly Negative as Views of the U.S. Rebound. *Pew Research Center*. [Consulta: 4/2/2022]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/06/30/chinas-international-image-remains-broadly-negative-as-views-of-the-u-s-rebound/>

al orden internacional liberal o intentaría, por el contrario, reorientar este último a favor de sus intereses y valores (la segunda es la respuesta correcta), no existe un consenso sobre sus intenciones últimas. Mientras algunos expertos afirman que su pretensión es la de sustituir a Estados Unidos como principal superpotencia, otros son más escépticos al respecto. En cualquier caso, las preguntas no han desaparecido para analistas y gobiernos: pocos asuntos son tan relevantes en nuestro tiempo como entender las motivaciones y estrategias de los dirigentes chinos. Este *Cuaderno de Estrategia* no pretende realizar un estudio exhaustivo, y aún menos establecer unas conclusiones definitivas. Aspira a ofrecer un mapa de la política exterior china a mediados de 2022 desde una perspectiva global, con el fin de identificar las principales variables que guían sus acciones, y analizar las causas y consecuencias de estas últimas. Pese a tratarse de un trabajo colectivo, cada capítulo hace especial hincapié en la descripción de los intereses y objetivos estratégicos chinos, los instrumentos a los que ha recurrido, y las fortalezas y debilidades de la República Popular, sin olvidar las implicaciones para los intereses occidentales y europeos.

Antes de resumir los principales puntos destacados por cada autor, esta introducción contextualizará el marco general de la cuestión, examinando los distintos elementos del poder chino y los sucesivos puntos de inflexión registrados en su estrategia diplomática en las últimas dos décadas. Las conclusiones se referirán, por último, a las grandes orientaciones que Pekín continuará persiguiendo durante los próximos años.

Las bases del poder chino

La relevancia global adquirida por la República Popular China es el resultado del extraordinario incremento de su poder (un proceso que, por su velocidad y alcance, no es comparable al de ninguna otra nación a lo largo de la historia); de la inevitable expansión de sus intereses como consecuencia del aumento de sus capacidades; y de un proyecto histórico y nacionalista orientado a recuperar la posición que tuvo en el mundo hasta el primer tercio del siglo XIX.

El primer elemento de su poder nacional es el económico¹³. China es la segunda economía del planeta (representa cerca del 20 %

¹³ Para una aproximación sistemática a las distintas fuentes del poder chino, véase Chung, J. H. (ed.). (2015). *Assessing China's Power*. Londres, Palgrave Macmillan; y

del PIB global) y el principal motor del crecimiento mundial. Es la primera potencia industrial (y eslabón central en las cadenas globales de valor), comercial (más de 150 países tienen como primer socio comercial a Pekín), y acreedora (los préstamos concedidos a otras naciones superan el 6 % del PIB global). Cuenta también con las mayores reservas de divisas del planeta (más de 3,2 billones de dólares en febrero de 2022), ha previsto la concesión de créditos por valor de más de un billón de dólares a decenas de países participantes en la Nueva Ruta de la Seda, se ha consolidado como uno de los principales inversores directos en el exterior, y se ha abierto un espacio como donante de ayuda oficial al desarrollo.

Durante los últimos veinte años, con un crecimiento anual medio del 8,7 % en la primera década y 7,2 % en la segunda, la economía china ha multiplicado su tamaño por diez (para pasar de un PIB de 1,2 billones de dólares en el año 2000 a 17,7 billones de dólares en 2021 según datos del FMI). El objetivo oficial es muy concreto: hacer de China la primera economía del mundo antes de 2035, con un PIB de 30 billones de dólares y una renta per cápita de 25.000 dólares¹⁴. La prioridad de la economía no responde solo a una búsqueda de estatus. Es, en primer lugar, un imperativo político, pues la sostenibilidad del crecimiento es, para los dirigentes chinos, la clave de la estabilidad social y de su mantenimiento en el poder. Es también relevante, en segundo lugar, porque la economía es el principal instrumento a través del cual Pekín ha promovido su proyección global¹⁵. En ambos aspectos China se encuentra en una encrucijada.

El desarrollo económico de China se basó en un modelo concentrado en la exportación de productos manufacturados y en las inversiones fijas de capital que alcanzó sus límites coincidiendo aproximadamente con la llegada al poder de Xi Jinping. El exceso de capacidad industrial y la pérdida de la ventaja competitiva de una mano de obra abundante y barata exigían reorientar la economía hacia los servicios y la innovación como nuevos motores de

Breslin, S. (2021). *China risen? Studying Chinese global power*. Bristol, Bristol University Press.

¹⁴ Ma, D. (1 marzo 2021). Getting to \$30 Trillion: China Aims for Largest Economy by 2035. *Macro Polo*. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://macropolo.org/getting-to-30-trillion-china-aims-for-largest-economy-by-2035/?rp=m>

¹⁵ Delage, F. (2017). China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas. En: Marsal, J. (coord.). *Geoeconomías del siglo XXI*. Cuaderno de Estrategia 187. Madrid, IEEE Ministerio de Defensa. Pp. 55-91.

crecimiento, abrir un mayor espacio al mercado (como propuso el Comité Central en 2013), y redefinir las bases de su integración en la economía global. Aunque el objetivo fundamental que se persigue —evitar la trampa de los ingresos medios que le impida dar el salto cualitativo necesario para situarse entre las economías más avanzadas— no ha cambiado, la resistencia política a perder control en el caso de avanzarse hacia un menor intervencionismo estatal pronto paralizó las propuestas de liberalización.

Una serie de factores externos —la dinámica internacional a favor de la desglobalización, la guerra comercial de Trump y el coronavirus— transformaron por otra parte el entorno global, conduciendo a un nuevo giro en la estrategia económica china. A través de una aproximación denominada por Xi como «circulación dual»¹⁶, China pretende reducir su dependencia del exterior con el fin de reforzar su autonomía (y minimizar, por tanto, su vulnerabilidad frente a posibles tarifas y sanciones), pero haciendo al mismo tiempo que el mundo pase a depender en mayor grado de la República Popular, e incrementar así su capacidad de presión sobre los demás¹⁷. Entre las estrategias diseñadas para perseguir esos objetivos destacan el impulso de las capacidades tecnológicas del país, y su promoción a través de iniciativas como la Nueva Ruta de la Seda.

Convertirse en una superpotencia tecnológica no es solo un reflejo defensivo frente a Estados Unidos y Occidente. Es, en parte, una apuesta histórica: tras perder el tren de la Primera Revolución Industrial, China está decidida a liderar la cuarta. Pero es también un reconocimiento de que, como ha declarado Xi: «La innovación tecnológica se ha convertido en el principal campo de batalla a escala global, y la competición por el dominio de la tecnología será cada vez más feroz»¹⁸. No debe sorprender

¹⁶ Xi, Jinping. (11 noviembre 2020). Certain Major Issues for Our National Medium- to Long-Term Economic and Social Development Strategy. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://cset.georgetown.edu/publication/xi-jinping-certain-major-issues-for-our-national-medium-to-long-term-economic-and-social-development-strategy/>

¹⁷ Es un objetivo que estaría ya cumpliéndose según el *China-World Exposure Index* de McKinsey Global Institute: «China and the world: Inside the dynamics of a changing relationship». (Julio 2019). [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/china/china%20and%20the%20world%20inside%20the%20dynamics%20of%20a%20changing%20relationship/mgi-china-and-the-world-full-report-feb-2020-en.pdf>

¹⁸ Xi, Jinping. Speeches at the 20th Academician Conference of the Chinese Academy of Sciences, the 15th Academician Conference of the Chinese Academy of Engineering, and the 10th National Congress of the Chinese Association for Science and Technology.

por ello que el Plan Quinquenal en vigor (2021-2025) subraye la necesidad de «desarrollar las capacidades nacionales, disminuir la dependencia de la tecnología extranjera y promover las tecnologías emergentes». Conforme a esa determinación, China ya se ha convertido en un competidor de primer orden en áreas como inteligencia artificial, telefonía 5G, computación cuántica o biotecnología. El director de la CIA, Bill Burns, no ha dudado en calificar este terreno como el más relevante en la rivalidad entre China y Estados Unidos¹⁹.

Programas como «Made in China 2025» y «Standards 2035 Plan» reflejan los esfuerzos de un país que por sí solo representa el 20 % de la inversión mundial en I+D+i, y que gradúa cada año a 1,5 millones de científicos e ingenieros (más que Estados Unidos, Japón y Alemania juntos). Firmas como China Mobile, Tencent, Alibaba, Baidu, Xiaomi y Huawei, entre otras, se han convertido en gigantes mundiales que también dedican ingentes recursos a la innovación. El gobierno busca el desarrollo de «campeones nacionales», ayudándoles tanto a adquirir tecnologías críticas como a promover las ventas de sus productos y servicios en el exterior. Debe destacarse, por último, que la estrategia china vincula de manera directa estos avances a sus posibles aplicaciones militares (a través de la denominada «Military-Civil Fusion»)²⁰.

China no solo aspira a controlar la producción de productos clave (semiconductores en particular), sino también a determinar reglas y estándares y dominar distintos mercados. Con tal fin, por una parte, ha situado a nacionales chinos en organizaciones internacionales relevantes a estos efectos²¹. Por otro lado, la Nueva Ruta de la Seda permitirá imponer entre sus socios los estándares

(28 mayo 2021). Xinhua. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: http://www.xinhua-net.com/politics/2021-05/28/c_1127505377.htm. Sobre estos asuntos véase asimismo González, C. F. (2021). *El gran sueño de China. Tecno-socialismo y capitalismo de Estado*. Madrid, Tecnos.

¹⁹ Barnes, J. E. (7 octubre 2021). C.I.A. Reorganization to Place New Focus on China. *New York Times*. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/10/07/us/politics/cia-reorganization-china.html>

²⁰ Levesque, G. (8 octubre 2019). Military-Civil Fusion: Beijing's «Guns AND Butter» Strategy to Become a Technological Superpower. *China Brief*. Vol. 19, n.º 18, pp. 3-9. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://jamestown.org/program/military-civil-fusion-beijings-guns-and-butter-strategy-to-become-a-technological-superpower/>

²¹ Nacionales chinos ostentan la dirección ejecutiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) y la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO).

tecnológicos chinos frente a los occidentales, a cuyas empresas puede dejar fuera de numerosos mercados²². China se situaría en el nodo central de una red de infraestructuras que, además de autovías, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, incluye también satélites y sistemas de pago electrónicos²³. Sus esfuerzos, lejos de limitarse a Eurasia y el Indopacífico (los dos espacios originales del proyecto), se han extendido a otros continentes, como África y América Latina, donde las infraestructuras digitales han adquirido un notable protagonismo como medio para extender su influencia²⁴.

El rápido desarrollo económico y tecnológico de China ha ido acompañado de notables avances militares durante las dos últimas décadas²⁵. Pekín posee el segundo mayor presupuesto de defensa del mundo (252.000 millones de dólares en 2020, según SIPRI)²⁶ y, aunque resulta difícil hacer una evaluación precisa sobre la base de los datos disponibles, diversos estudios confirman un desarrollo extraordinario de su potencial militar más allá de las necesidades meramente defensivas. Si en su intervención en el XIX Congreso del Partido Comunista Xi proclamó el objetivo de una modernización completa del Ejército de Liberación Popular hacia 2035, la intención actual del gobierno es adelantarla a 2027.

Continuando con un proceso iniciado antes de la llegada al poder de Xi, China ha prestado especial atención al desarrollo de sus capacidades navales²⁷. La República Popular cuenta desde 2019

²² Maçaes, B. (2018). *Belt and Road: A Chinese World Order*. Londres, Hurst. Pp. 73-90.

²³ Freymann, E. (2020). *One Belt One Road: Chinese Power Meets the World*. Harvard University Press; Delage, F. La Ruta de la Seda y la «Nueva Era» de la República Popular China: fundamentos, objetivos, implicaciones. En: Beneyto, J. M.^a y Fanful, E. (dirs). (2018). *El papel de España en la Nueva Ruta de la Seda: oportunidades, retos, recomendaciones*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi. Pp. 29-57.

²⁴ Hillman, J. E. (2021). *The Digital Silk Road: China's Quest to Wire the World and Win the Future*. Nueva York, Harper Business; De la Bruyère, E. et al. (Marzo 2022). *China's Digital Ambitions: A Global Strategy to Supplant the Liberal Order*. Seattle, National Bureau of Asian Research. [Consulta: 24/2/2022]. Disponible en: https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr97_chinas_digital_ambitions_mar2022.pdf

²⁵ Cliff, R. (2015). *China's Military Power: Assessing Current and Future Capabilities*. Cambridge, Cambridge University Press; Fravel, M. T. (2019). *Active Defense: China's Military Strategy since 1949*. Princeton, Princeton University Press.

²⁶ Sipri. (Abril 2021). Trends in world military expenditure, 2020. [Consulta: 26/2/2022]. Disponible en: https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_millex_0.pdf

²⁷ Cole, B. D. (2016). *China's Quest for Great Power: Ships, Oil, and Foreign Policy*. Annapolis, Naval Institute Press.

con la mayor armada del mundo (355 buques, aunque suman un tonelaje inferior al de Estados Unidos), y el desarrollo de su flota oceánica le permite operar a distancias cada vez mayores de China. En 2017 estableció su primera base militar en el extranjero, en Yibuti, mientras se especula sobre el posible uso militar de otras instalaciones portuarias que ha construido o gestiona en distintos puntos del océano Índico. Se trata de un relevante salto histórico en su identidad como gran potencia, al definirse a un mismo tiempo como potencia continental y marítima, una condición esta última a la que obliga la protección de unos intereses cada vez más globales²⁸.

Aunque el gasto en defensa de Estados Unidos siga siendo mayor, un reciente informe del Belfer Center de la Universidad de Harvard no duda en dar por concluida la era de la primacía militar norteamericana. Si bien una paridad en el presupuesto no se alcanzaría hasta 2047, en el escenario estratégico asiático y en ciertos dominios, China contaría ya con ventaja²⁹. Una de las motivaciones de la modernización naval china consiste precisamente en adquirir una superioridad militar en su periferia marítima, lo que se traduce en una presión creciente sobre Taiwán y sobre sus reclamaciones marítimas en los mares de China Meridional y China Oriental, y en una erosión significativa de la posición norteamericana³⁰. Deben destacarse asimismo las reformas realizadas por Xi en cuanto a organización y reequilibrio de capacidades a lo largo de sus dos primeros mandatos. Además de elevar el estatus de las fuerzas navales y aéreas, ha establecido cinco nuevos mandos conjuntos, actualizado el sistema de educación militar, y creado la Fuerza de Apoyo Estratégico, un quinto cuerpo de las Fuerzas Armadas que integra las capacidades de guerra electrónica, ciberespacio y espacio.

China cuenta por otra parte con el mayor arsenal de misiles balísticos del planeta y la tercera fuerza nuclear. Además de sus ya famosos misiles antibuque, Pekín ha liderado el desarrollo de misiles hipersónicos. En el frente nuclear, el Pentágono estimaba

²⁸ State Council Information Office. (Julio 2019). *China's National Defense in the New Era*. Pekín. [Consulta: 12/2/2022]. Disponible en: https://english.www.gov.cn/archives/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html

²⁹ Allison, G. y Glick-Unterman, J. (Diciembre 202). *The Great Military Rivalry: China vs the U.S.* Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. [Consulta: 10/1/2022]. Disponible en: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/GreatMilitaryRivalry_ChinavsUS_211215.pdf

³⁰ Holmes, J. R. y Yoshihara, T. (2018). *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*. 2.ª ed. Annapolis, Naval Institute Press.

en 2020 que Pekín duplicaría su arsenal a unas 400 cabezas nucleares en una década, pero solo un año más tarde corrigió sus propias estimaciones: China habría acelerado sus planes para cuadruplicar su arsenal hasta al menos 1.000 cabezas nucleares hacia 2030, con misiles tanto basados en tierra como transportados por bombarderos y submarinos³¹. Según el JEMAD de Estados Unidos, el general Mark Milley: «Estamos presenciando uno de los mayores cambios de poder geoestratégico que el mundo haya conocido jamás»³². Por lo demás, como ya se mencionó, el programa de fusión militar-civil integra los esfuerzos de planificación en innovación tecnológica militar con el desarrollo de infraestructuras, logística y capacidades industriales, para permitir a China adaptarse con rapidez a una contingencia bélica.

Por último, no debería dejarse de añadir a la economía, la tecnología y la fuerza militar, la creciente influencia diplomática china. Desde 2019, China tiene más embajadas, representaciones permanentes y consulados que Estados Unidos³³. Pero más destacable es cómo la República Popular ha incrementado su presencia en el sistema multilateral, implicándose de manera proactiva en la gobernanza global con el fin de influir en su agenda, minimizar los principios liberales y equilibrar el peso político de Occidente³⁴. China también ha dedicado enormes recursos al despliegue por el mundo de sus agencias y medios de comunicación, así como a la diplomacia cultural y educativa (simbolizada por los Institutos Confucio), pero es en el terreno del poder blando donde China —básicamente por la naturaleza de su sistema político— cuenta con un mayor déficit³⁵.

³¹ U. S. Department of Defense. (Noviembre 2021). *2021 Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. [Consulta: 14/2/2022]. Disponible en: <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>

³² Sevastopulo, D. (15 noviembre 2021). China's nuclear build-up: 'one of the largest shifts in geostrategic power ever'. *Financial Times*. [Consulta: 14/12/2022]. Disponible en: <https://www.ft.com/content/d7c50283-18c8-4f2e-8731-970d9a547688>. Véase asimismo Bracken, P. (2021). How New Technologies Are Shaping China's Military Strategy. En: Denoon, D., B. H. (ed.). *China's Grand Strategy: A Roadmap to Global Power?* Nueva York, New York University Press. Pp. 17-41.

³³ Lowy Institute. *Global Diplomatic Index*. [Consulta: 3/3/2022]. Disponible en: <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/>

³⁴ Delage, F. (2019). China y la gobernanza económica global: hacia un orden pluralista. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Vol. 21, n.º 42, pp. 133-155. [Consulta: 3/3/2022]. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/7282/9471>

³⁵ Kingsley, E., Stanley, R. y Ying, Z. (eds.). (2019). *Soft Power with Chinese Characteristics: China's Campaign for Hearts and Minds*. Abingdon, Routledge; Repnikova, M. (2022). *Chinese Soft Power*. Cambridge, Cambridge University Press.

Del bajo perfil de Deng Xiaoping a la asertividad de Xi Jinping

Dejar atrás el «siglo de humillación» para recuperar su papel como gran potencia ha sido un propósito histórico de los líderes chinos³⁶, y desde al menos la década de los setenta ha existido una notable continuidad en la cultura estratégica nacional³⁷. Pero naturalmente la manera de perseguir sus objetivos ha ido cambiando en función de la percepción china de la dinámica internacional y de sus propias capacidades, lo que ha conducido a sucesivos puntos de inflexión en su diplomacia.

Tras los sucesos de Tiananmén y el fin de la Guerra Fría, la supervivencia del régimen se convirtió en la principal preocupación de los dirigentes chinos. Después de que Deng Xiaoping lograra imponerse frente a sus rivales internos, ese objetivo requería, en su opinión, un nuevo impulso a la política de «reforma y apertura», y esta a su vez un entorno exterior estable. Aun confiando en un regreso a la multipolaridad (principio defendido formalmente por Pekín desde 1982), la política exterior china siguió entre 1979 y 2008 la recomendación de Deng de «mantener un bajo perfil y saber medir los tiempos» (*taoguang yanghui*). El país debía concentrarse en su crecimiento económico y evitar por tanto aquellas acciones que pudieran interpretarse como una amenaza por parte de los Estados vecinos, o como un desafío por parte de las principales potencias³⁸.

Diversas razones justificaban ese imperativo de estabilidad. Para la sostenibilidad de su crecimiento, China necesitaba un acceso sin obstáculos a recursos y materias primas del exterior, además de mercados para sus exportaciones. Pekín tenía que gestionar, por otra parte, disputas territoriales (entre otros, con India, Japón y Vietnam); Estados vecinos inestables (como Pakistán, Tayikistán o Corea del Norte); así como el riesgo de un aumento de las tensiones en la península coreana o en Taiwán. Reconociendo la realidad de un sistema internacional unipolar, y haciendo hincapié en su estatus como nación en vías de desarrollo, durante el mandato de Jiang Zemin (1989-2002) y la mayor parte del de Hu Jintao

³⁶ Schell, O. y Delury, J. (2013). *Wealth and Power: China's Long March to the Twenty-First Century*. Nueva York, Random House.

³⁷ Khan, S. W. (2018). *Haunted by Chaos: China's Grand Strategy from Mao Zedong to Xi Jinping*. Cambridge, Harvard University Press.

³⁸ Goldstein, A. (2005). *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford, Stanford University Press.

(secretario general desde 2002), China mantuvo una estrategia básicamente defensiva³⁹.

Las circunstancias cambiaron, no obstante, a partir de 2008. Mientras la crisis financiera global provocó una grave recesión en Occidente, que afectó en particular al liderazgo global norteamericano (ya dañado por la guerra de Irak), China mantuvo su crecimiento, acelerando un proceso de redistribución del poder global. Como consecuencia de las debilidades estructurales del sistema financiero norteamericano que la crisis puso en evidencia, los dirigentes chinos cambiaron su percepción del equilibrio de fuerzas y se encontraron frente a una oportunidad para pasar a la ofensiva y reclamar el espacio para el que se consideraban legitimados por su rápido ascenso.

Con el discurso de que el mundo necesitaba soluciones que Estados Unidos no podía proporcionar por sí solo, China asumió un notable protagonismo en la gestión de la crisis como miembro del G20. Además de subrayar lo imprescindible de su papel, Pekín insistió en el mensaje de que este cambio reflejaba un desplazamiento del centro de la economía global hacia Asia y los países emergentes del Sur Global. De manera simultánea, China comenzó a reclamar abiertamente sus objetivos territoriales —en los mares de China Meridional y Oriental y en la frontera con India— y a desafiar a Estados Unidos en determinadas áreas. Durante el segundo mandato de Hu Jintao (2008-2012), el mundo pudo ya observar que China dejaba atrás su pasividad como actor internacional.

Su creciente peso económico y el éxito de los Juegos Olímpicos de 2008 —un hecho de especial simbolismo—, reforzaron la confianza nacional en sus logros. China dejó de verse a sí misma como una mera potencia regional y, a partir de la llegada al poder de Xi Jinping a finales de 2012, se confirmaría la nueva dirección hacia una «diplomacia de gran potencia» (*daguo waijiao*). Xi comenzó a subrayar dicha aproximación a finales de octubre de 2013, en un seminario interno del Partido Comunista sobre la diplomacia hacia la periferia asiática. Con una concentración sin precedente de altos cargos, se trató del encuentro de mayor nivel sobre política exterior desde 2006, y el primero sobre estrategia

³⁹ Jia, Q. (2005). Learning to Live with the Hegemon: evolution of China's policy toward the US since the end of the Cold War. *Journal of Contemporary China*. Vol. 14, n.º 44, pp. 395-407; Nathan, A. J. y Scobell, A. (2012). *China's Search for Security*. Nueva York, Columbia University Press.

regional en la historia de la República Popular. En aquella ocasión el nuevo presidente alentó a los altos funcionarios presentes a «ser creativos y tener mayor iniciativa para hacer avanzar el trabajo diplomático»⁴⁰. Fue un año más tarde, en la Conferencia Central sobre Asuntos Exteriores del Partido, la cuarta celebrada desde la fundación de la República Popular, cuando de manera definitiva se dejaron atrás las recomendaciones de Deng Xiaoping para sustituirlas por una nueva doctrina oficial. Tras referirse a la lucha en curso por el futuro del orden internacional, Xi declaró que China debía «esforzarse por conseguir nuevos logros» para poder convertirse hacia 2049 —fecha en la que se conmemorará el centenario de la fundación de la República Popular— en una potencia global en todos los aspectos⁴¹.

Ni China podía seguir ocultando sus capacidades, ni la moderación de gobiernos anteriores había servido para impedir que la Administración Obama pusiera en marcha el giro (*pivot*) hacia Asia —una reorientación que Pekín interpretó como una política de contención de la República Popular—, o para evitar el aumento de las tensiones con varios Estados vecinos. La transformación de la escena internacional y la ampliación de los intereses chinos empujaban a Xi Jinping a optar por una estrategia dirigida a modificar el *statu quo*⁴². La idea de que China debía reconfigurar el sistema internacional en vez de limitarse a aceptar el orden existente fue recogida por el XIX Congreso del Partido Comunista en octubre de 2017, ocasión en la que Xi marcó claramente la diferencia con sus antecesores: «Mientras China se puso de pie bajo Mao y se hizo rica bajo Deng, indicó, China será poderosa en la nueva era. Nunca

⁴⁰ Xi Jinping Delivers Important Speech at Diplomatic Work Forum. *Xinhua*. (25 octubre 2013). [Consulta: 13/3/2022]. Disponible en: http://www.cciced.net/cciceden/NEWS-CENTER/LatestEnvironmentalandDevelopmentNews/201310/t20131030_82626.html; Chen, X. (9 noviembre 2013). Xi Jinping Opens A New Era of China's Periphery Diplomacy. *China-US Focus*. [Consulta: 13/3/2022]. Disponible en: <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/xin-jinping-opens-a-new-era-of-chinas-periphery-diplomacy>

⁴¹ Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development. *Xinhua*. (30 noviembre 2014). [Consulta: 13/3/2022]. Disponible en: <http://en.people.cn/n/2014/1130/c90883-8815967.html> Véase asimismo Swaine, M. D. (2015). Xi Jinping's Address to the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs: Assessing and Advancing Major Power Diplomacy with Chinese Characteristics. *Chinese Leadership Monitor*. N.º 46. [Consulta: 14/3/2022]. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/Michael_Swaine_CLM_46.pdf

⁴² Yan, X. (2014). From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 7, n.º 2, pp. 153-184. [Consulta: 14/3/2022]. Disponible en: <https://academic.oup.com/cjip/article/7/2/153/438673>

ha estado China más cerca del centro del escenario global»⁴³. Aunque el desarrollo económico continúa siendo una prioridad central, al mismo se suma la oportunidad de completar la tarea del rejuvenecimiento nacional y la necesidad de afrontar los esfuerzos dirigidos por Estados Unidos a evitar el ascenso chino⁴⁴. Dicho en otras palabras: mientras no se convierta en una potencia mundial, la gran tarea histórica de la renovación interna quedará incompleta⁴⁵.

Este cambio de aproximación se traduce en una serie de principios básicos para Pekín. Por una parte, la defensa de lo que China denomina «intereses fundamentales» adquiere prioridad sobre la retórica anterior del «ascenso pacífico». La cooperación de la República Popular queda condicionada al respeto de dichos intereses; un mensaje que se dirige en particular a Estados Unidos, quien necesita a China para gestionar asuntos como Corea del Norte o Irán. Por otro lado, al considerar el orden internacional como injusto, China trata de consolidar su estatus como uno de los principales actores en la definición de las reglas globales, extender su influencia en la jerarquía mundial, y cambiar los aspectos de dicho orden que considera contrarios a sus valores e intereses⁴⁶.

Los mensajes del XIX Congreso y las acciones más agresivas realizadas por China a partir de 2012 condujeron a un cambio histórico en la percepción norteamericana del gigante asiático. La Estrategia de Seguridad Nacional de la administración Trump definió a China como una potencia revisionista en diciembre de 2017, lo que fue seguido por el comienzo de la guerra comercial unos meses más tarde. China pasó de «socio» a «adversario estratégico», transformando la dinámica de las relaciones bilate-

⁴³ Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress. *China Daily*. (18 octubre 2017). [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm. Véase asimismo Chen, D. (31 octubre 2017). China has a new grand strategy and the West should be ready. *The Diplomat*. [Consulta: 14/3/2022]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2017/10/china-has-a-new-grand-strategy-and-the-west-should-be-ready/>

⁴⁴ Goldstein, A. (2020). China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance. *International Security*. Vol. 45, n.º 1, pp. 164-201.

⁴⁵ Ye, Z. (2011). *Inside China's Grand Strategy: The Perspective from the People's Republic*. Lexington, University of Kentucky Press. P. 74.

⁴⁶ Zhao, S. (2018). A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order. *Journal of Contemporary China*. Vol. 27, n.º 113, pp. 643-658. [Consulta: 20/3/2022]. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10670564.2018.1458029>

rales sin que pudieran mantenerse al margen los aliados norteamericanos, tanto asiáticos como europeos⁴⁷.

El giro de Washington —esperado por los estrategas chinos, pero para unos años más tarde— creó un inevitable escenario de enfrentamiento, pero no puso fin a la convicción china de que la situación internacional ofrece condiciones favorables a sus intereses. Pekín sigue creyendo que el poder de Estados Unidos y sus aliados se debilitará, que aumentará el de la República Popular y el de sus socios en el mundo en desarrollo, y que existen mayores oportunidades para que China pueda ampliar su papel en la gobernanza global y lograr sus objetivos estratégicos de manera pacífica⁴⁸.

Esa confianza no debe ocultar, sin embargo, que el país afronta considerables desafíos económicos y políticos, internos y externos. A pesar del notable poder adquirido durante los últimos veinte años y de los ambiciosos objetivos que persigue, existen unas variables —como el envejecimiento demográfico, el deterioro del medio ambiente o los cambios en la dinámica de la globalización— que pueden obstaculizar el crecimiento sostenido de su economía⁴⁹. En el exterior, las acciones chinas han provocado como reacción el entorno de seguridad más complejo de gestionar de las últimas décadas. Al enfrentamiento con Estados Unidos y otros países se suman hoy los efectos de la guerra de Ucrania⁵⁰.

China ha alcanzado, en definitiva, un nuevo punto de inflexión. Para mantener durante la próxima década la prosperidad económica y la estabilidad social y política que el Partido Comunista requiere para su supervivencia, sus dirigentes tendrán que acertar en la transformación de su modelo de crecimiento y saber maniobrar en un escenario internacional en la que se han

⁴⁷ Sendagorta, F. (2020). *Estrategias de poder: China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*. Barcelona, Deusto.

⁴⁸ State Council Information Office. (27 septiembre 2019). *Full Text: China and the World in the New Era*. Pekín. [Consulta: 20/3/2022]. Disponible en: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html

⁴⁹ Véase al respecto Rajah, R. y Leng, A. (Marzo 2022). Revising down the rise of China. *Lowy Institute Analysis*. [Consulta: 24/3/2022]. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/revising-down-rise-china>

⁵⁰ Pardo de Santayana, J. (27 de abril de 2022). De Ucrania a Taiwán: aprender a vivir en un mundo peor. *Documento de Análisis IEEE*, n.º 28/2022. [Consulta: 29/4/2022]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEA28_2022_JOSPAR_Ucrania.pdf

multiplicado los obstáculos, como detallan los distintos capítulos de este Cuaderno de Estrategia.

Vulnerabilidades internas, proyección exterior

La trayectoria internacional de China está condicionada en gran medida por su situación interna. En correspondencia con las dimensiones del país, también los retos que afronta son enormes y todos ellos pueden tener un considerable impacto sobre la legitimidad del régimen. Isidre Ambrós ofrece en su capítulo una completa radiografía del actual estado de cosas en este frente, comenzando por la vida política. Coincidiendo en el tiempo con el centenario de la fundación del Partido Comunista, el presidente Xi ha anulado las reglas de liderazgo colectivo impuestas en su día por Deng Xiaoping, y dado marcha atrás en una mayor institucionalización del Estado frente al Partido. También ha suprimido los mecanismos de sucesión, lo que crea un peligroso vacío y el riesgo de un choque entre facciones cuando su salud comience a flaquear. La composición del Politburó y de su Comité Permanente tras el XX Congreso este próximo otoño dará una idea aproximada del poder con que contará Xi de cara a la próxima década; un poder que, sin embargo, quizá no baste por sí solo para resolver los problemas estructurales que debe gestionar el gobierno.

La política de control absoluto por el Partido puede limitar el margen de maniobra con respecto a la economía. Xi es consciente de la necesidad de acometer un profundo reajuste del modelo de crecimiento para corregir tanto los desequilibrios sociales (y favorecer lo que denomina «prosperidad común») como la dependencia del exterior (mediante la aproximación que ha llamado «circulación dual»). Se trata, por un lado, de expandir la clase media para hacer del consumo interno uno de los principales motores del crecimiento y, por otro, de construir una industria nacional competitiva que se traduzca en la independencia tecnológica de Estados Unidos. Pero también aquí se abren diversos interrogantes, como subraya Ambrós. No está claro que China pueda adquirir la autosuficiencia tecnológica a la que aspira, ni resolver en el calendario previsto la gigantesca brecha social. La batalla contra la pandemia —en la que el presidente no se aparta de una estricta política de COVID-cero— y el impacto económico de la guerra de Ucrania constituyen dos grandes dificultades añadidas. Un fracaso en sus objetivos puede hacer que se cuestione

la autoridad de Xi, y complicar al mismo tiempo su ascenso como gran potencia.

Desde la perspectiva exterior, el mayor obstáculo que encuentran los líderes chinos a sus ambiciones se llama Estados Unidos, de ahí que sea la principal variable en su planificación estratégica. Desde 2009-2010, como examina Carmen Cano a continuación, las relaciones entre las dos potencias han entrado en una nueva fase en la que la competición estratégica se ha impuesto sobre las posibilidades de cooperación. A medida que el diferencial de poder entre ambas partes se ha reducido, la agenda china de rejuvenecimiento nacional ha coincidido con un aumento de las tensiones con Washington sobre Taiwán, el mar de China Meridional, la presencia militar norteamericana en Asia, Hong Kong y Xinjiang. Sumando a todo ello las diferencias relativas a comercio y tecnología, los vínculos bilaterales se encuentran en su peor momento desde la normalización de relaciones diplomáticas hace medio siglo. La cuestión es si su rivalidad podrá limitarse al ámbito económico, evitando un enfrentamiento militar.

En el primer terreno, Cano analiza la cronología de los hechos que condujeron a la guerra comercial de 2018 y sus magros resultados. China dominó el comercio mundial durante la pandemia, y el superávit en su balanza de pagos en 2021 superó en un 26 % el del año anterior. Washington impulsó asimismo una serie de medidas legislativas que tienen por objeto fortalecer la industria y la investigación nacional, así como un mayor control de las inversiones chinas y de la exportación de tecnologías de doble uso. La competición geopolítica entre ambos actores tiene, por otro lado, un alcance global aunque se desarrolla en particular en el Indopacífico. La autora pasa revista a los posibles escenarios con respecto a Taiwán —cuestión en la que se han establecido ciertos paralelismos con Ucrania— y al desafío que representan las reclamaciones «históricas» de Pekín en el mar de China Meridional.

Es esta una nueva bipolaridad que también plantea un notable dilema a Europa, como concluye Cano. El temor del Viejo Continente al giro norteamericano hacia el Indopacífico se ha visto corregido por la guerra de Ucrania, un conflicto que acentúa, no obstante, la necesidad de una mayor reflexión estratégica sobre la cada vez más clara interacción entre el escenario de seguridad europeo y el asiático, así como sobre las implicaciones para la Unión Europea de la asociación entre China y Rusia.

Este último asunto constituye el objeto del capítulo de Rafael Calduch. El apoyo recíproco que se han prestado China y Rusia en cuestiones como la crisis nuclear norcoreana, los conflictos de Irak y Afganistán, o el control del programa nuclear iraní, ha puesto de manifiesto que el eje diplomático Pekín-Moscú es una realidad geopolítica que hay que tener presente a la hora de definir el contexto internacional. La colaboración con Rusia le ha permitido a China, por otra parte, acelerar su innovación tecnológica en áreas clave para su economía y su defensa, como el sector aeroespacial, la energía nuclear o la industria de armamento. También es esencial para Pekín la relación con Rusia como fuente de abastecimiento de gas, petróleo y otras materias primas. Por encima de todo, ambas potencias reivindican cambios en el orden internacional con el fin de garantizar su ascenso a costa de reducir el liderazgo de Estados Unidos.

Aunque sus estrategias puedan reforzarse mutuamente, entrañan, sin embargo, intereses discrepantes —incluso antagónicos— a más largo plazo. China es una potencia emergente que asienta su posición mundial en el ejercicio del poder económico, mientras sus capacidades militares le permiten ejercer un poder estratégico efectivo a escala regional pero solo disuasorio a nivel mundial. Rusia, por el contrario, es considerada una potencia estratégica global debido a su arsenal nuclear, mientras que en el terreno económico no pasa de ser una potencia de alcance medio. Y, pese a su creciente colaboración bilateral, los intereses de ambas potencias en distintas regiones del planeta —de Asia central al Ártico, de Oriente Próximo a África— pueden ser divergentes.

Por esa razón, señala el profesor Calduch, resulta necesario considerar las relaciones sino-rusas dentro de un marco estructural que ninguna de las partes puede ignorar. La colaboración entre Pekín y Moscú evolucionará en función de sus respectivos cambios internos y de las alteraciones del contexto mundial. Desde esta última perspectiva, la guerra de Ucrania ha provocado un notable dilema estratégico a las autoridades chinas, obligadas a mantener su cooperación con Moscú sin saber cómo evitar el impacto de las sanciones impuestas por Estados Unidos y sus aliados a Rusia. La cooperación con esta última suscita, por tanto, importantes desafíos para el desarrollo económico y el ascenso global de China que sus autoridades, con Xi Jinping al frente, deberán resolver en los próximos años.

El teniente coronel Andrés González Martín comienza su capítulo con un examen del pensamiento estratégico chino, en el que

encuentra significativas diferencias con respecto a los patrones del pasado. Su revisionismo no pone en cuestión las normas establecidas —pues China no siente la necesidad de reconstruir el orden internacional de 1945 desde cero—, sino que las utiliza para sostener una interdependencia que se oriente gradualmente a su favor. En el contexto actual, la competición entre las grandes potencias no se manifiesta a través de la conquista territorial o el uso de la fuerza —aunque Ucrania parezca marcar un regreso a otras épocas—, sino mediante la acumulación de influencia política, económica, tecnológica, psicológica, militar, cultural incluso, y la aplicación coercitiva de esa influencia para obtener ventajas geopolíticas. El resultado sería un mecanismo de competición permanente, pero siempre por debajo del umbral del empleo directo de la fuerza, lo que crea un escenario en el que se multiplican las «zonas grises».

China aspira, en efecto, a convertir el desarrollo científico y tecnológico, junto con el control de las cadenas de producción y suministros, en el centro de gravedad de la rivalidad entre las grandes potencias, explotando las vulnerabilidades del sistema. Pero junto al recurso a la interdependencia como arma, Andrés González presta también debida atención al desarrollo de las capacidades navales chinas, uno de los elementos centrales en la modernización de su defensa, y una de las claves de su proyección global. La transición de una Armada que tenía como función principal la protección de los mares litorales a una flota oceánica cada vez mayor supone un cambio histórico, además de un claro desafío a la tradicional superioridad militar de Estados Unidos en la región del Indopacífico. Ese cambio en el equilibrio de poder afectará inevitablemente a las disputas en la zona, y muy particularmente a Taiwán.

Para el autor, China ha ordenado sabiamente el tiempo cronológico y psicológico para abrir ventanas de oportunidad donde actuar, creyendo que puede alcanzar los resultados deseados sin oposición. Pero su aparente impaciencia por modificar el *statu quo* no deja tampoco de revelar cierta vulnerabilidad, pues sus problemas estructurales —y circunstancias no previstas, como la guerra de Ucrania— pueden cerrar antes de lo previsto la ventana de oportunidad estratégica con la que cuentan sus dirigentes para conseguir sus ambiciones.

Puesto que la primacía regional es una condición previa para convertirse en una potencia global, Asia es un foco central de la política exterior china. Gracia Abad analiza en su capítulo cómo

ha actuado Pekín en su vecindad, prestando especial atención a la evolución de sus relaciones con Japón, India, Australia y los principales Estados del sureste asiático. China necesita estabilidad en el exterior, pero al mismo tiempo pretende maximizar su posición con el fin de condicionar las decisiones de los países de su periferia, tanto en términos económicos como de seguridad. Para reorientar el equilibrio regional a su favor, trata de propiciar una dependencia cada vez mayor de la economía china, mientras busca erosionar las alianzas de Estados Unidos y promueve el concepto de una estructura panasiática de seguridad. Evitar la formación de una coalición hostil es un objetivo prioritario, e iniciativas geoeconómicas como la Nueva Ruta de la Seda o su participación en los procesos de integración comercial (como la Asociación Económica Regional Integral, RCEP) se orientan hacia la misma finalidad.

Japón e India son dos relevantes potencias, ambas contrarias al liderazgo chino de la región. Con las dos mantiene Pekín disputas territoriales (las islas Senkaku en el primer caso, y la delimitación de la frontera común en el segundo), y las dos se movilizan frente a su poder económico. Ambas pertenecen asimismo al QUAD (como también Australia), y su respectiva relación bilateral con Estados Unidos, así como entre ellas mismas, inquieta a China. Japón se pronuncia de manera cada vez más explícita sobre Taiwán, mientras que India maniobra para defenderse de la «cuasi-alianza» china con Pakistán. Aunque su población y economía es de menor tamaño, Australia vive de manera extrema ese dilema compartido por buena parte de las naciones asiáticas entre la variable china que resulta esencial para su prosperidad económica, y la garantía para su seguridad que representa la alianza con Estados Unidos, principal rival de la República Popular. Un dilema que, en efecto, afrontan igualmente los Estados miembros de la ASEAN, preocupados —como subraya la profesora Abad— por las acciones chinas en el mar de China Meridional, pero dependientes de la ayuda financiera y el turismo que les envía su vecino del norte, al que intentan equilibrar mediante su relación con las otras grandes potencias.

Mientras se encuentra rodeada de socios y amigos de Estados Unidos en su periferia, China mantiene una compleja relación con Corea del Norte, su único aliado formal, y tema que trata en su capítulo Tina Park. Pese a sus continuos desafíos a la comunidad internacional en forma de pruebas nucleares (seis hasta la fecha), ensayos de misiles (solo en 2022 realizó 12 pruebas de

su programa de misiles intercontinentales) y ataques cibernéticos, Pekín ayuda con frecuencia a Pionyang a eludir las sanciones que se le han impuesto, sin que ello suponga un visto bueno a su comportamiento.

Corea del Norte tiene el cuarto mayor ejército del mundo, y es el país que más gasta en su defensa como porcentaje del PIB, aunque esa cifra represente solo la décima parte del gasto militar de Corea del Sur. Es también uno de los principales exportadores de armas, que suministra a países como Irán, Irak, Libia, Uganda, Sudán, Yemen y Siria. Sin embargo, la fuente más importante de ingresos ilícitos en los últimos años parece provenir de sus piratas informáticos. Sujeta a un duro régimen de sanciones internacionales, para entender la supervivencia de Corea del Norte hay que recurrir, entre otros factores, a la larga relación del régimen con China. Incapaz de obtener beneficios económicos y políticos de Moscú tras el fin de la Guerra Fría, Pionyang pasó a depender en gran medida de su apoyo desde la década de los noventa. Se calcula que en torno a la cuarta parte de la ayuda exterior total de Pekín se destina a Corea del Norte, y que más del 85 % de las exportaciones de esta última tienen como destino la República Popular.

En 2018 China y Corea del Norte acordaron mitigar las fricciones de años anteriores causadas por el programa nuclear de Pionyang y, desde entonces, Xi y Kim Jong-un han reafirmado en diversas ocasiones la fortaleza de una alianza que se remonta al Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua de 1961. En realidad, no son pocos los expertos chinos que cuestionan abiertamente el valor de esta relación para Pekín, aunque en el fondo, como indica la autora, subyace la ventaja estratégica que representa para China la división de la península como medio para limitar la influencia de Estados Unidos en la región.

La participación de Pekín en las negociaciones sobre el programa nuclear iraní, los contactos con los líderes talibán antes y después de que estos se hicieran con el control de Afganistán en el verano de 2021, su creciente presencia en Asia central, o sus vínculos con suministradores de hidrocarburos como Arabia Saudí y las monarquías del Golfo, son algunos de los ejemplos que obligan a prestar atención igualmente a la relación de China con el mundo islámico, asunto sobre el que escribe Carlos Echeverría. Dado el número de Estados y el tamaño de la población que representan, y tanto por motivos de seguridad interna (relacionados con su propia población musulmana, concentrada en Xinjiang) como en

defensa de sus intereses energéticos, comerciales y estratégicos, la República Popular ha estrechado sus relaciones bilaterales con buena parte de estas naciones, sin olvidar la relevancia de la dimensión multilateral, de la que son muestra la Organización de Cooperación de Shanghái (creada en 2001, fue la primera organización internacional creada por iniciativa china), o el Foro de Cooperación China-Estados Árabes, establecido en 2004.

Mediante su acercamiento a este conjunto de países, Pekín busca apoyo a su posición con respecto a Taiwán, Xinjiang o Tíbet, al tiempo que promueve su imagen como actor comprometido con el desarrollo y la paz internacional. Como indica el profesor Echeverría, en todas las latitudes del mundo islámico Pekín da muestras de un notable pragmatismo, aproximándose como no pueden hacerlo otras grandes potencias a actores que son enemigos entre sí, como Arabia Saudí e Irán, o como Argelia y Marruecos. Y en la combinación de poder duro y poder blando, es sobre todo este último el que puede aplicar en relación con los países musulmanes. El escaso impacto negativo que ha tenido entre ellos su política represiva de la comunidad uigur en Xinjiang es revelador de su influencia.

También América Latina se ha convertido en un área de especial interés para el gigante asiático. Además del comercio y los recursos y materias primas que ha demandado Pekín, esta relación —examinada por Erika Rodríguez Pinzón— se ha fortalecido alrededor de la financiación de proyectos de desarrollo y la proyección de China como defensor del Sur Global. Para una región necesitada de apoyos que le permitan superar sus problemas estructurales, la República Popular proporciona complementariedad productiva, inversiones y nuevas fuentes de financiación. Pero también plantea diversos retos, incluyendo la asimetría entre las partes, el impacto de la condicionalidad de las prácticas financieras chinas o los desafíos medioambientales.

China se presenta como un actor que busca romper la dinámica tradicional Norte-Sur, con características que diferencian su presencia de la norteamericana o la europea. Sin embargo, su prioridad por el sector primario ha tenido escasa repercusión en la creación de un empleo estable y de calidad, mientras ha tenido graves implicaciones en materia de sostenibilidad y de conflictividad social, y ha conducido a la desindustrialización de la región. Su margen de maniobra con regímenes autocráticos o con historial de quiebras económicas (o ambos), se ha traducido, por otra parte, en condiciones de financiación que exacerban la debilidad de dichos países.

Sin embargo, como señala la autora, no se puede culpar a China de todos los problemas: son los gobiernos latinoamericanos los que tienen que definir sus intereses. Y un requisito clave para una mejor relación mutua consiste en abandonar la pasividad que la ha caracterizado, tanto en la esfera bilateral como multilateral. En último término, la República Popular es un factor más, aunque cada vez más relevante, que sitúa a América Latina ante el imperativo de decidir cómo quiere encajar en el mundo y cómo va a promover su desarrollo para hacerlo realidad.

Las relaciones entre China y África son examinadas en el último capítulo por María Ángeles Alaminos. Son unas relaciones que han evolucionado de manera significativa durante las dos últimas décadas, para pasar de un enfoque centrado en el interés chino por los recursos naturales del continente a un acercamiento más amplio que también incluye la esfera política y el ámbito de la seguridad. En un contexto de creciente competición entre las grandes potencias, África se ha convertido en una variable clave para comprender la creciente influencia global de China.

El establecimiento, a principios de siglo, del Foro de Cooperación entre China y África (FOCAC), marcó la creciente institucionalización de los vínculos entre ambas partes, mientras su propia evolución ha ido pareja a una notable presencia china en la industria y el desarrollo de infraestructuras. Pekín trata de ofrecer una perspectiva alternativa a la de Occidente, promoviendo el desarrollo integral de África sobre la base de un modelo de cooperación Sur-Sur en el que prima el principio de no injerencia. Sin embargo, los efectos positivos para las poblaciones africanas no siempre son evidentes, ya que el enfoque chino obvia las cuestiones de buena gobernanza, democratización y respeto de los derechos humanos, para beneficiar más bien a gobiernos y élites urbanas en detrimento de la población rural y periférica.

A través de su presencia, China consolida mercados para sus empresas, encuentra apoyo político a sus posiciones en las organizaciones multilaterales sobre asuntos como Taiwán, y extiende su liderazgo del mundo emergente en defensa de un orden multipolar. Con sus luces y sombras, la República Popular, concluye la profesora Alaminos, ha transformado el panorama estratégico del continente africano, y reducido el espacio ocupado tradicionalmente por las potencias occidentales.

Conclusiones

Coincidiendo con la llegada al poder de Xi Jinping, China comenzó a mostrar una mayor ambición en su proyección internacional. El desarrollo de sus capacidades explica en parte esta transformación, que es también resultado de la firme determinación del actual presidente de situar a China en el centro del orden global. Abandonando el discurso del «ascenso pacífico» que caracterizó la diplomacia de su antecesor, Xi ha dado prioridad a la defensa de los «intereses fundamentales» chinos, una posición que —por la propia naturaleza cada vez más amplia de sus objetivos— conduce inevitablemente a la competición con otras grandes potencias, inquietas por la pérdida de su estatus. El ascenso de una China más poderosa y asertiva representa, por concluir, una transformación estructural del sistema internacional; un hecho con consecuencias para todas las regiones del planeta, como ponen de relieve los autores de las páginas siguientes.

El ascenso de un país a la primera línea de la jerarquía internacional es siempre un proceso complejo. China necesita maximizar la estabilidad social y política interna, sostener su crecimiento económico, y mantener la paz en el entorno exterior si quiere seguir aumentando su poder económico, tecnológico y estratégico. Por sus propias dimensiones, los problemas nacionales que afronta son mayores que los de cualquier otro Estado, mientras que la consecución de sus ambiciones depende igualmente de las reacciones de los demás a su comportamiento en la escena internacional. Pero movidos por un proyecto con una fuerte impronta nacionalista, sus dirigentes están convencidos de que ha llegado la hora de que China haga sentir su peso en Asia y en el mundo. Se trata, en consecuencia, de considerar el desafío chino no como un problema a resolver, sino como una variable que gestionar; un esfuerzo que debe partir de una adecuada comprensión de las prioridades que orientan su estrategia⁵¹.

⁵¹ Para un análisis en mayor profundidad, véase Rolland, N. (Enero 2020). China's Vision for a New World Order. *The National Bureau of Asian Research, Special Report*. N.º 83. [Consulta: 24/4/2022]. Disponible en: https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr83_chinasvision_jan2020.pdf; y Heath, T. R., Grossman, D. y Clark, A. (2021). China's Quest for Global Primacy: An Analysis of Chinese International and Defense Strategies to Outcompete the United States. *RAND Corporation*. Santa Mónica. [Consulta: 24/4/2022]. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA447-1.html

China trata, en primer lugar, de situarse en el centro de la economía y del liderazgo tecnológico global. Es un objetivo que requiere situarse al frente de la Cuarta Revolución Industrial y sustituir al eje euroatlántico como nodo central de la economía mundial, creando una relación de dependencia de la República Popular —especialmente en Eurasia y en el Indopacífico—, e impulsando la interconectividad mediante el desarrollo de infraestructuras físicas y digitales.

Relacionado estrechamente con lo anterior, Pekín aspira, en segundo lugar, a reconfigurar la globalización; a crear una dinámica de globalización «con características chinas», en la que se vea reducida la influencia occidental y adquieran un mayor protagonismo las economías emergentes. Es una aproximación que los estrategas chinos creen necesaria no solo porque la integración global de China es imprescindible para su prosperidad y estabilidad, sino también porque es un terreno de juego en el que puede minimizar las presiones derivadas de la competición estratégica con Estados Unidos.

Este último es un propósito que también aspira a lograr China, en tercer lugar, convirtiéndose en un actor decisivo en la definición de las reglas globales y en el proceso de reforma de las instituciones, orientando de manera gradual el sistema multilateral a favor de sus intereses y valores.

De manera paralela, la República Popular desea, en cuarto lugar, adquirir una superioridad militar en Asia —sin provocar en ningún caso un conflicto directo con Washington y sus aliados—, así como una mayor proyección de poder de alcance global en el terreno marítimo, en misiles y en el ciberespacio.

No falta, finalmente, la pretensión de promover en el mundo en desarrollo un «modelo» económico y político chino, que defiende el papel del Estado frente al libre mercado, y el control autoritario frente al pluralismo político.

Situándose en el centro de la economía mundial y del escenario estratégico global, liderando la reforma de las organizaciones multilaterales y promoviendo la «eficacia» de su modelo en el Sur Global, Xi haría realidad lo que definió como el «sueño chino» nada más tomar posesión. Es posible que pague de exceso de confianza: cada logro que consiga puede crear al mismo tiempo nuevos condicionantes a más largo plazo. Las consecuencias de factores imprevistos como la pandemia o la guerra de Ucrania, por ejemplo, pueden también complicar los planes y el calendario

de los líderes chinos. En todo caso, salvo que sus problemas internos detengan su ascenso, nadie podrá evitar desde el exterior que el país que representa la quinta parte de la humanidad ocupe su espacio.

Capítulo primero

El Partido Comunista y los desafíos internos de China en el siglo XXI

Isidre Ambrós

Resumen

China se ha convertido, en los últimos años, en un protagonista ineludible ante cualquier acontecimiento internacional y la opinión de sus líderes es escuchada con atención en todos los foros y gobiernos del planeta. Es un país deseado como socio, respetado como competidor y temido como rival.

Sus dirigentes aspiran ahora a convertir China en una potencia tecnológica mundial, a que su población goce de un confortable estado de bienestar en 2035 y que en 2049 el país sea el nuevo Imperio del Centro del siglo XXI.

Pero el Partido Comunista solo alcanzará esta meta si sus líderes son capaces de superar los enormes desafíos económicos, tecnológicos y sociales que exigen estos objetivos. Unos retos que incluyen frenar el rápido envejecimiento de la población, reducir la enorme brecha de la riqueza y consolidar la creciente clase media china, además de crear una industria de tecnología punta. Un fracaso podría socavar la legitimidad del régimen y la autoridad de su líder Xi Jinping. El desafío es enorme.

Palabras clave

China, PCCh, Xi Jinping, Deng Xiaoping, Mao, prosperidad común, circulación dual, clase media, migrantes, *big data*, *hukou*, tecnología, semiconductores, Estados Unidos.

The Communist Party and China's Internal Challenges in the 21st Century

Abstract

China has become in recent years the unavoidable protagonist in any international event and the opinion of its leaders is listened to carefully in all forums and governments on the planet. It is a country desired as a partner, respected as a competitor, and feared as a rival.

Its leaders aspire to turn the country into a world technological power, its population to enjoy a comfortable welfare state in 2035 and that in 2049 the country to be the new Empire of the Center of the 21st century.

But the Communist Party will only achieve this goal if its leaders can overcome the enormous economic, technological, and social challenges that those goals demand. Some challenges include curbing the rapid aging of the population, reducing the huge gap between rich and poor and consolidating the growing Chinese middle class, as well as creating a high-tech industry. A failure could undermine the legitimacy of the regime and the authority of its leader Xi Jinping. The challenge is huge.

Keywords

China, PCCh, Xi Jinping, Deng Xiaoping, Mao, common prosperity, dual circulation, middle class, migrants, big data, hukou, technology, semiconductors, Unit States.

Introducción

Desde hace unos años China capta las miradas de todo el planeta. Sus magnitudes lo convierten en protagonista inevitable ante cualquier acontecimiento internacional y la opinión de sus dirigentes es escuchada y analizada en todos los foros y gobiernos del planeta. Es un país deseado como socio, respetado como competidor y temido como rival. Un estatus que el país asiático ha alcanzado tras cuatro décadas de vertiginoso desarrollo que le han llevado a convertirse en la segunda potencia planetaria, mediante una astuta y sabia combinación de pragmatismo y perseverancia idealista por parte de sus dirigentes, que poco tiene que ver con el dogmatismo de las clásicas organizaciones comunistas.

Ahora, en la segunda década del siglo XXI, sus gobernantes ambicionan convertir el gigante asiático en una potencia tecnológica mundial con una sociedad mayoritariamente acomodada y un comfortable estado de bienestar para el año 2035 y que en el 2049 sea el nuevo Imperio del Centro del siglo XXI. Unos objetivos que el Partido Comunista solo será capaz de alcanzar si sus líderes actuales y futuros son capaces de seguir gobernando con el mismo pragmatismo heterodoxo, a medio camino entre la tradición y la cultura chinas, el dogmatismo comunista y las reglas de mercado capitalistas, igual que lo han hecho sus antecesores y superar así los enormes retos económicos, tecnológicos y sociales que exigen esas metas.

El Partido

Para muchos China ya es una superpotencia, para otros aún se trata de una potencia emergente, pero la realidad es que el gigante asiático se ha convertido en un actor incontestable de la escena mundial. Una realidad que llevó a los dirigentes chinos a celebrar el pasado año 2021 el centenario del Partido Comunista de China (PCCh) con grandes fastos por los éxitos obtenidos, pero también con una contenida preocupación por fracasar en el intento de superar los retos que afronta el país para seguir creciendo como superpotencia.

La actitud de los líderes comunistas no es baladí. Son conscientes de que China aún es un gigante con pies de barro, a pesar de la colosal transformación que ha registrado, al pasar de ser un país atrasado y agrario a pugnar con Estados Unidos por el liderazgo

tecnológico mundial. En apenas 40 años ha sacado de la pobreza a cerca de 900 millones de chinos, ha generado una pujante clase media de más de 400 millones de personas y el PIB per cápita supera los 12.500 dólares¹ (11.000 euros). Un éxito que les ha situado ante un enorme desafío: el de enfrentarse a los problemas propios de una sociedad desarrollada al mismo tiempo que luchan por incorporar el país al club de los más industrialmente avanzados.

Unos avances que el Partido Comunista ha llevado a cabo en sus más de siete décadas en el poder mostrando una gran habilidad para pilotar con éxito —y en ocasiones con un duro sacrificio social y de vidas humanas— la rápida transformación que ha experimentado el país. Una evolución que se ha desarrollado de forma paralela al creciente pragmatismo adoptado por sus líderes para dirigir la modernización económica y social de un país de 1.412 millones de habitantes y que se podría resumir en un proverbio que acostumbraba a mencionar su líder Deng Xiaoping, quien decía que «hay que cruzar el río tanteando las piedras», en alusión a que había que actuar con prudencia y sopesando los pros y los contras antes de actuar.

El «denguismo»

Deng Xiaoping ha sido el máximo exponente del pragmatismo que practican los dirigentes chinos. Su visión práctica y a largo plazo de la evolución del país impregnó a las siguientes generaciones de líderes comunistas que han materializado la transformación del país, tras el dogmatismo ideológico que caracterizó el largo mandato de Mao Tse-tung (1949-1976) y que finalizó con su fallecimiento, hasta el ascenso del actual líder, Xi Jinping, en el 2012.

Conocido como el *Pequeño Timonel* y por su famosa frase «da igual que el gato sea blanco o negro, lo importante es que cace ratones», este dirigente chino de apenas 1,57 metros de altura es el político clave en la transformación de China. Heredó un país anquilosado y tremendamente dogmático, puso orden, lo abrió al mundo y lanzó el proceso de modernización que lo ha convertido en la segunda potencia mundial con su iniciativa de las cua-

¹ China's GDP per capita reaches \$12,551 in 2021, overtaking global average GDP per capita: official. *Global Times*. (17 January 2022). Beijing. <https://www.globaltimes.cn/page/202201/1246128.shtml>

tro modernizaciones, en referencia a la necesidad de fortalecer y transformar la industria, la agricultura, la defensa nacional y la ciencia y la tecnología del país. Unos procesos que siguen en marcha actualmente.

Su legado, el «denguismo», trasciende sin embargo el reformismo económico. Fue capaz de dar el carpetazo final a la economía planificada de Mao Tse-tung y su izquierdismo ideológico, pero también de poner fin al aislamiento milenario del Imperio del Centro y el culto al líder. Recuperó a los cuadros más reformistas del partido para introducir al país en la economía de libre mercado y no le dolieron prendas en ahondar en un pragmatismo orientado a favorecer la producción y el crecimiento económico sin importarle la etiqueta ideológica. Y, en ese sentido, dio los primeros pasos para abrir las puertas de la organización comunista a los empresarios privados, un proceso que culminó su sucesor, Jiang Zemin. Una heterodoxia que creó escuela hasta que Xi Jinping asumió el poder en el 2012.

El *Pequeño Timonel* murió en 1997 pero las consecuencias del «denguismo» son perceptibles aun hoy en día en la evolución del gigante asiático: China ha pasado de ser insignificante en 1980 a convertirse en la segunda potencia mundial, el eclecticismo ideológico reina en la dirección del PCCh y el igualitarismo social de la etapa maoísta ha dado paso a una de las sociedades más desiguales del planeta.

Las ambiciones de Xi Jinping

La disminución de las enormes disparidades sociales provocadas por décadas de liberalización económica es la meta que se ha fijado Xi Jinping desde que asumió el liderazgo del PCCh en otoño del 2012 y la presidencia del país en marzo del año siguiente. Una ambiciosa reforma que ha bautizado como «prosperidad común» y que se interpreta como un catálogo de enmiendas al «denguismo», que en su momento hizo tabla rasa del igualitarismo maoísta anterior con su iniciativa de «socialismo con características chinas», que incluía el concepto de que «unos se enriquecerán antes que los otros». Una búsqueda del desarrollo económico rápido, que alimentó la corrupción, despreció la justicia y generó una enorme brecha social que ahora inquieta a la cúpula dirigente china, preocupada porque esas diferencias degeneren en protestas y se cuestione la autoridad del Partido Comunista.

Sin embargo, el concepto de «prosperidad común» que maneja Xi no es nuevo, sino más bien una constante en el pensamiento de los mandatarios chinos. Sus orígenes se remontan a 1953, apenas cuatro años después de la proclamación de la República Popular por Mao. En esa época, y en un contexto marcado por las colectivizaciones y el desarrollo de las cooperativas, el *Gran Timonel* ya hacía hincapié en la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de una población entonces desnutrida y exhausta tras años de inestabilidad. El concepto volvió a reaparecer a finales de los años setenta del siglo pasado, con las reformas y apertura al exterior impulsadas por Deng, quien insistía en que esa apertura económica debía favorecer la construcción de una «sociedad modestamente acomodada». Un ideal que supone, en definitiva, crear una especie de estado de bienestar a la china que abarque y asegure las necesidades más elementales de la población, como pueden ser los accesos a una vivienda, educación, sanidad y cuidados sociales de calidad.

Se trata de una meta ambiciosa que Xi considera clave en sus planes de modernización del país, ya que su materialización fortalecería la autoridad del PCCh ante una población cada vez con más poder adquisitivo y más exigente de sus derechos. Una idea que forma parte de su ambicioso proyecto de construir la «Gran China», un país rico y poderoso que recupere todo el protagonismo y la influencia internacional que antaño tuvo el Imperio del Centro. Un objetivo que tiene mucho más al alcance de la mano que sus antecesores, no en balde China cuenta ahora con una clase media de más de 400 millones de personas. Una cifra impensable en los tiempos de Mao y de Deng.

El «xiismo»

Para convertir en realidad su sueño de la «Gran China» y erigirse en el líder más importante de la historia del país, incluso por encima de Mao y Deng, Xi ha optado por aprovechar los aspectos que considera más positivos de las doctrinas de esos dos mandatarios históricos para modernizar a su manera una China en rápido crecimiento económico, con una corrupción endémica y uno de los mayores niveles de desigualdad del mundo. Una misión para la cual considera que el Partido Comunista debe recuperar todo el protagonismo que tuvo en tiempos pretéritos. «Este, oeste, norte y sur, el partido lo dirige todo», acostumbra a subrayar Xi Jinping para señalar el poder omnímodo de la organización comunista.

Con Xi al frente, el PCCh ha recuperado protagonismo respecto al Estado. Bajo su mandato, vuelve a primar la lealtad al líder y al partido sobre la competencia y la meritocracia —como en los tiempos de Mao—, y la prudencia que pregonaba Deng ha dado paso a un desmedido activismo internacional. Y toda la institucionalidad que había impuesto el *Pequeño Timonel*, con la creación de un liderazgo colectivo para evitar el culto al líder y cimentar una estructura de Estado independiente del partido, ha saltado por los aires. Una situación que puede convertirse en un lastre para el plan de modernización que anhela Xi en una época de globalización y marcada por una feroz competitividad internacional.

Tras el pleno del comité central de 2017, Xi Jinping ha logrado acaparar más poder que Mao en su mejor época. Ha abolido el límite de los dos mandatos de cinco años para dirigir el partido y presidir el país, así como la obligatoriedad de los dirigentes de retirarse a los 65 años. Una iniciativa que le permitirá que el XX congreso del Partido Comunista de otoño del 2022 le elija por tercera vez como secretario general (un cargo más importante que el de presidente del país en China) para los próximos cinco años. Una elección que abre el camino para que Xi pueda prolongar su liderazgo hasta el fin de sus días o hasta que considere que ha alcanzado sus objetivos respecto al país y al partido. Si persiste en seguir hasta el 2035 se retiraría con 82 años, una edad nada desdeñable si se tiene en cuenta la longevidad de que dan muestra los antiguos dirigentes chinos, como Jiang Zemin (95 años), que fue presidente entre los años 1993 y 2003, o Deng Xiaoping, que falleció a los 92.

El proyecto de Xi, que se considera heredero de la generación de Mao (su padre estuvo junto al *Gran Timonel*, aunque fue víctima de sus purgas), consiste en concluir lo que en su día diseñaron Mao y Deng. Un hito que supondría que China se convierta en el 2035 en una economía de ingresos medios con una sociedad mayoritariamente acomodada, con un estado de bienestar de calidad y que, en el 2049, cuando se cumpla el centenario de la fundación de la República Popular, el país sea una superpotencia económica y política, líder en innovación y nuevas tecnologías.

Pero en su idea de convertir el país en una superpotencia, Xi Jinping incluye también la necesidad de poseer «unas Fuerzas Armadas de clase mundial para mediados del siglo XXI»², según

² Highlights of Xi's report to 19th. CPC National Congress. *Xinhua*. (18, October 2017). Beijing. http://www.china.org.cn/china/19th_cpc_congress/2017-10/18/content_41753142.htm

señaló durante el XIX pleno del Comité Central del PCCh, celebrado en octubre del 2017. Un objetivo que habría que situarlo en torno al 2049.

Este hito supondrá la culminación de la estrategia de tres pasos para la modernización del Ejército de Liberación Popular (ELP) que articuló en 1997 el entonces presidente chino, Jiang Zemin. Un esquema que contemplaba una primera etapa (1997-2010) dedicada a reducir el personal militar y adquirir equipos y armamento de tecnología avanzada. Una segunda fase (2010-2020) con un creciente aumento del gasto militar destinado a desarrollar equipos y armamento avanzados propios para mejorar la calidad de las Fuerzas Armadas. Y un tercer periodo (2020-mediados del siglo XXI) para culminar la modernización de la defensa nacional y el ELP.

Xi modificó este esquema en el 2017 y luego en octubre del 2020, aprovechando la aprobación del XIV Plan Quinquenal 2021-2025 y la estrategia para el 2035, a la luz del rápido desarrollo económico que registra el gigante asiático y el creciente clima de guerra fría con Estados Unidos.

Fiel a la estrategia dictada por Jiang para modernizar la defensa del país, el líder chino definió un nuevo plan de tres etapas. La primera hace mención al 2027³, año en que se celebrará el centenario del nacimiento del ELP y que será clave en el proceso de modernización militar. Es la fecha elegida por Xi para comprobar el grado de integración de la mecanización, informatización e inteligencia artificial en las Fuerzas Armadas, así como del estado de coordinación de las estrategias de desarrollo económico y de seguridad nacional.

La elección de esa fecha no es baladí. Se trata del año en que el dirigente chino finalizará su tercer mandato, lo que sugiere que esta coincidencia en el tiempo servirá para impulsar la imagen del Partido Comunista y de su legado, lo que, a su vez, podría servir de justificación para que Xi acometiera un cuarto mandato de otro lustro a los 74 años.

El fin de la segunda fase la sitúa el presidente chino en el 2035, año en que considera que el gigante asiático deberá haber acabado el proceso de modernización militar, y marca luego, como

³ Liu, X. (26 November 2020). Chinese military urged to modernize theories, organization, weapons to reach PLA's 2027 centennial goal. *Global Times*. Beijing. <https://www.globaltimes.cn/page/202011/1208192.shtml>

meta final, que el ELP «se transforme en unas fuerzas armadas de clase mundial a mediados del siglo XXI». Un horizonte que hay que situarlo en torno al año 2049, cuando se celebre el centenario de la República Popular.

Se trata de unos objetivos, todos ellos (militares, económicos y sociales), cuya consecución harían que el «xiismo» fuera sinónimo de la recuperación de la Gran China, el verdadero sueño que anhela ver convertido en realidad Xi Jinping. Un deseo que consiste en un país unificado —con la incorporación de los territorios de Hong Kong (previsto para 2047), Macao (2049) y Taiwán—, definido por un retroceso de los principios democráticos liberales, donde rijan el imperio de la ley (impuesta por jueces que juran lealtad al PCCh) y sea tecnológicamente puntero. Un horizonte que Xi considera que legitimará la supervivencia del régimen y que por ello el Partido Comunista debe alcanzarlo a cualquier precio.

La apuesta por la modernización económica

Espoleados por su líder y con la vista puesta en el 2049, los miembros del comité central del PCCh aprobaron en octubre del 2020 el XIV plan quinquenal para el periodo 2021-2025. Un proyecto que contempla los objetivos para este lustro, así como la estrategia a seguir para avanzar hacia las metas de modernización económica previstas para el 2035, fecha fijada por Xi para que China se convierta en una potencia tecnológica mundial con una sociedad de ingresos medios mayoritariamente acomodada.

Los dirigentes chinos han apostado por esta estrategia a medio plazo asumiendo que las adversidades que enfrentó el gigante asiático en el 2020 no eran solo coyunturales. Fue un año muy complicado para Pekín, que encajó el impacto de la pandemia de la COVID-19 —que puso a prueba su sistema sanitario— en una economía en desaceleración y en proceso de cambio de modelo de crecimiento, debilitada además por los efectos de una guerra comercial y tecnológica con Estados Unidos. Un conflicto que los llevó al convencimiento de que se encaminaban hacia un desacoplamiento tecnológico con Washington sin visos de solución. Un horizonte al que se asomaba, además, la denominada trampa de la renta media, la etapa en la que un país alcanza un cierto nivel de ingresos, pero luego se estanca debido a la imposibilidad de pasar de la fabricación de bajo costo a la producción de alta tecnología.

La búsqueda de una respuesta a este complejo panorama explica que Pekín haya hecho coincidir los objetivos económicos contemplados en el XIV plan quinquenal 2021-2025 con los de una hoja de ruta hasta el 2035 y los del plan estratégico «Made in China 2025». Todos confluyen en el objetivo de mejorar la capacidad de fabricación, potenciar la innovación e impulsar el desarrollo de los sectores de nuevas tecnologías, como la robótica, la fabricación de semiconductores o la inteligencia artificial. Fruto de esta convergencia, la Administración china prevé invertir miles de millones de yuanes en los próximos años en la consolidación de la cadena de valor industrial, con el fin de elevar la calidad, potenciar la innovación y fortalecer la estructura empresarial.

La circulación dual

Esta suma de iniciativas forma parte de una estrategia más amplia diseñada por los mandatarios chinos para respaldar el crecimiento económico del país que han bautizado como «circulación dual» o «doble circulación» y que tiene como objetivo final alcanzar la autosuficiencia tecnológica y económica del país en el 2035. Una doctrina de desarrollo destinada a sustituir a la «gran circulación internacional», que impulsó Deng Xiaoping en los años ochenta del siglo pasado y que favorecía el crecimiento económico a través de una producción industrial orientada solo a la exportación.

Sobre el papel, la estrategia de la «circulación dual» no es muy distinta de los esfuerzos que han venido realizando hasta ahora los dirigentes chinos para estimular el crecimiento económico y convertir el gigante asiático en la segunda potencia mundial. El plan consiste en priorizar el consumo interno, apoyado en una creciente clase media ávida de consumir, para que se convierta en el principal motor de la economía china, en sustitución de la inversión pública y las exportaciones. Sin dejar de lado el comercio exterior y la apuesta de Pekín por la globalización, que incluye su compromiso de luchar contra el cambio climático mediante la promoción de industrias limpias, la reducción de emisiones de carbono y la inversión en I+D para desarrollar las tecnologías de descarbonización.

En definitiva, un «autosostenimiento» económico apoyado por el mercado interno ideado para reducir vulnerabilidades ante un hipotético agravamiento de las tensiones con Estados Unidos y Occidente en general, tanto a nivel tecnológico como económico.

«5, 6, 7, 8, 9», el peso del sector privado

En esa estrategia de «doble circulación» o «circulación dual», Pekín confía en que el pujante sector privado tenga un gran protagonismo, hasta el punto de ser decisivo. Para ello, los máximos responsables gubernamentales reiteran continuamente sus promesas de nuevas reformas económicas y fiscales, así como de una mayor apertura institucional para que las firmas privadas puedan competir en igualdad de condiciones con el potente sector público.

Y es que el Gobierno chino tiene depositadas grandes esperanzas en la aportación que pueda realizar el capital privado para promover la innovación tecnológica y protagonizar el salto cualitativo de la producción industrial. Ha trascendido muy poca información acerca de las medidas que pretende impulsar Pekín, pero las autoridades chinas han avanzado que incentivará la investigación en las empresas privadas con estímulos fiscales y rebajas en los impuestos. Así, por ejemplo, con el fin de apoyar la fabricación de semiconductores, el Gobierno ha avanzado que aumentará las deducciones fiscales y que por cada millón de yuanes (140.000 euros)⁴ que una empresa invierta en I+D, verá deducidos 2 millones de yuanes (280.000 euros) de sus ingresos disponibles.

Un gesto importante hacia la parte más dinámica y emprendedora de la economía local, especialmente tras una ofensiva reguladora por parte del Partido Comunista, que en los últimos meses había inquietado y retraído los ánimos empresariales. Y es que no hay que olvidar que el sector privado es el «5, 6, 7, 8, 9» de la economía del gigante asiático como lo denominan los economistas locales. Una combinación de cifras que se refiere a que las empresas no estatales (como se define a las firmas privadas en China) aportan el 50 % de los ingresos fiscales totales, el 60 % del PIB, producen el 70 % de la innovación que se produce en el país, generan el 80 % de los puestos de trabajo y representan el 90 %⁵ de todas las compañías registradas. Unas cifras que hablan por sí solas del peso de la economía privada en China.

⁴ Wang, K. (25 March 2021). More R&D Tax Incentives in Pipeline. *China Daily*. Beijing. <http://global.chinadaily.com.cn/a/202103/25/WS605bd982a31024ad0bab16d2.html>

⁵ Roberts, D. (7 May 2021). The risky logic behind China's economic strategy: 'Politics in command'. *Atlantic Council*. Washington. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-risky-logic-behind-chinas-economic-strategy-politics-in-command/>

La tecnología, uso y control

La iniciativa privada no solo tiene una presencia creciente en la economía china, sino que juega un papel destacado como locomotora de las nuevas tecnologías. La economía digital ha registrado unas tasas de crecimiento exponenciales en los últimos años en China. En el 2020, por ejemplo, se expandió un 9,7 %, por un valor de 39,2 billones de yuanes (5,5 billones de euros), equivalentes al 38,6 % de la producción económica del gigante asiático⁶. Un dato que revela la pujanza de estos sectores, su impacto en la economía del país, y la apuesta decidida de los dirigentes chinos por convertir la tecnología en su principal vehículo para alcanzar el liderazgo mundial e influir en todas las esferas internacionales.

La magnitud de estas cifras tiene su lógica en un país donde sus más de 700 millones de habitantes de entre 15 y 50 años pueden realizar cualquier tipo de gestión con su móvil. Desde el año 2015, por ejemplo, existe la opción de pagar cualquier cosa con él, gracias a los monederos electrónicos de WeChat y Alipay, pertenecientes a Tencent y Alibaba, los dos gigantes del comercio electrónico. Se trata de unas aplicaciones que, conectadas a una cuenta bancaria, permiten llevar a cabo todo tipo de transacciones, como pagar el agua, la luz, el alquiler de la vivienda o incluso comprar un coche. Es una herramienta de gran utilidad y comodidad, pero al mismo tiempo un enorme facilitador de información sobre la vida de los ciudadanos. Un objetivo muy goloso para un régimen comunista amante de tenerlo todo bajo control.

Y es que las posibilidades de aprovechar las nuevas tecnologías y su influencia en la sociedad no ha pasado desapercibida en Pekín. En su libro sobre la gobernanza de China, publicado en el 2014, Xi Jinping ya ponía de manifiesto la necesidad de que el país asiático debía seguir sin vacilaciones el camino de la innovación de forma independiente y ganar la batalla digital si pretendía ser una gran potencia global. Desde esa fecha las autoridades chinas han venido publicando una serie de iniciativas económicas claves enfocadas al desarrollo de las nuevas tecnologías, que se recogieron en su momento en el XIII plan quinquenal (2016-2020) y ahora en el XIV plan quinquenal (2021-2025). Unos proyectos

⁶ Editorial. (12 February 2022). The crackdown on Big Tech will ensure future healthy growth. *The South China Morning Post*. Hong Kong. <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3166835/crackdown-big-tech-will-ensure-future-healthy-growth>

encaminados a construir una «China digital» y a lograr el liderazgo tecnológico mundial en el 2035, en el marco del proyecto del «rejuvenecimiento de China» de Xi, cuya finalidad es que el gigante asiático recupere todo el protagonismo y la influencia internacional que antaño tuvo el Imperio del Centro.

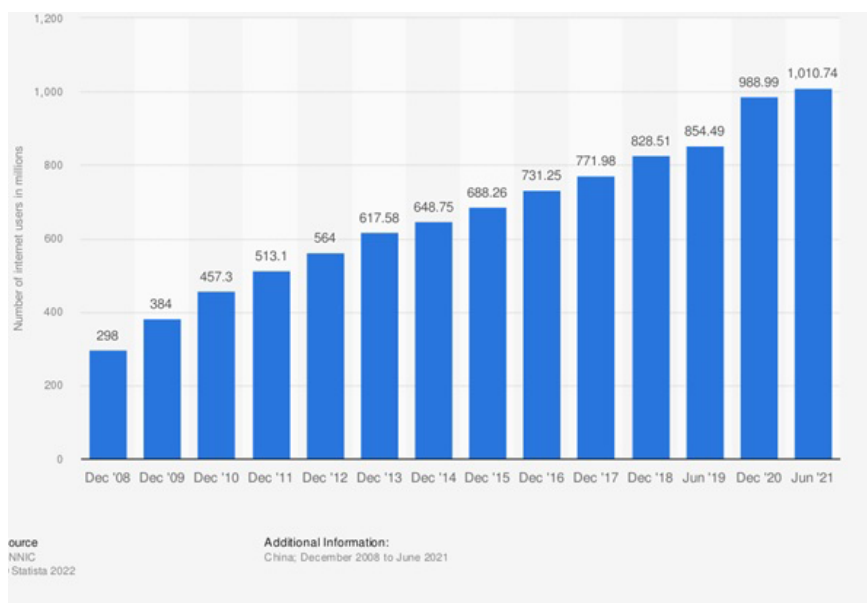


Gráfico 1. Evolución del número de usuarios de internet en China (diciembre 2008-junio 2021) en millones. Fuente: China Internet Network Information Center (CNNIC), Statista

El poder de los *big data*

En su afán por construir esa «China digital», el Partido Comunista chino no ahorra esfuerzos, ni recursos, para impulsar los sectores de fabricación de semiconductores, robótica o inteligencia artificial, a la vez que ha permitido el crecimiento desmesurado de las empresas dedicadas al comercio electrónico, como Alibaba, Tencent (WeChat) o Baidu (el Google chino), en su afán por alcanzar el liderazgo tecnológico mundial. Sin embargo, el voraz dinamismo de estos grupos empresariales y su vertiginoso crecimiento ha llevado a acumular un poder económico que puso en alerta al Partido Comunista, que ha decidido ponerles coto ante el temor de que su poderío derivara en influencia política, ya que esas plataformas digitales manejan una enorme cantidad de datos personales de una comunidad digital que ronda los mil

millones de usuarios, que hasta ahora escapaban al control de las autoridades.

La presión gubernamental sobre los principales grupos tecnológicos empezó, sin embargo, antes de la pandemia de la COVID-19. Comenzó en noviembre del 2020, cuando Pekín suspendió la salida a bolsa del Grupo Ant, el brazo financiero de Alibaba, aludiendo a su posible impacto en la estabilidad del sistema financiero. Continuó durante el 2021 con una serie de multas y restricciones a otros grandes grupos tecnológicos en áreas tan distintas como el comercio electrónico, las finanzas, el transporte o la educación telemática, por prácticas monopolísticas y anticompetitivas, que les han supuesto unas pérdidas del orden de más de 700.000 millones de euros. Y ha terminado, por el momento, con unos planes regulatorios que abarcan desde medidas antimonopolio a los derechos laborales, pasando por la gestión de datos y algoritmos y el control sobre las *empresas* que utilizan las nuevas tecnologías para mejorar o automatizar los servicios y procesos financieros.

Pero la fiebre regulatoria de los dirigentes chinos no llegó hasta que empezaron a tener controlada la pandemia de la COVID-19. Fue entonces cuando apostaron por ampliar el control normativo del uso de las nuevas tecnologías y adoptarlas como una nueva herramienta de vigilancia indispensable, tanto para fines sociales como políticos. Durante la pandemia, el Gobierno comprobó la eficacia en el control de la población que le reportaban los móviles, que facilitan información instantánea del comportamiento de los chinos respecto al COVID-19. Una dinámica que les ha confirmado el enorme rendimiento que pueden obtener del empleo de los *big data* y la aceptación que ello tiene por parte de la población, lo que les ha impulsado a querer tener rigurosamente reguladas las plataformas digitales y el uso que hacen de los datos que recopilan. Un proceso que aún está en marcha, ya que en Pekín aún estudian la mejor fórmula para compaginar el control político de la población con la protección de sus derechos como consumidores, sin coartar el crecimiento de las empresas del sector.

Se trata de hallar las directrices adecuadas que permitan poner orden en la «China digital». Un marco que permita a los reguladores chinos controlar las tecnológicas, sin impedir su crecimiento, al mismo tiempo que Pekín desarrolla su gran proyecto de implantar el yuan digital, que ya ha empezado a desplegarse en forma de pruebas en algunas ciudades del país. Una imple-

mentación que convertiría al país asiático en el primero del planeta en disponer de una divisa digital soberana.

Pero en paralelo a controlar el desarrollo del sector tecnológico, el régimen de Pekín también quiere aprovechar los *big data* para monitorear a la población. Esta iniciativa explica su apuesta por el llamado Sistema de Crédito Social (SCS), que tiene por objetivo realizar un seguimiento de los ciudadanos para «mejorar» su comportamiento. Se trata de un proyecto en desarrollo, con pruebas piloto en algunas ciudades de segundo orden, que funciona mediante la combinación de datos cruzados de distinta índole (económicos, sociales y políticos) que proporciona recompensas o castigos a la población en función de su comportamiento. Un esquema de funcionamiento que, por otra parte, es aceptado por buena parte de la población.

La persona afectada no es consciente de su situación hasta que se enfrenta a la realidad que ha provocado su mal o buen comportamiento. El hecho, por ejemplo, de tener facturas impagadas o criticar la corrupción gubernamental puede llevarlo a engrosar una lista negra que le impida comprar billetes de avión o trenes de alta velocidad o que sus hijos vayan a una determinada escuela. Pero no todo son sanciones, el sistema también ofrece recompensas en los casos positivos con el fin de fidelizar a los «buenos» ciudadanos, como puede ser el hecho de ser llamados primero para una entrevista de trabajo.

Este Sistema de Crédito Social, sin embargo, lleva bastante retraso y no está claro cuando se aplicará. Las autoridades tenían previsto que entrará en vigor en el 2020, pero la complejidad de su desarrollo lo ha dejado sin fecha fija para su aplicación. Un retraso provocado por la iniciativa de Pekín de que cada gobierno local diseñe y lleve a cabo con sus criterios su propio sistema y luego lo adapte a un esquema general. Una mecánica que ha ralentizado el proyecto de forma indefinida.

Objetivo: la autosuficiencia tecnológica

La puesta en circulación del yuan digital está destinado a ser un hito importante en la plasmación del «Sueño de China», pero no el único. Para Xi Jinping la modernización y la prosperidad del país pasa por superar a Estados Unidos y alcanzar el liderazgo mundial en ámbitos como el comercio, la ciencia, la tecnología y la economía. Un envite audaz que explica los cientos de miles de

millones de euros que China dedica desde hace años a impulsar las nuevas tecnologías, si bien los avances son lentos.

Cuando se diseñó el proyecto «Made in China 2025» uno de los objetivos era promover las exportaciones de alta tecnología y se fijó una meta del 70 % de autosuficiencia en semiconductores para el 2025, pero este objetivo parece inalcanzable hoy en día a tenor de los resultados obtenidos. En el 2020, la producción de chips en China representó solo un 15,9 %⁷, según la firma de investigación estadounidense IC Insights, y de la producción total desarrollada en el país, las empresas locales solo representaron el 5,9 %⁸ de las ventas, mientras que el resto lo acapararon las firmas extranjeras. Un retraso en la consecución de los objetivos que habría que atribuirlos a falta de personal especializado y de equipamientos avanzados.

No obstante, el Gobierno chino ha apretado el acelerador desde el 2017, cuando se inició la guerra fría con Estados Unidos. Un

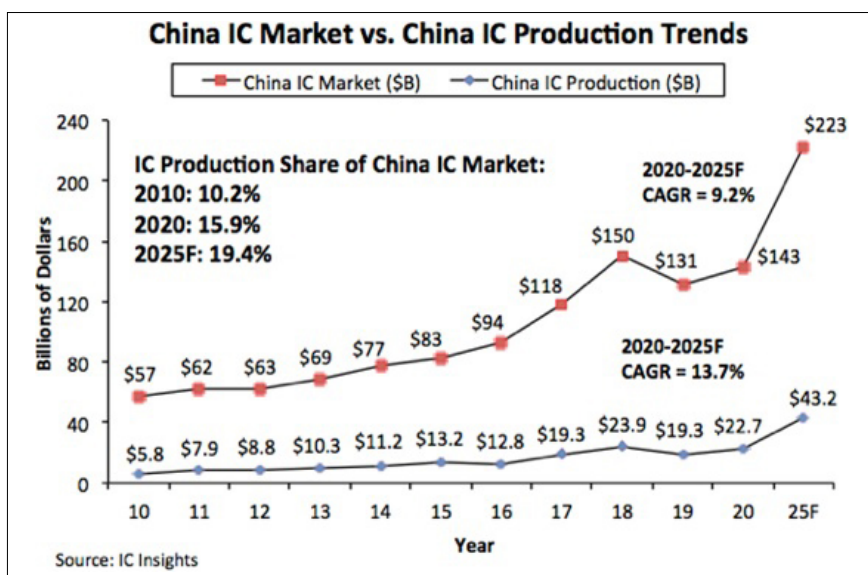


Gráfico 2. Evolución del mercado de circuitos integrados de China y de su producción (en miles de millones de dólares). Fuente: IC Insights

⁷ China forecast to fall far short of its 'Made in China 2025' goals for ICs. *IC Insights*. Arizona (USA), Scottsdale. (6 January 2021). <https://www.icinsights.com/news/bulletins/China-Forecast-To-Fall-Far-Short-Of-Its-Made-In-China-2025-Goals-For-ICs/>

⁸ China forecast to fall far short of its 'Made in China 2025' goals for ICs. *IC Insights*. Arizona (USA), Scottsdale. (6 January 2021). <https://www.icinsights.com/news/bulletins/China-Forecast-To-Fall-Far-Short-Of-Its-Made-In-China-2025-Goals-For-ICs/>

conflicto que amenaza con un desacoplamiento tecnológico, que ha impulsado a Pekín a apostar por la autosuficiencia para no quedar en fuera de juego tecnológico, lo que imposibilitaría su escalada al liderazgo mundial. Una estrategia que supone invertir masivamente en innovación y muy especialmente en el sector de los semiconductores, elemento clave en cualquier dispositivo electrónico y cuya fabricación constituye en la práctica un monopolio estadounidense. Una frustración que se tradujo en el 2020 en una factura de importación de chips por valor de 350.000 millones de dólares⁹ (310.500 millones de euros).

En su afán para crear una industria nacional de chips de última generación y superar la desventaja respecto a Estados Unidos, China comenzó hace algo más de dos años un gigantesco proyecto destinado a eliminar la influencia estadounidense en la fabricación de sus microchips. Una iniciativa que ha llegado al extremo de que cada empresa puntera estadounidense tiene ahora un doble chino que está luchando por posicionarse como proveedor de la industria local en el gigante asiático. Una tarea que se adivina compleja, porque las compañías estadounidenses controlan más del 80 %¹⁰ del mercado global y las firmas chinas aún necesitan los componentes estadounidenses. No obstante, la producción de chips avanzados ha alcanzado ya una tasa de autosuficiencia en el país asiático del 9 %¹¹ en apenas un lustro de funcionamiento. Un dato que sugiere que la industria de semiconductores china está quemando etapas rápidamente.

En plena globalización se antoja, sin embargo, difícil que el gigante asiático alcance la autosuficiencia tecnológica y más teniendo en cuenta la interconexión que mantienen —a pesar de todo— las dos economías más grandes del planeta. Y parece arduo y complicado que se llegue a un desacoplamiento total del suministro de semiconductores con las repercusiones que ello supondría para la economía global. China supone actualmente del orden del 25 % de las ventas de la mayoría de las empresas

⁹ Ting-Fang, C. y Li, L. (5 May 2021). US-China tech war: Beijing's secret chipmaking champions. *Nikkei Asia*. Tokyo. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Most-read-in-2021/US-China-tech-war-Beijing-s-secret-chipmaking-champions>

¹⁰ Ting-Fang, C. y Li, L. (5 May 2021). US-China tech war: Beijing's secret chipmaking champions. *Nikkei Asia*. Tokyo. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Most-read-in-2021/US-China-tech-war-Beijing-s-secret-chipmaking-champions>

¹¹ Semiconductor Industry Association. (10 January 2022). China's share of global chip sales now surpasses Taiwan's, closing in Europe's and Japan's. *SIA, Blog*. Washington. <https://www.semiconductors.org/chinas-share-of-global-chip-sales-now-surpasses-taiwan-closing-in-on-europe-and-japan/>

de chips estadounidenses, un porcentaje que seguramente nadie está interesado en que desaparezca.

No obstante, a la luz de las apuestas que China ha llevado a cabo durante su evolución económica y los éxitos alcanzados, nadie se atreve a afirmar que las autoridades de Pekín no hayan emprendido un camino irreversible para alcanzar la autosuficiencia tecnológica, al igual que hicieron anteriormente en otros ámbitos. Posiblemente no lo logre, pero sí que seguramente conseguirá reducir su dependencia tecnológica de Estados Unidos y construir una industria competitiva autóctona. El tiempo lo dirá.

Los grandes retos sociales: la «prosperidad común»

Xi Jinping cree que la transformación de China en un país poderoso y tecnológicamente avanzado es imparable. No obstante, considera que solo se materializará si el Partido Comunista permanece fuerte y unido bajo su liderazgo y se mantiene fiel a los principios de sus fundadores, que apostaron por la redención de la nación y por el desarrollo y el bienestar de la sociedad como ejes fundamentales de su acción política. Una idea que lleva al dirigente chino a concluir que sus planes de empoderamiento de la nación no tendrán éxito si no logra reducir la enorme brecha que existe entre ricos y pobres y las ciudades y el mundo rural, una asignatura pendiente inaplazable para el Partido Comunista.

Se trata de una estrategia a largo plazo que Xi ha bautizado como la campaña de la «prosperidad común», en la que la modernización económica juega un papel clave y en la que el dirigente chino es consciente de que solo saldrá victorioso si es capaz de satisfacer las necesidades de una sociedad cada vez menos paciente.

Un envite complejo si se tiene en cuenta la realidad social de un país en el que el 40 % de la población vive con apenas 1.000 yuanes al mes (140 dólares, 125,5 euros) y el 1 % de los más poderosos posee el 31 % de la riqueza del país. Una desigualdad social que es la que ha impulsado a Xi a anunciar que el nuevo objetivo del Partido Comunista debe ser el de ampliar la clase media. Un paradigma que significa poner en el centro de la estrategia económica al ciudadano de a pie, mejorarle su poder adquisitivo, su nivel de vida y con ello impulsar la demanda interna, un objetivo largamente acariciado por los dirigentes chinos.

Alcanzar esta meta, sin embargo, no resultará fácil debido a los enormes obstáculos que se interponen para crear y consolidar

una sociedad acomodada con un estado de bienestar que garantice las necesidades básicas de la población. Unos escollos, desde el rápido envejecimiento de la población y el declive de la mano de obra a la reducción de la brecha social, pasando por la reforma de la educación y la modernización del sistema de salud cuestionado por la COVID-19, que no admiten más demoras y que pueden poner en jaque la autoridad del Partido Comunista.

El envejecimiento de la población

El rápido envejecimiento de la población es, sin duda, el problema más acuciante que tienen encima de la mesa los dirigentes chinos. Se trata de una verdadera bomba de relojería que amenaza sus ambiciones de que China se convierta en una superpotencia mundial.

Los datos sobre la tasa de natalidad correspondiente a la década 2010-2020 publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), así como los del año 2021, son inapelables. La población envejece rápidamente y el número de nacimientos disminuye año tras año. Según las cifras oficiales, en el 2021 nacieron 10,62 millones de bebés¹², la cifra más baja desde 1961 y un 12 % menos que los 12 millones de nacimientos¹³ registrados el año anterior, que ya supusieron un descenso del 15 % en relación con el año 2019. Unos datos que consolidan el declive de la tasa de natalidad por quinto año consecutivo.

En paralelo, los mayores de 60 años representan ya el 19 % de la población, frente al 13 % en el 2010, y los chinos en edad de trabajar suman el 63 %¹⁴ de los 1.412 millones de habitantes del gigante asiático, cuando una década antes suponían el 70 %. Una tendencia que confirma que en China la población en edad de trabajar se ha reducido en 3,4 millones de personas por año en la última década. Un dato alarmante para Pekín.

¹² La población de China sigue creciendo. *Xinhuanet*. (17/1/2022). Pekín. http://spanish.news.cn/2022-01/17/c_1310427650.htm

¹³ Orange, W. (16 January 2022). China population: 2021 birth data to offer fresh insight into demographic crisis. *South China Morning Post*. Hong Kong. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3163465/china-population-2021-birth-data-offer-fresh-insight>

¹⁴ Carter, J., Leng, S. y Orange, W. (11 May 2021). China population: census confirms increase to 1.412 billion in 2020, but births fall again. *South China Morning Post*, Hong Kong. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3132980/china-population-latest-census-confirms-increase-1412-billion>

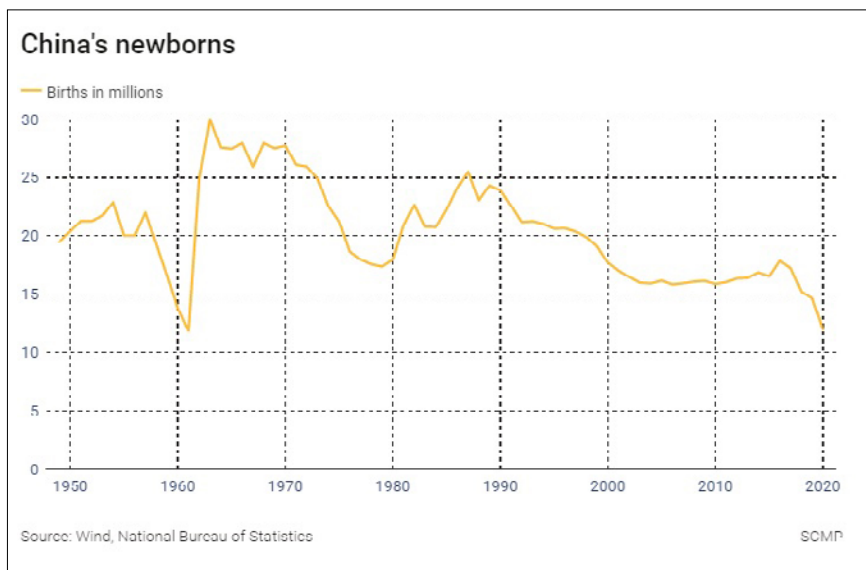


Gráfico 3. Evolución del número de nacimientos en China (en millones).
Fuente: Wind. National Bureau of Statistics

Y es que este rápido envejecimiento, el más veloz del planeta, amenaza con convertir a China en un país de ancianos y en enterrar el sueño de Xi Jinping. Un líder que aspira a ser más venerado que Mao y que ha prometido a los chinos darles una prosperidad económica y un bienestar social desconocidos hasta ahora, así como devolverles el orgullo de pertenecer a una superpotencia. Sin embargo, su promesa corre el peligro de caer en saco roto ante la complejidad del desafío que enfrenta, que no es otro que el de disponer de una suficiente mano de obra activa capaz de sostener el futuro gasto en pensiones y Seguridad Social.

El problema es que hasta ahora China había basado su éxito en una abundante mano de obra joven, dispuesta a trabajar duro y con unos salarios bajos. Pero este panorama ha cambiado y el país afronta una escasez de mano de obra cualificada que impactará de forma negativa en su evolución, ya que drenará el potencial de crecimiento de la economía y dificultará que la industria pueda dar un salto cualitativo en los sectores más innovadores y de tecnología punta. Situación que añadirá presión sobre las finanzas públicas, puesto que sus aportaciones fiscales pueden resultar insuficientes para sufragar el gasto de las pensiones y la seguridad social.

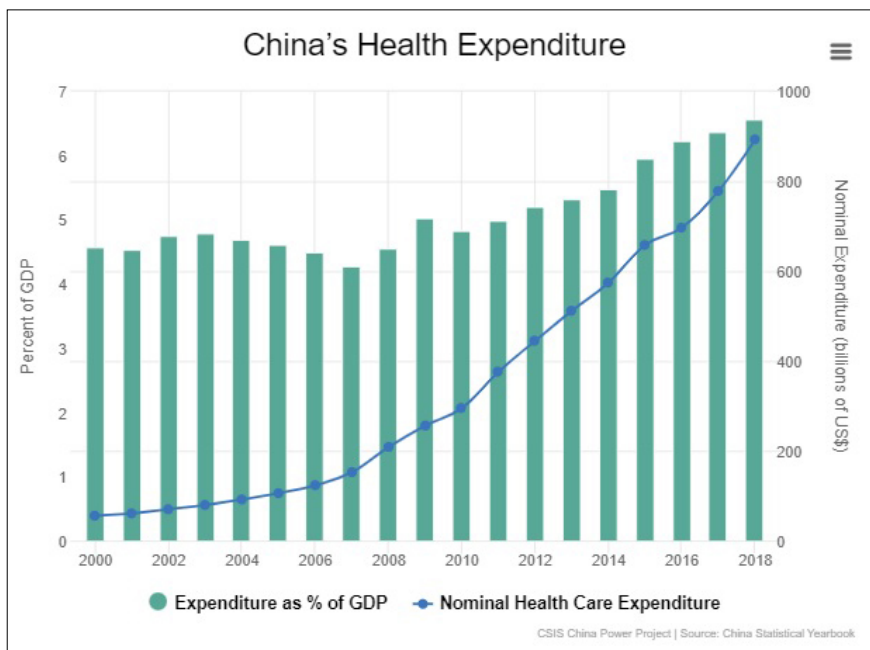


Gráfico 4. Evolución del gasto en salud de China 2000-2018. Gasto sanitario nominal y en relación al PIB.
 Fuente: CSIS China Power Project, China Statistical Yearbook

Ante tamaño desafío, el Partido Comunista ha apostado en los últimos años por dar un giro de 180 grados e incentivar la creación de familias numerosas, frente a la política del hijo único, vigente entre 1980 y 2015. La iniciativa llega tarde. La intolerante, persistente y a veces cruel exigencia a las mujeres de que no podían tener más de un hijo (con excepciones para las minorías étnicas y la población rural si tenían una hija) y las transformaciones sociales provocadas por un rápido proceso de urbanización han modificado las costumbres de la sociedad china, hasta el punto de que muchos jóvenes ni siquiera se plantean tener descendencia.

La mayoría de parejas jóvenes crecieron solos, sin hermanos, y muchos de ellos no ven ahora la necesidad de tener un segundo hijo, a pesar de los incentivos que ofrecen las administraciones regionales y locales. A lo que se añade su inquietud al ver como el coste de la vida crece más rápidamente que sus salarios y sufren para llegar a final de mes, un factor más que también las disuade de tener hijos. Y es que, si una familia china tenía que dedicar 50.000 euros a criar a un hijo en el 2005, ahora esta cifra se ha quintuplicado y alcanza los 250.000 euros, según la prensa local. Una cantidad inalcanzable para muchas parejas, que cuentan con

unos ingresos mensuales del orden de los 2.500 euros. Una cifra que permite pocas alegrías en ciudades como Pekín o Shanghái, donde un piso de una habitación en el centro puede costar fácilmente 900 o 1.000 euros.

Las otras alternativas que permitirían a Pekín cuadrar en el futuro los gastos de pensiones y Seguridad Social no son otros que retrasar la edad de jubilación, abrir las fronteras a la mano de obra extranjera o bien aumentar los impuestos a la nueva clase media local. La primera de las tres opciones es la única que contempla seriamente el Gobierno, si bien no ha tomado decisión alguna ante la impopularidad que puede suponer en la sociedad china que los hombres sigan trabajando más allá de los 60 años y las mujeres de los 50. Las otras dos posibilidades restantes prácticamente no se barajan, debido a que incomodan en gran manera a los dirigentes chinos, si bien no es descartable que a medio plazo Pekín decida aumentar la fiscalidad a aquellos que tengan más patrimonio. Una perspectiva que hoy en día causa sería inquietud entre los altos funcionarios del régimen y los cuadros del Partido Comunista.

La brecha social

Un reto igualmente importante que quita el sueño a Xi es el de reducir las enormes diferencias de riqueza que existen entre la población china, que son de las más extremas del mundo. Prueba de esta inquietud lo demuestra el hecho de que el dirigente chino ha señalado como objetivo prioritario la consecución de una «sociedad modestamente acomodada», que cubra las necesidades básicas, como puedan ser vivienda, alimentación, educación y sanidad, es el proyecto bautizado «prosperidad común» por Xi, cuyo horizonte es el año 2035.

Se trata de un concepto que el mandatario chino impulsa como una tercera vía entre el igualitarismo de la época maoísta y la desigualdad exacerbada que generó la idea de «enriquecerse es glorioso!» que proclamó Deng Xiaoping a finales de los años setenta del siglo pasado, que dio paso a las enormes desigualdades que existen ahora en China.

Su idea no es otra que la de favorecer la generación de oportunidades para que los colectivos más desfavorecidos del país puedan tener acceso a una mejor educación y sanidad, así como más opciones para mejorar su calidad de vida y, en definitiva, llegar

a enriquecerse algún día. El éxito de la «prosperidad común» es fundamental para el «xiismo», ya que su implementación debería contribuir a fortalecer los cimientos de la gobernabilidad del Partido Comunista, puesto que demostraría que su preocupación primordial sigue siendo el bienestar de la población y la mejora de sus condiciones de vida.

La meta, sin embargo, no es fácil de alcanzar, ya que suscita un doble reto. Por una parte, se trata de reducir la diferencia de poder adquisitivo entre la población rural y de las ciudades y, por otro lado, la desigualdad entre ricos y pobres en la sociedad china. Una brecha que no disminuye y que inquieta cada vez más a los dirigentes de Pekín, siempre temerosos de que se produzcan desórdenes sociales, que cuestionen la autoridad del Partido Comunista y ponga en peligro la supervivencia del régimen.

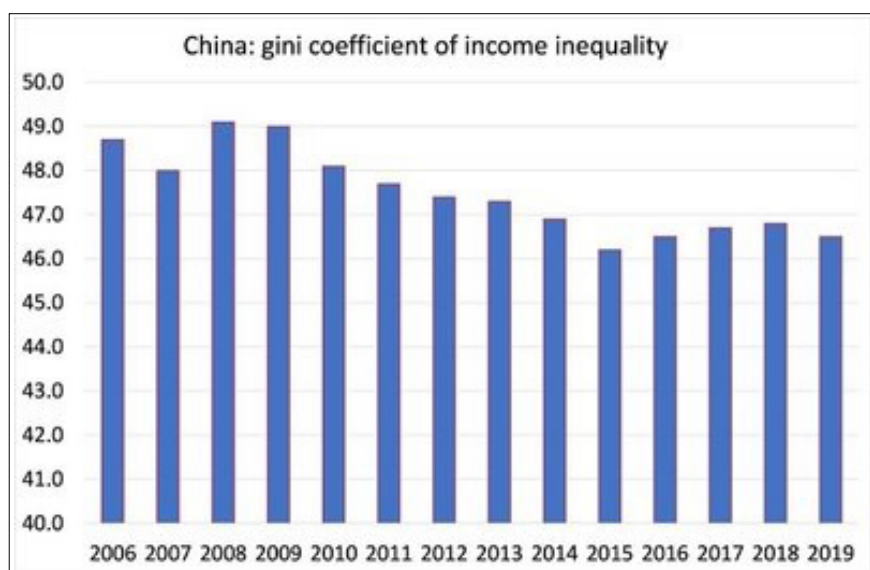


Gráfico 5. Evolución del coeficiente Gini, que mide la desigualdad de ingresos entre los habitantes de un país, siendo 0 la máxima equidad y 1 (o 100 si es en porcentaje) la desigualdad máxima.

Fuente: Banco Mundial

La realidad es que las estadísticas oficiales justifican estas preocupaciones respecto a las enormes diferencias entre ricos y pobres. Una alerta que el primer ministro, Li Keqiang, se encargó de recordar en mayo del 2020 ante la Asamblea Nacional, al señalar que el 40 % de la población (565 millones de personas) viven con apenas 1.000 yuanes al mes (140 dólares, 125,5

euros)¹⁵ y el 75 % de ellos habita en zonas rurales. El panorama se ensombrece aún más si se tiene en cuenta un informe de la OCDE, que subraya que se necesitan siete generaciones para que una persona nacida en el 10 % del colectivo más pobre de China alcance a tener unos ingresos medios, o un estudio de Credit Suisse que revela que el 1 % más rico de los chinos posee el 31 % de la riqueza del país, frente al 20 % en el 2000¹⁶ y que a finales del 2019 el gigante asiático contaba con 5,8 millones de millonarios¹⁷ y 21.000 residentes con una riqueza superior a los 50 millones de dólares (45 millones de euros).

Estos datos refuerzan el plan del Partido Comunista de mostrarse más estrictos con las grandes compañías privadas y los empresarios y exigirles más empatía social. En una reunión de esta organización celebrada en agosto del 2021, Xi Jinping señaló la necesidad de exigir a las empresas y magnates que tengan amplios márgenes de beneficios que reviertan a la sociedad parte de estas ganancias. Les ha emplazado a subir salarios a los trabajadores y a poner fin a la cultura del «996» (trabajar de las 9 de la mañana a las 9 de la noche, 6 días a la semana), así como a controlar los altos sueldos de los directivos con el fin de evitar que hagan ostentación de riqueza.

En esa campaña para reducir el abismo que separa a ricos y pobres en China, las autoridades comunistas han exhortado asimismo a los multimillonarios más significados del país a que hagan obras de filantropía. Una sugerencia que encontró rápida respuesta en Jack Ma, fundador de Alibaba, quien anunció el pasado otoño la inversión de 15.500 millones de dólares (13.450 millones de euros) en proyectos de «prosperidad común», incluida la atención médica rural y el seguro para los trabajadores de reparto a domicilio. La misma inversión para ayudas sociales hizo pública, por las mismas fechas, Pony Ma, el impulsor de Tencent, la mayor empresa de internet de China y propietaria de WeChat. Y otros 2.000 millones de dólares (1.793 millones de euros) donó Wang Xing, el multimillonario fundador de Meituan, una aplicación de entrega de alimentos digital.

¹⁵ Xin, Z. (29 May 2020). Is China rich or poor? Nation's wealth debate muddied by conflicting government data. *South China Morning Post*. Hong Kong. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3086678/china-rich-or-poor-nations-wealth-debate-muddied-conflicting>

¹⁶ *Global Wealth Report 2021*. Zúrich, Credit Suisse. <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>

¹⁷ Chinese millionaires – statistics & facts. *Statista*. (August 20, 2021). <https://www.statista.com/topics/5788/millionaires-in-china/#dossierKeyfigures>

El «hukou» o permiso de residencia

El «hukou» o sistema de registro de la población ha pasado de ser una herramienta de control de gran utilidad para el régimen a convertirse en un quebradero de cabeza para el Gobierno. Creado por Mao en 1958 dividía a los chinos en residentes rurales y urbanos y tenía —y aún tiene—, tres objetivos clave: controlar la migración interna del país, administrar la educación y la sanidad públicas y mantener la estabilidad social.

Se trata de un sistema de registro que otorgan las autoridades locales que identifica a cada persona como residente permanente en una región. Si un trabajador se traslada a otra ciudad o región y su empleador no le tramita los permisos correspondientes, ni él ni su familia pueden beneficiarse de los servicios públicos como la sanidad o la educación. Una situación que favorece los casos de corrupción y de explotación, además de obligar a muchos padres a dejar a sus hijos en la aldea de origen y que sean los abuelos lo que los críen.

Desde los inicios de la reforma económica, y hasta hace unos pocos años, el «hukou» se reveló como un instrumento de gran eficacia para el Partido Comunista. Permitía vigilar a los activistas y controlar los flujos de mano de obra migrante para una industria manufacturera que se abría al mundo y que basaba su competitividad en unos costes bajísimos.

Sin embargo, el sistema ha perdido vigencia con el paso del tiempo y la transformación económica del gigante asiático. Los chinos cada vez se mueven más por el país, ya sea para hacer turismo o para dejar las incomodidades del campo y probar suerte trasladándose a vivir a las grandes metrópolis chinas. Ante esta realidad y que la cifra de mano de obra migrante ascendía a 243 millones de personas (el 18 % de la población), el Gobierno chino se propuso reformar el «hukou» en el 2014. Una iniciativa destinada a reducir las diferencias entre los inmigrantes que vivían con derechos restringidos en las grandes urbes y la población urbana, y apagar así un potencial foco de tensión social.

El proyecto recibió el nombre de Plan Nacional de Urbanización de Nuevo Tipo (2014-2020), fue la primera reforma del «hukou» que se lanzó destinada a las grandes ciudades como Shanghái o Shenzhen y tenía como objetivo reducir del 18 % al 15 % la población migrante desfavorecida. Los datos, sin embargo, han revelado fallida esta iniciativa, ya que el censo elaborado en el

2020 señala que la población migrante aumentó hasta los 376 millones de personas¹⁸, el 26,6 % de 1.412 millones de habitantes, en lugar de haberse reducido. Un fracaso achacado a la lentitud de los burócratas chinos en flexibilizar o buscar alternativas a este sistema de control.

Este aumento de población migrante registrada en el último lustro en China enfrenta a las autoridades a numerosos problemas. En primer lugar, cuestiona el proyecto de Xi de construir una

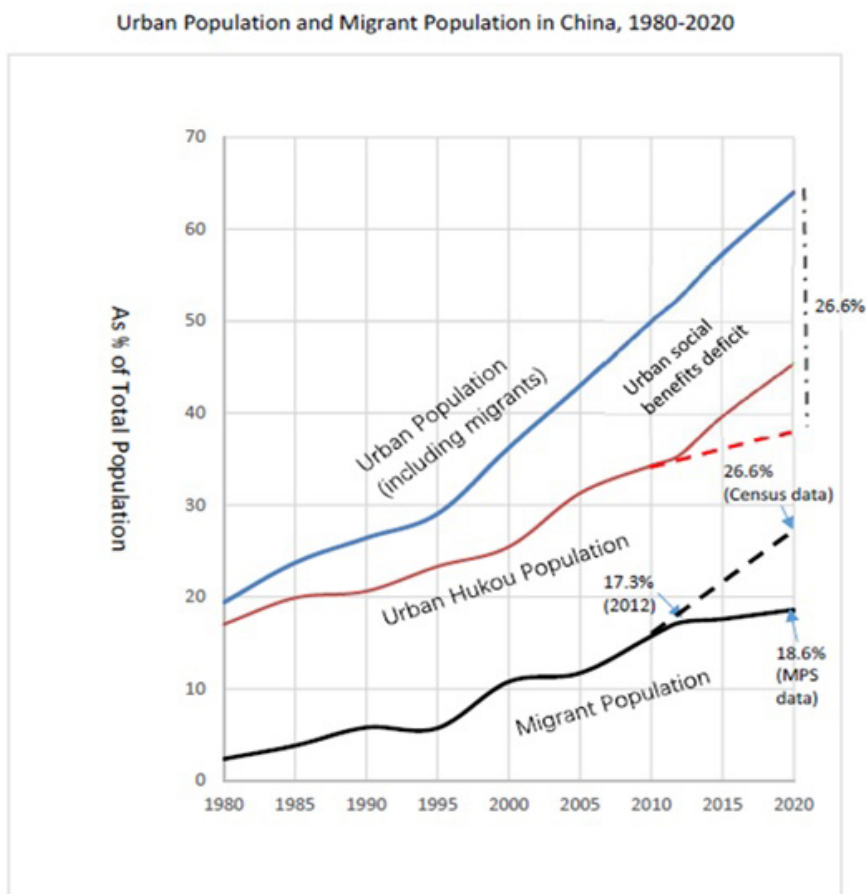


Gráfico 6. Evolución de la población migrante en China 1980-2020. La población migrante se define en China como la diferencia entre la población urbana y la población urbana local o con hukou.

Fuente: Ministerio de la Seguridad Pública y Censo 2020

¹⁸ China's hukou reform remains a major challenge to domestic migrants in cities. *World Bank Blogs*. (December, 17, 2021). Washington. <https://blogs.worldbank.org/peoplemove/chinas-hukou-reform-remains-major-challenge-domestic-migrants-cities>

sociedad amplia de «prosperidad común» y modestamente acomodada, en la medida en que la burocracia comunista no logra reducir el flujo de personas que emigra del campo a la ciudad, ni crearles canales para que accedan a los mismos derechos que los habitantes de las grandes ciudades. Una situación que desemboca en el mantenimiento de una importante brecha entre ricos y pobres o ciudadanos de primera y de segunda categoría. Un panorama que inquieta a los mandatarios chinos, siempre preocupados por la posibilidad de que estallen desórdenes sociales.

Por otra parte, la falta de una reforma en profundidad del «hukou» también plantea un enorme desafío económico para el Partido Comunista. La migración interna está llamada a jugar un papel fundamental en el desarrollo del país a medio plazo, en la medida en que se aceleran las tasas de envejecimiento y de baja fertilidad en la población china, especialmente la que habita en las grandes ciudades. Y a todo ello se suma la necesidad de facilitar el acceso a la educación de los niños de estos migrantes, con el fin de que puedan convertirse en una mano de obra cualificada indispensable para el salto de la industria de tecnología avanzada china al liderazgo mundial. Metas todas ellas que precisan de un fuerte liderazgo central y una amplia coordinación con las autoridades regionales y locales.

Reforma educativa, talento y recursos humanos

Al igual que en otros ámbitos, las magnitudes que se manejan en China no siempre representan la realidad y el sector educativo es uno de ellos. A simple vista, la cifra de graduados que salen de las universidades chinas todos los años es impresionante: 8,3 millones en el 2019¹⁹, 8,7 millones en el 2020, y 9,09 millones²⁰ más en el pasado año 2021. Pero el sistema no funciona como una máquina bien engrasada, si no que presenta bastantes desajustes que pueden retrasar, e incluso convertir en un sueño imposible, el proyecto de Xi Jinping de que China alcance el liderazgo tecnológico mundial en el 2035. Una inquietud que explica que el líder chino impulsara una reforma educativa en profundidad en los primeros años de su mandato. Unos cambios que se consideran imprescindibles para convertir sus planes en realidad.

¹⁹ Número de graduados universitarios chinos crece exponencialmente. *Xinhua*. (24/6/2019). Pekín. http://spanish.xinhuanet.com/2019-06/24/c_138169521.htm

²⁰ China supera los 9 millones de nuevos graduados universitarios en 2021. *Xinhua*. (28/12/2021). Pekín.

La ambición de los dirigentes comunistas es grande, pero el reto no es menos importante, si se tiene en cuenta que se trata de la primera reforma educativa en profundidad que se acomete en el gigante asiático desde los tiempos de Mao Tse-tung. El proyecto pretende pasar de un sistema educativo tradicional y pasivo, en el que los profesores dictan lecciones magistrales y los alumnos se limitan a asentir y a memorizar los conceptos, a otro más abierto que facilite a los estudiantes herramientas para resolver problemas prácticos en un mundo cambiante y altamente tecnológico.

Sobre el papel, la iniciativa de Xi es la correcta, ya que pretende dotar al país de una mano de obra cualificada a medio plazo, pero el proyecto avanza a un ritmo más lento de lo esperado por Pekín. Una dilación que se explica porque el objetivo final de esta reforma es el de transformar totalmente el sistema educativo chino. Un método muy rígido y mucho más centrado en la cantidad que en la calidad y que sitúa actualmente al gigante asiático ante una carencia de mano de obra cualificada. Una situación derivada del hecho de que muchos estudiantes recién graduados adolecen de falta de creatividad ante las exigencias de un mundo tecnológico muy competitivo, que exige propuestas innovadoras, y prefieren encaminarse hacia un puesto de menor responsabilidad en el sector público.

Este desequilibrio entre la demanda de mano de obra cualificada y la oferta de graduados universitarios se ha convertido en un grave problema para los planes de Pekín de construir la «China digital». Los últimos datos conocidos revelan de la gravedad de la situación. De los 9,09 millones de universitarios que acabaron el pasado año 2021 sus estudios, el 49 %²¹ eligió un trabajo en el sector público, ya fuera la administración o en una empresa estatal. Una tendencia que confirma las conclusiones del informe conjunto del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social y Alibaba, que cifra en 10 millones de personas el déficit de puestos de trabajo necesarios para acometer la transformación digital hasta el año 2025²². Un desequilibrio inquietante.

²¹ Wang, Y., Fan, Q. y Wang, X. (January, 11, 2022). Fresh graduates in China Flock to Government, State firms. *Caixin*. Beijing. <https://www.caixinglobal.com/2022-01-11/fresh-graduates-in-china-flock-to-state-firms-101828827.html>

²² Cai, X. (July, 24, 2020). China's Nascent Tech Sectors, Need 10M Workers by 2025. *Sixth Tone*. Beijing. <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3166835/crackdown-big-tech-will-ensure-future-healthy-growth>

Ante este panorama, el Partido Comunista se enfrenta una apuesta compleja de cambio económico, ya que obliga a sus cuadros dirigentes a enfrentarse a la realidad y a tener que corregir sus esquemas si apuestan por convertir el país en un abanderado de la tecnología mundial. Para ello, deberían flexibilizar su consideración de que el profesorado debe seguir a pies juntillas sus directrices. Y también promover un profundo cambio cultural (lo que se adivina bastante improbable) y fomentar la confianza horizontal, para que los graduados universitarios apuesten por la cooperación para tener éxito en sus proyectos. Un envite nada fácil de superar, si se tiene en cuenta que la sociedad china es tradicionalmente individualista, competitiva y no comparte ideas o iniciativas. Unas características que debilitan las posibilidades de alcanzar objetivos más importantes y que se refleja en cualquier aspecto de la realidad cotidiana china, incluida la cooperación interministerial.

Conclusiones

Esbozar el horizonte al que se dirige China no resulta una tarea fácil, dada la opacidad y el carácter monolítico del gobernante Partido Comunista chino. No obstante, de su trayectoria y estrategias actuales se puede deducir hacia dónde se encamina el gigante asiático, sus posibilidades de éxito y de sufrir un revés.

Nadie cuestiona el liderazgo de su secretario general y presidente del país, Xi Jinping, que en otoño del 2022 empezará su tercer mandato rodeado de un equipo de fieles. A la luz de las decisiones que ha adoptado en los últimos tiempos, todo indica que, a pesar de todas las promesas realizadas en los foros internacionales, Xi seguirá apostando por aumentar el papel del Estado en el control de la economía, así como el del partido en la evolución del país. Todo ello en el marco del pragmatismo que impregna la gestión de las autoridades chinas, que seguramente reforzarán las leyes de supervisión en internet con el fin de intensificar su control sobre los *big data* y las redes sociales.

La economía es el ámbito donde se abren más interrogantes respecto a la evolución del gigante asiático. A medio plazo, todo dependerá del éxito de la apuesta de Xi en su estrategia de la «doble circulación». Una iniciativa que, más allá de impulsar la demanda interna y externa, pretende que China alcance la autosuficiencia y se convierta en un mercado totalmente integrado que no dependa del resto del mundo. Un escenario que

Pekín aspira a complementar con el mantenimiento de puentes tendidos a los mercados extranjeros para exportarles productos chinos a través de las infraestructuras construidas mediante el proyecto de las nuevas Rutas de la Seda, denominado oficialmente la Franja y la Ruta.

Existen pocas dudas acerca de que China continuará progresando en los sectores de tecnología avanzada y disputará a Estados Unidos el liderazgo mundial en ese campo. No obstante, su meta de lograr la autosuficiencia tecnológica plantea muchos interrogantes, debido a las carencias que subsisten en su tejido industrial para dar un salto cualitativo.

El Gobierno chino deberá elaborar un marco financiero y regulatorio propicio para incentivar el sector privado —el más dinámico— a apostar por el desarrollo de la tecnología punta, en lugar de penalizarlo como ha hecho en los últimos tiempos. Será necesario, asimismo, que promueva la captación de talento y mano de obra cualificada para avanzar en los sectores punteros considerados clave y esforzarse en adquirir firmas extranjeras de ámbitos muy especializados para superar cuellos de botella. Una tarea nada fácil esta última debido a que los países desarrollados supervisan de forma cada vez más estricta las operaciones de compra de empresas consideradas estratégicas.

Responder a los retos sociales es el mayor reto al que se enfrenta Xi Jinping, ya que de ello dependerá en gran parte el éxito de su proyecto de modernización económica. En su conjunto, los problemas del envejecimiento de la población, la brecha entre ricos y pobres y la mala calidad de los servicios sociales, forman una tormenta perfecta que inhibe el consumo de los hogares chinos y obstaculiza que el consumo interno se convierta en el motor más importante del crecimiento económico del gigante asiático.

Para modificar ese panorama, el Gobierno chino no tiene más opciones que promover el crecimiento de la clase media. Un objetivo que supone flexibilizar al máximo el «hukou» o permiso de residencia para que los habitantes de las zonas rurales puedan acceder a los servicios sociales de las zonas urbanas, que son de más calidad. Una medida que permitiría, asimismo, aumentar la mano de obra disponible y retardar la bomba de relojería que supone el rápido envejecimiento de la población. Unos pasos que deberían acompañarse de nuevos —y más variados— incentivos para las jóvenes parejas a fin de que tengan más descendencia y

contribuyan así también a frenar la caída de la tasa de natalidad a medio plazo.

Medidas, todas ellas, que en caso de no aplicarse podrían causar malestar en la población y tensar a medio plazo el acuerdo tácito entre el Partido Comunista y la sociedad china, acerca de que el primero garantiza el desarrollo y bienestar del país a cambio de que el segundo aporte estabilidad y paz social. Un equilibrio que en caso de romperse atentaría contra la legitimidad de régimen. Xi Jinping tiene la última palabra.

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 Thornhill, 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.

Capítulo tercero

Las relaciones entre China y Rusia: dos estrategias diferentes y un interés compartido

Rafael Calduch Cervera

Resumen

El análisis de las relaciones, entre China y Rusia, requiere una primera consideración sobre la evolución del ascenso hegemónico chino y las potencialidades y vulnerabilidades que afectan a su actual posición como segunda potencia económica mundial.

Desde ese marco general se puede evaluar la relación que China ha desarrollado durante las tres últimas décadas con Rusia. Ambas son potencias mundiales, pero mientras Pekín ejerce un poder económico global, el Kremlin viene utilizando durante los últimos años su poder militar para restaurar su dominio estratégico y garantizar su seguridad nacional.

Ambas potencias reivindican cambios en el orden internacional, que garanticen su ascenso hegemónico a costa de reducir el liderazgo de Estados Unidos. Sin embargo, sus diferentes estrategias, que a corto plazo puede reforzarse mutuamente, a largo plazo entrañan intereses discrepantes y, tal vez, antagónicos.

La guerra desencadenada por la invasión rusa de Ucrania, en la medida en que se trata de una guerra sistémica al involucrar, directa o indirectamente, a todas las potencias mundiales,

provocará cambios en las relaciones internacionales de poder. En la actualidad ya ha provocado un dilema estratégico a las autoridades chinas, obligadas a mantener su cooperación con Moscú y evitar el régimen general de sanciones que Estados Unidos y sus aliados han impuesto a Rusia.

Palabras clave

China, Rusia, Estados Unidos, Ucrania, guerra, hegemonía, rivalidad, potencias revisionistas, globalización, orden internacional.

China-Russia relations: two different strategies and a shared interest

Abstract

The analysis of the relations between China and Russia requires a first consideration of evolution of Chinese hegemonic rise, their potentialities and vulnerabilities that affect its current position as the second world economic power.

From this general framework, the relationship that China has developed over the last three decades with Russia can be evaluated. Both are world powers, but while Beijing exercises global economic power, the Kremlin has been using its military power in recent years to restore its strategic dominance and guarantee its national security.

Both powers demand changes in the international order, which guarantee their hegemonic rise at the cost of reducing the leadership of the United States. However, their different strategies, which in the short term can be mutually reinforcing, in the long term entail discrepant and, perhaps, antagonistic interests.

The war triggered by the Russian invasion of Ukraine, to extent that it is a systemic war involving, directly or indirectly, all world powers, will cause changes in international power relations. At present, it has already caused a strategic dilemma for the Chinese authorities, forced to maintain their cooperation with Moscow and

avoid the general regime of sanctions that the United States and its allies have imposed on Russia.

Keywords

China, Russia, USA, Ukraine, war, hegemony, rivalry, revisionist powers, globalization, international order.

La emergente hegemonía china en el marco de la globalización: potencialidades y vulnerabilidades

Uno de los aspectos más tratados por la literatura especializada de la última década sobre la R. P. China, es el de su creciente hegemonía comercial y financiera en el contexto del proceso globalizador y el efecto que está teniendo en el liderazgo mundial ejercido por Estados Unidos¹.

No obstante, la mayoría de tales estudios e informes adolecen de dos importantes limitaciones teóricas que aminoran o invalidan sus principales conclusiones. En primer lugar, se realiza un uso impreciso de conceptos básicos como son los de «hegemonía»² y «globalización»³ y en segundo término, no suelen diferenciar las circunstancias y los sucesos coyunturales de los condicionamientos y procesos estructurales.

Por tanto, si deseamos poder describir y valorar adecuadamente la hegemonía de China en el marco del proceso globalizador, debemos despejar una cuestión central: ¿en qué medida los fundamentos estructurales de la China actual le permiten desarrollar una estrategia hegemónica global que sea duradera?⁴. Ello supone tener que considerar las potencialidades y vulnerabilida-

¹ Morrison, W. M. (2019). *China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States*. Congressional Research Service Report RL33534. Washington. [Consulta: 9/3/2022]. Disponible en: <https://www.everycrsreport.com/reports/RL33534.html>

² Por lo que atañe a los dos conceptos señalados, en este estudio entendemos por hegemonía «el ejercicio del poder internacional a través de la imposición y, en último extremo, mediante el empleo de medios coactivos, incluido el uso de la fuerza por parte de los Estados» Calduch, R. *Hegemonía, multipolaridad y multilateralismo: los casos de Estados Unidos y la Unión Europea*. Añorve, D., Cid, I. y Gutierrez, A. T. (ccords.). (2012). *Los BRICS entre la unipolaridad y la multipolaridad en el siglo XXI*. México, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad de Guanajuato. Pp. 32.

³ Por su parte el concepto de globalización lo hemos definido como «el proceso caracterizado por el desarrollo de una acelerada y descentralizada interdependencia compleja a escala mundial como resultado de la nueva comunicación social interactiva, generada por la combinación de internet y los sistemas de telecomunicaciones móviles, que impulsa la emergencia histórica de una sociedad virtual basada en el individualismo masivo». Calduch, R. (2017). *A pessoa como sujeito da vida internacional*. Actas III Congresso Internacional do Observare: Para além das fronteiras. Lisboa, Pesoas, espaços, ideias. [Consulta: 9/3/2022]. Disponible en: http://observare.ual.pt/conference/images/congresso_2017/Acta_IIICongresso_RafaelCalduch_ES.pdf

⁴ Estos fundamentos estructurales, están configurados por lo que Pierre Renouvin denominó «fuerzas profundas» de las relaciones internacionales. Renouvin, P. (1990). *Historia de las relaciones internacionales. Siglos XIX y XX*. Madrid, Akal, (2.ª ed.).

des que presentan el Estado y la sociedad chinas, ya que ambas nos indicarán los condicionamientos y el marco general de larga duración en cuyo seno podrán desarrollarse las decisiones y acciones chinas de corto o medio plazo.

Si consideramos la estrategia de hegemonía global que ha emprendido el gobierno de Pekín desde hace varias décadas, resulta clara y fácilmente demostrable la opción en favor de una hegemonía económica⁵. Por el contrario, todavía no hay evidencias concluyentes sobre unas aspiraciones hegemónicas militares a escala mundial y resulta claramente descartable, a medio plazo, una aspiración hegemónica global en la dimensión cultural.

Además, en el desarrollo de su estrategia hegemónica global, China considera que el principal obstáculo es la actual posición dominante de Estados Unidos, potenciada por su estrecha colaboración económica y tecnológica con otras grandes economías mundiales y reforzada militarmente por importantes alianzas regionales como la OTAN y, recientemente, el AUKUS⁶.

Desde la perspectiva de las autoridades de Pekín, el proceso de dominio global de Estados Unidos se vio decisivamente reforzado por la desintegración de la URSS y el agotamiento del modelo económico de propiedad estatal y planificación centralizada. Ello situó a China ante el reto de una cambiante realidad geopolítica y económica, a la que necesariamente debía adaptarse para evitar un colapso político similar al que había acaecido en la Unión Soviética.

La respuesta inicial fue un proceso de transformación progresiva de la economía del país hacia un modelo de capitalismo estatal, acompañado de las necesarias reformas políticas y sociales que, al mismo tiempo que facilitaban la introducción de los cambios económicos, también garantizasen la continuidad del poder exclusivo del Partido Comunista Chino, la estabilidad del Estado y su proyección como decisiva potencia regional⁷.

⁵ Breslin, S. (2007). *China and the Global Political Economy*. Nueva York, Palgrave Macmillan.

⁶ Rudolf, P. (February, 2020.) *The Sino-American World Conflict*. *SWP Research Paper*, 3. Berlín, German Institute for International and Security Affairs. [Consulta: 11/4/2022]. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP03_rdf_Web.pdf

⁷ Para un estudio detallado de los orígenes y el desarrollo de las primeras etapas de la actual hegemonía china sigue siendo de referencia Delage, F. (2014). *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático (1997-2005)* [tesis doctoral]. Madrid. [Consulta: 11/4/2022]. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/24641/1/T35175.pdf>

Desde el punto de vista político, tanto interno como exterior, los acontecimientos de la plaza de Tiananmén en 1989 y la reacción de represalia diplomática de las potencias occidentales, constituyeron un punto de inflexión para los dirigentes chinos en su entendimiento político con Estados Unidos y sus aliados. En el terreno económico, los resultados del nuevo capitalismo estatal, aunque ya resultaban muy significativos, todavía no permitían considerar a China como la segunda potencia económica mundial en que se convertiría a partir de los inicios del siglo XXI.

Obligado a enfrentar los cambios de poder que se estaban produciendo en el orden internacional, el Gobierno chino tuvo que establecer una estrategia de consolidación nacional y de proyección internacional, centrando sus esfuerzos en el crecimiento económico y tecnológico junto con una constante expansión comercial y financiera. Desde el punto de vista geopolítico, el objetivo que el gobierno chino aspiraba a lograr a largo plazo era la transformación del orden mundial para garantizar su posición hegemónica, sin renunciar a su decisiva influencia como potencia regional del área indopacífica.

Sin embargo, el proceso para alcanzar dicha hegemonía está estrechamente condicionado por una serie de factores estructurales, que los dirigentes chinos deben tener muy presentes a la hora de establecer su estrategia y diseñar las políticas que deben seguirse.

En primer lugar, se encuentra el condicionante derivado de la relación entre territorio y población y los requerimientos que impone su gestión, para garantizar la estabilidad política y el desarrollo del país. Con sus 1.400 millones de personas la sociedad china es la más populosa del planeta, seguida muy de cerca por la India, aunque se extiende por un territorio de 9,5 millones de km² que es, aproximadamente, la mitad del territorio de la Federación de Rusia. Por la cuantía, configuración y distribución territorial, la población china constituye el principal reto, pero también el principal activo para el desarrollo económico y social del país⁸.

Es un reto en la medida en que los limitados recursos materiales de China son insuficientes para garantizar el progreso de las con-

⁸ La población china posee una elevada esperanza de vida al nacer con una media de 76 años. Su pirámide de población presenta el perfil de una sociedad en desarrollo demográfico, ya que más de un 70 % del total se encuentra entre las edades de 15 a 64 años. En cuanto a la distribución geográfica, el 63,6 % de su población se concentra en las ciudades.

diciones de vida de una población creciente, a pesar de las restricciones de natalidad impuestas por el Estado durante décadas. Ello obliga a las autoridades de Pekín no solo a una gestión eficaz y eficiente de tales recursos, condición poco compatible con la planificación centralizada, sino también a un abastecimiento del exterior mediante una constante expansión comercial.

Pero la relación entre el territorio y la población, también, ha sido un importante activo para el desarrollo del país al dotarle de una disponibilidad laboral y de una demanda nacional, en condiciones de garantizar el despegue económico interno necesario para desencadenar el proceso continuado del desarrollo económico y social.

Durante la primera etapa de este desarrollo, en las décadas de los 70 y 80, el aumento de la riqueza del país (PIB) fue muy irregular pero acumulativo, propiciado por un modelo productivo basado en el recurso intensivo de la mano de obra en los sectores agrícola e industrial y masivamente orientado a satisfacer la demanda nacional de bienes y servicios⁹.

Además, el aumento del PIB se acompañó de un proceso de redistribución de riqueza y de población hacia las ciudades, gracias al cual se consolidó una amplia base social y urbana con rentas medias, cada vez más masiva y políticamente más poderosa dentro del Partido Comunista Chino. La combinación de ambas dinámicas internas le permitió a China alcanzar tasas de crecimiento del PIB superiores al 10 % anual.

A comienzos de la década de los 90, tras la muerte de Deng Xiaoping y coincidiendo con el colapso de la URSS, los dirigentes comunistas chinos Jiang Zemin y Li Peng iniciaron una nueva reforma económica para mantener el crecimiento de la riqueza del país sobre unas nuevas bases productivas. Se pone en marcha de este modo el denominado capitalismo de Estado, es decir una variable combinación del sistema de propiedad o control estatal directo de ciertos sectores y empresas estratégicas, junto con la promoción de empresas de propiedad privada y un sistema mixto de planificación y de mercado para la asignación de recursos, bienes y servicios¹⁰.

⁹ Según los datos del Banco Mundial, entre 1970 y 1990 el PIB de China se cuadruplicó pasando de 92,6 millardos \$USA a 360,9 millardos \$USA, mientras que en 2010 ascendía a 6 billones de \$USA, lo que significaba multiplicar 15 veces el PIB de 1990.

¹⁰ Kennedy, S. y Blanchette, J. (October 2021). *Chinese State Capitalism. Diagnosis and Prognosis*. Center for Strategic and International Studies. [Consulta: 11/4/2022]. Disponible

Durante esta nueva etapa, que perdura básicamente hasta la crisis financiera mundial de 2008, la economía china se orientó hacia el comercio exterior como motor del crecimiento económico, aunque manteniendo el control sobre la producción y la demanda internas como base de la estabilidad económica del país¹¹.

La competición en los mercados internacionales obligó a la economía china a establecer una nueva estrategia de desarrollo económico, basada en una mano de obra más cualificada, la innovación tecnológica industrial, el desarrollo de capacidades logísticas mundiales, especialmente marítimas, y la difusión masiva de las tecnologías de la información y comunicación. Todo ello se reforzó con el ingreso en 2001 en la principal organización reguladora del sistema comercial mundial (OMC), con la finalidad de facilitar su acceso a los mercados de terceros países, así como la proyección transnacional de grandes empresas chinas¹².

Los datos son bien elocuentes. Según el Banco Mundial, en 1992 el comercio exterior de China ascendía a 84,9 millardos de \$USA para las exportaciones y 80,5 millardos de \$USA para las importaciones, en 2008 estas cifras eran de 1,4 y 1,1 billones de \$USA respectivamente. No existen precedentes de un crecimiento comercial tan espectacular en el último medio siglo.

Sin embargo, esta estrategia de crecimiento económico está dando signos claros de agotamiento desde la crisis financiera internacional desatada por la quiebra de Lehman Brothers. Aunque en términos absolutos el comercio exterior siguió creciendo hasta alcanzar en 2019 los 2,5 billones de \$USA para las exportaciones y los 2 billones de \$USA para las importaciones, su impacto en el crecimiento del PIB de China ha ido disminuyendo, habida cuenta de que las tasas de incremento anual del PIB cayeron desde el 14,7 % en 2007 al 5,9 % de 2019.

La tercera fase del desarrollo económico de China se produce a raíz del impacto político provocado con la crisis financiera mundial y el ascenso al Secretariado del Partido Comunista Chino de

en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/211007_Kennedy_Chinese_State_Capitalism.pdf?34C5XDb775Ws8W6TZ6oMGPIWhIY8Z.rtf

¹¹ Tras la reforma económica la tasa de crecimiento del PIB chino pasó del 3,9 % en 1990 al 14,2 % en 1992 y se mantuvo por encima del 7 % hasta 2008, fecha en la que con la crisis financiera se inició una caída constante del crecimiento del PIB hasta alcanzar el 2,3 % en 2020.

¹² Entre ellas se pueden citar Alibaba (1999), Huawei (1987), Tencent (1998), Baidu (1999) o Xiaomi (2010).

Xi Jinping en 2012 y su posterior elección como presidente de la República en 2013. Ese mismo año, las autoridades chinas lanzaban la *One Belt One Road Initiative* (Iniciativa de la Franja y Ruta), un ambicioso proyecto de expansión mundial a largo plazo en el que se combina el comercio, las inversiones financieras y la realización o el control de infraestructuras críticas, cadenas de suministros y redes de transportes y telecomunicaciones¹³.

Aunque las propias autoridades chinas no han sido suficientemente precisas respecto de los fines últimos de esta nueva estrategia, resulta poco discutible que su plena ejecución, de acuerdo con las expectativas chinas, concedería al Gobierno de Pekín un control hegemónico de la economía global, desplazando decisivamente a Estados Unidos y la UE, junto con un poder político suficiente para condicionar unilateralmente los fundamentos del orden mundial.

Hasta enero de 2020, la Iniciativa de la Franja y la Ruta había sido participada por 138 países, pero con un grado de compromiso muy diverso que varía desde un memorándum de entendimiento hasta la firma de un tratado de cooperación. La iniciativa ha logrado un importante grado de penetración en el sudeste asiático, Asia Central, Oriente Medio, Centroeuropa y algunos países de América Latina. En cambio, entre los 57 países que no participan de la Iniciativa destacan las principales potencias económicas mundiales, como Estados Unidos, Canadá, Francia, Alemania, Reino Unido, España, la India, Brasil, Japón o Australia. Las únicas excepciones destacables son Italia, Rusia, Corea del Sur y Nueva Zelanda.

Pero la economía china también presenta relevantes vulnerabilidades que amenazan, a medio y largo plazo, la continuidad de su posición como potencia hegemónica a escala global.

En primer término, su expansión económica tiene una decisiva dependencia de la importación de las materias primas y los recursos energéticos, necesarios para mantener el sistema de producción. Ello explica la iniciativa para controlar a escala mundial las

¹³ Cai, P. (22 March 2017). Understanding China's Belt and Road Initiative. *Analyses. Lowy Institute*. [Consulta: 11/4/2022]. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-belt-and-road-initiative>

Sutter, K. M., Schwarzenberg, A. B. y Sutherland, M. D. (January 22, 2021). China's «One Belt, One Road» Initiative: Economic Issues. *Congressional Research Service*. [Consulta: 12/4/2022]. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11735>

redes de transporte y comunicaciones que, junto como las cadenas de suministro, eviten el colapso o minoración del suministro al sistema productivo chino.

Una segunda vulnerabilidad, radica en el desajuste entre la dimensión comercial y la financiera. La acelerada expansión comercial china a escala mundial no ha sido acompañada con una paralela implantación del renmimbi como medio de pago internacional y de una red de entidades financieras que faciliten las inversiones a escala mundial¹⁴. El resultado de esta vulnerabilidad es la alta dependencia de los flujos comerciales y de los inversores chinos por las variaciones de los tipos de cambio del dólar y el euro como principales monedas de reserva.

La tercera vulnerabilidad económica de China es su relativamente escasa inversión en investigación científica básica, en favor de la investigación aplicada y la innovación tecnológica más rentables a corto o medio plazo. Ello le provoca un importante desfase científico respecto de las potencias occidentales, que difícilmente podrá compensar a largo plazo con innovaciones técnicas. Necesariamente, el progreso económico y militar de China seguirá estando condicionado, en gran medida, por la dependencia científica de otras potencias más avanzadas como Estados Unidos, la UE, Rusia, Japón o Corea del Sur¹⁵.

No faltan investigaciones que apuntan como vulnerabilidad, la creciente dualidad económica y social que está experimentando el país como consecuencia del creciente peso económico del sector orientado al comercio exterior respecto del dirigido al mercado interno. Esta dualidad, tratada ampliamente por los teóricos de la dependencia, puede terminar provocando una brecha social

¹⁴ El renmimbi fue incorporado por el Fondo Monetario Internacional al grupo de monedas que integran los Derechos Especiales de Giro en 2016. Sin embargo, su participación en el conjunto de las reservas mundiales en 2020 era irrelevante frente al 59 % del dólar USA; el 21,2 % del euro; el 6 % del yen japonés o el 4,7 % de la libra esterlina. IMF. (2021). Appendix I. International Reserves. Washington. [Consulta: 12/4/2022]. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2021/eng/downloads/appendix.pdf>

¹⁵ De acuerdo con los datos de la Comisión Europea sobre la inversión en I+D en 2020, en China las 597 mayores empresas invirtieron 141 millardos de euros. Por su parte en la UE las 401 mayores empresas invirtieron 184 millardos de euros y en Estados Unidos un total de 779 empresas, invirtieron 343 millardos de euros. European Commission. (2021). The 2021 EU Industrial R&D Investment Scoreboard. Executive Summary. [Consulta: 12/4/2022]. Disponible en: <https://iri.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/contenttype/scoreboard/2021-12/EU%20RD%20Scoreboard%202021%20FINAL%20online.pdf>

y política creciente entre las grandes ciudades de la costa, asociadas a la economía internacional, y las ciudades del resto de China íntimamente arraigadas en la economía nacional¹⁶.

La última vulnerabilidad importante es la que resulta de la relación entre crecimiento económico y estabilidad política del país. Es cierto que en la cultura china los valores de la tradición y la legitimidad operan como catalizadores de la unidad nacional en torno a la autoridad del Estado, en este caso controlado por el Partido Comunista Chino. Sin embargo, la existencia de una importante población de rentas medias, concentrada en las grandes ciudades de la costa, obliga a las autoridades chinas a garantizar un abastecimiento regular de bienes y servicios que permitan mantener y mejorar las condiciones de vida de esa creciente población urbanizada.

La experiencia de las rebeliones acaecidas en Hong-Kong durante los últimos años, demuestra las dificultades políticas que se pueden crear para el régimen comunista chino si una reducción del crecimiento económico nominal, acompañado del crecimiento natural de la población, provoca un estancamiento real de las condiciones de vida de la población urbana durante varios años. La reducción de la tasa de crecimiento del PIB desde 2008, unido a las dificultades económicas provocadas por la pandemia COVID-19 y, actualmente, los efectos de la guerra en Ucrania en los mercados mundiales de materias primas y energía, obligan a considerar seriamente esta vulnerabilidad a pesar de la opacidad informativa de las autoridades de Pekín que tratan de aparentar normalidad¹⁷.

El análisis de las consecuencias políticas provocadas por las vulnerabilidades económicas nos permite adentrarnos en algunas

¹⁶ Se estima que casi el 90 % de las inversiones extranjeras directas desde 1978 hasta 2005 fueron a las provincias costeras de China. Además, de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Comercio de China, las inversiones extranjeras directas que, entre 2000 y 2005 se realizaron en Guangdong, Jiangsu y Shanghai, representaron el 50 % del total nacional. Breslin, S. *Op. cit.*, p. 106.

¹⁷ La historia de los regímenes comunistas demuestra que existe una estrecha relación entre las dificultades políticas y/o económicas que deben enfrentar los dirigentes comunistas, las medidas dirigidas a concentrar el poder en la dirección del Partido y las restricciones impuestas a las condiciones de vida de la población. Durante el mandato de Xi Jinping, la concentración del poder personal y el incremento de las medidas de control y represión sobre la población resultan evidentes y nos permiten inferir, más allá del silencio informativo oficial, que las dificultades económicas están empezando a afectar a la población china. El alcance de tales dificultades económicas y sus efectos sociales y políticos exceden el objeto de este estudio.

reflexiones sobre ciertos aspectos estructurales de la geopolítica china.

Como ya hemos señalado, a corto y medio plazo el poder del Partido Comunista Chino y de la élite dirigente que lo controla está estrechamente condicionado por la evolución económica del país. A su vez, la estructura orgánica y funcional del Estado cada vez se asemeja más a una versión modernizada del sistema de mandarinato que a la de un régimen comunista de partido único.

En la actualidad, la ideología comunista, a diferencia de la época de Mao Tse-tung, resulta menos importante para la organización interna del Partido y menos condicionante de las políticas estatales. Simultáneamente el personalismo de los dirigentes comunistas, la lealtad de los cuadros del Partido a sus élites nacionales y locales, la tecnocracia del funcionariado y la dominación autoritaria de las instituciones estatales sobre la ciudadanía, manifiestamente visible durante la pandemia, constituyen rasgos singulares del régimen comunista chino, que deben ponderarse adecuadamente a la hora de evaluar sus actuaciones políticas, tanto internas como hacia el exterior.

Por otra parte, el actual entorno geopolítico del país, que mantiene fronteras con cuatro potencias nucleares (Rusia, Corea del Norte, India y Pakistán), junto con su dependencia económica del abastecimiento por el transporte marítimo y su rivalidad regional con Estados Unidos, la India y Japón, obligan a considerar la intensa política de rearme chino y su proyección militar sobre el mar Meridional de China, desde la perspectiva de su necesidad de disponer de una defensa disuasoria creíble, tanto nuclear como convencionalmente, más que como la expresión de una voluntad militar expansionista por el área indopacífica¹⁸.

Cuestión muy diferente es la reclamación de soberanía sobre Taiwán, que tradicionalmente ha sido considerada por las autoridades de Pekín como parte de un proceso de reunificación nacio-

¹⁸ Cabe considerar el escenario de una remilitarización de China como parte de su proyección hegemónica global en combinación (fusión) con la expansión del poder económico, tal y como sostiene una parte de la doctrina norteamericana. Sin embargo, los propios informes oficiales del Departamento de Defensa de Estados Unidos son ambiguos respecto de este escenario. Office of Secretary of Defense. (2021). *Military and Security Developments Involving The People's Republic of China*. A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020. Washington. [Consulta: 14/4/2022]. Disponible en: <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>

nal (el principio de «una China») que no se realizará a corto plazo y respecto del cual Pekín ya ha demostrado su firme voluntad de no realizar ninguna concesión ante las demandas o presiones de Estados Unidos y otras potencias occidentales. A pesar de numerosos informes y debates mediáticos, de momento no hay indicios inequívocos de que las autoridades de Pekín o Washington pretendan realizar una escalada en el conflicto sobre Taiwán, mediante un enfrentamiento armado¹⁹.

Es en la difusa área de conexión entre la estrategia económica global, la política de estabilidad nacional y la disuasión defensiva, donde hay que situar las actuales relaciones entre China y Rusia, una vez superadas las históricas rivalidades ideológicas y fronterizas con la antigua URSS²⁰.

Diferencias estratégicas para un interés compartido: la rivalidad con Estados Unidos

Existe un creciente consenso doctrinal sobre el carácter revisionista de las políticas exteriores de China y Rusia, respecto del orden mundial heredado de la Segunda Guerra Mundial y actualmente hegemonizado por Estados Unidos. Sin embargo, semejante idea debe ser objeto de un análisis riguroso de su significado y alcance.

En efecto, tras el colapso de la Unión Soviética y la consolidación de la Federación de Rusia como el Estado sucesor de aquella, especialmente sobre el control de las armas nucleares estratégicas, la China de Jiang Zemin estableció las bases de una cooperación con Moscú como parte de su internacionalización económica y de la necesaria estabilidad fronteriza. La *Declaración conjunta sobre la base de las relaciones mutuas entre la República Popular China y la Federación de Rusia*, formulada en 1992 con motivo

¹⁹ Véase la evolución doctrinal entre ambos textos. Cliff, R. y Shlapak, D. A. (2007). US-China Relations after Resolution of Taiwan's Status. *RAND Corporation*. [Consulta: 14/4/2022]. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG567.pdf

Mckinney, J. M. y Harris, P. (Winter 2021-22). Broken Nest: Deterring China from Invading Taiwan. *Parameters* 51(4). Pp. 23-36.

²⁰ Yuan, J. (November, 25, 2020). Brief History Sino-Soviet Union/Russia Political Relations from 1949 to 2019. *Russia International Affairs Council*. [Consulta: 15/4/2022]. Disponible en: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/columns/asian-kaleidoscope/a-brief-history-of-sino-soviet-union-russia-political-relations-from-1949-to-2019/>

de la visita del presidente Boris Yeltsin a Pekín, inició una nueva etapa de relaciones entre ambos países.

No obstante, la crisis política y económica que aquejó a Rusia durante la década de los 90 dificultó un incremento significativo del comercio entre ambos países²¹. En cuanto a las relaciones estratégicas, la reducción de las FAS rusas y la primera guerra de Chechenia (diciembre 1994-agosto 1996) dejaron poco margen para la colaboración con China.

Conviene destacar que, en el marco de la cooperación bilateral, tanto Pekín como Moscú ya establecieron, en abril de 1997, su posición conjunta sobre la necesidad de un nuevo orden internacional. En la Declaración oficial Yeltsin y Zemin afirmaban:

«Mankind is on the threshold of a new era. The peoples of all countries are faced with the increasingly urgent question of the kind of international order they will live under in the next century. The Parties call on all countries to engage in an active dialogue on the establishment of a peaceful, stable, just and rational new international order, and they are prepared to take part in a joint discussion of any constructive proposals to this end»²².

La voluntad manifiesta de colaborar para modificar el orden multipolar enfrentando la hegemonía norteamericana, se aprecia ya desde hace un cuarto de siglo. Resulta, por tanto, imposible negar que el revisionismo del orden mundial y la rivalidad con Estados Unidos forman parte de un objetivo compartido por ambas potencias, cuyo logro a medio y largo plazo viene condicionando sus relaciones mutuas en las últimas décadas.

No obstante, la naturaleza y características de China y Rusia como potencias mundiales difieren lo suficiente para impedirles articular una estrategia común. Como ya hemos señalado, China es una potencia emergente que fundamenta su posición mundial en el ejercicio del poder económico, mientras sus capacida-

²¹ Las relaciones comerciales entre China y Rusia durante el periodo 1992 y 2001 se mantuvieron oscilando entre los 5 y los 8.000 millones de dólares USA. A partir de 2001 y, sobre todo, de 2004 el comercio bilateral ha experimentado un incremento constante hasta alcanzar los 107 mil millones \$USA en 2018. Lei, Y. y Ruowen, Y. (2020). An Empirical Study on the Trend Potential Sino-Russian Bilateral Trade. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. Vol. 428, pp. 177-182.

²² Russian-Chinese Joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International Order. adopted in MoScow. *International Legal Materials* 36 (4). (1997). Pp. 987-989.

des militares le permiten ejercer un poder estratégico efectivo a escala regional, pero solo disuasorio a nivel mundial. Rusia, por el contrario, es considerada una potencia estratégica global debido a sus arsenales nucleares, mientras que en el terreno económico no pasa de ser una potencia mundial de alcance medio.

Por otra parte, la creciente colaboración bilateral no impide constatar que los intereses de ambas potencias en las regiones del Indopacífico, Asia Central, Ártico, Oriente Medio y el continente africano, son parcialmente discrepantes y, a largo plazo, pueden resultar antagónicos. Por ello es necesario considerar las relaciones bilaterales sino-rusas dentro de un marco estructural que ninguna de las partes puede ignorar. El resultado es una creciente colaboración entre Pekín y Moscú que, no obstante, debe ser periódicamente revisada para acomodarla a los cambios internos de ambas potencias y también a las alteraciones del contexto mundial.

En efecto, tras el cambio acaecido internamente en Rusia, con el ascenso de Putin y el complejo militar-industrial que él simboliza, se establecen las nuevas relaciones bilaterales en el contexto jurídico y político regulado por el *Tratado de buena vecindad y cooperación amistosa entre la República Popular China y la Federación de Rusia* firmado el 24 de julio de 2001²³.

Este Tratado, con una vigencia de veinte años prorrogable por otros cinco, aborda en sus 25 artículos el conjunto de las cuestiones que afectan a las relaciones bilaterales de ambos países. Desde el reconocimiento y respeto de las diferencias políticas hasta la instauración de consultas periódicas entre los gobiernos, pasando por el reconocimiento de las fronteras, la cooperación económica y estratégica o la colaboración para reforzar su participación en organismos internacionales como Naciones Unidas, el tratado define un marco jurídico para todas las cuestiones principales entre ambos países. Destaca la expresa renuncia al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas y de forma específica al primer uso de la fuerza nuclear contra la otra parte, así como el reconocimiento ruso del principio de «una China» en relación con Taiwán.

Al mismo tiempo que se refuerzan las relaciones bilaterales, ambos países promueven la colaboración regional mediante la

²³ Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation del 24.07.2001. [Consulta: 15/4/2022]. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200107/t20010724_679026.html

creación de la Organización de Cooperación de Shanghái. Esta organización, sin llegar a constituir una alianza militar, se ha convertido en un instrumento de estabilidad y cooperación continental asiática, en el que ocupan un lugar central las cuestiones estratégicas y de seguridad²⁴. De hecho, ha demostrado las potencialidades que ofrece la colaboración sino-rusa en la gestión de las cuestiones regionales, desde la cooperación económica transfronteriza a la lucha contra el terrorismo. Ello también ha servido para dificultar al mismo tiempo la influencia norteamericana en la zona.

En la creciente aproximación económica y diplomática entre Pekín y Moscú, existe también un importante estímulo reactivo provocado por las recientes presiones y sanciones adoptadas por la UE contra los dirigentes de ambos países, por la violación de los derechos humanos y que ha tenido su correspondiente réplica por parte de las autoridades chinas²⁵.

Sobre todo, la cooperación bilateral entre China y Rusia se ha reforzado con el ascenso de Xi Jinping en China y su nueva estrategia One Belt and One Road, al tiempo que Putin consolidaba su poder personal en Rusia y lanzaba su iniciativa militar de recuperación de espacios de seguridad para Rusia en el Cáucaso, el Mediterráneo Oriental, con la base de Tartús en Siria y en el mar Negro con la anexión de Crimea y la base de Sebastopol.

El apoyo recíproco entre China y Rusia en cuestiones internacionales relevantes como la crisis nuclear de Corea del Norte; los conflictos de Irak y Afganistán o el control del programa nuclear iraní, ha puesto de manifiesto que el eje diplomático Pekín-Moscú es una realidad no solo económica sino también geopolítica, que hay que tener bien presente a la hora de definir el contexto inter-

²⁴ El tratado fundacional se firmó en San Petersburgo en 2002 por los seis países fundadores: China, Kazajstán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán. Con posterioridad se han incorporado como miembros la India y Pakistán. Poseen el estatus de observadores Afganistán, Bielorrusia, Irán y Mongolia. Además, se ha establecido una asociación de diálogo con Armenia, Azerbaiyán, Camboya, Nepal, Turquía y Sri Lanka.

²⁵ El régimen global de sanciones de la UE para enfrentar las graves violaciones de derechos humanos de 2020, se fundamenta en un reglamento y una decisión en el marco de la PESC. «Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos» y «Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos». *Diario Oficial de la Unión Europea L410I* del 7 de diciembre de 2020. [Consulta: 15/4/2022]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:410I:FULL&from=EN>

nacional. La promoción en 2016 de las relaciones bilaterales a la categoría de una *asociación estratégica integral de coordinación*, la máxima calificación de relaciones establecida por Pekín, junto con la reciente prórroga del Tratado bilateral, constituyen dos pruebas decisivas sobre la importancia que los dirigentes comunistas chinos conceden a su relación con el Kremlin²⁶.

La colaboración con Rusia le ha permitido a China acelerar su innovación tecnológica en sectores claves, tanto para su economía como para la defensa, como el sector aeroespacial, de energía nuclear, de telecomunicaciones o de armamento²⁷. También está resultando esencial para Pekín la relación con Rusia como fuente de abastecimiento de gas y petróleo por vía terrestre, que le permite disponer de una alternativa al abastecimiento marítimo procedente del golfo Pérsico o de América Latina²⁸.

Ahora bien, la cooperación con Rusia suscita importantes desafíos para el desarrollo económico y la hegemonía global de China que sus autoridades, con Xi Jinping al frente, deben resolver en los próximos años.

El primero de ellos es consecuencia de la modernización y ampliación de las capacidades militares chinas, tanto convencionales como nucleares. Este desarrollo militar está directamente inducido por los cambios que Estados Unidos ha realizado en la última década al situar el área indopacífica en el centro de sus prioridades estratégicas. Sin embargo, no cabe la menor duda que teniendo 4.300 km de frontera compartida con Rusia y a pesar de haber resuelto jurídicamente sus diferencias fronterizas, el ascenso del poder estratégico chino resultará a largo plazo un riesgo potencial que Moscú no podrá ignorar. Por ello, los dirigentes comunistas chinos deberán buscar fórmulas de entendimiento

²⁶ Joint statement of the People's Republic of China and the Russian Federation on the development of a comprehensive strategic partnership for collaboration in the new era. Xinhua 6 June 2019. [Consulta: 15/4/2022]. Disponible en: <https://www.bilaterals.org/?joint-statement-of-the-people-s&lang=en>

²⁷ Weidacher Hsiung, C. (Autumn 2021). China's Technology Cooperation with Russia: Geopolitics, Economics and Regime Security. *The Chinese Journal of International Politics*. Volume 14, Issue 3, pp. 447-479.

²⁸ De acuerdo con los datos del Departamento de Defensa de Estados Unidos, en 2020 el abastecimiento chino de petróleo se repartía en un 43 % de países de la región del golfo Pérsico, un 15 % de Rusia, un 11 % de países latinoamericanos, un 9 % de Angola y el 22 % restante de otros países. Es evidente que, con esta distribución del abastecimiento, China no puede sustituir a corto plazo los efectos en la economía rusa de una posible reducción del mercado europeo. Office of Secretary of Defense. *Op. cit.*, p. 164.

y establecer medidas de confianza con Moscú, si quieren mantener la expansión de su poder militar con la necesaria cooperación económica y tecnológica con Rusia²⁹.

Análogamente, en la medida en que los dirigentes rusos mantengan su hegemonía estratégica global mediante el recurso a periódicas intervenciones militares (Chechenia, Georgia, Siria, Crimea y Dombás, Ucrania) las autoridades de Pekín verán afectados sus intereses de expansión económica a corto o medio plazo, ya sea por la asunción de sobrecostos directos (sanciones económicas, restricciones de materias primas, dificultades en las cadenas de suministro, etc.) o por el aumento de los riesgos operativos en mercados y rutas extranjeras.

Eso nos lleva a considerar el reto resultante de la iniciativa *One Belt and One Road*. Semejante estrategia de expansión económica intercontinental, tal y como ha sido concebida por China, requiere la extensión simultánea de dos rutas, una terrestre y otra marítima, además del control de aquellas infraestructuras necesarias (carreteras, puertos, vías férreas, estaciones, etc.) para garantizar el flujo de bienes y servicios desde y hacia China. En semejantes condiciones, la expansión económica y el control logístico de China en las repúblicas centroasiáticas, especialmente en Kazajistán, supone una correlativa pérdida de influencia rusa en una zona que Moscú considera estratégica para su seguridad territorial en Siberia y el control de la red de gaseoductos procedentes de esa región³⁰.

En definitiva, los dirigentes comunistas chinos necesitan la cooperación con Moscú, a corto y medio plazo, para garantizar su abastecimiento de materias primas y energía que resultan imprescindibles para mantener unas altas tasas de crecimiento económico y bienestar social. Sin embargo, la estrategia militar cada vez más agresiva del Kremlin amenaza con arruinar el plan de desarrollo y expansión mundial que Pekín viene realizando desde hace una década.

²⁹ Un dato que resulta ya revelador del auge militar de la República Popular China. En 2021 su presupuesto de defensa ascendía a 209.000 millones de \$USA, cifra superior a la suma de los presupuestos de defensa de la India; Japón, Taiwán y Rusia juntas. Office of Secretary of Defense. *Op. cit.*, p. 143.

³⁰ La firma del Tratado de Seguridad Colectiva el 15 de mayo de 1992 y su transformación en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva en 2002, en la que participan, además de Rusia, Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, avalan la importancia estratégica de la región centroasiática para Moscú.

Esta discrepancia de estrategias con su respectiva contradicción de algunos intereses nacionales de China y Rusia, ya se ha puesto de manifiesto con motivo de la invasión rusa de Ucrania, a pesar de que ambos Gobiernos siguen declarando que su rivalidad con Estados Unidos es su principal objetivo compartido³¹.

Los efectos de la guerra de Ucrania en las relaciones entre China y Rusia

El 4 de febrero de 2022, Xi Jinping y Vladimir Putin efectuaban una declaración conjunta que, al igual que las realizadas con anterioridad, proclamaba la adhesión a una serie de principios del orden internacional y reiteraba el compromiso de ambos gobiernos con el progreso en los numerosos ámbitos de la cooperación bilateral. Por supuesto, no se hizo ninguna alusión a la agresión que Rusia iba a realizar veinte días más tarde y para la que ya había preparado sus tropas en las fronteras con Ucrania y en Bielorrusia.

Aunque la guerra de Ucrania todavía no ha concluido cuando se escriben estas líneas, no obstante, se pueden avanzar ya algunas consecuencias generales que resultarán de dicha contienda y que también están ya afectando a las relaciones entre China y Rusia.

En primer término, el conflicto bélico ruso-ucraniano ha desencadenado una confrontación sistémica al involucrar a Estados Unidos y sus principales aliados en una respuesta mundial en apoyo de Ucrania. Una respuesta que, si bien hasta ahora ha evitado las intervenciones militares directas para impedir una escalada militar de imprevisibles consecuencias, está empleando medidas militares indirectas junto con otras de carácter económico y tecnológico estructurales acompasadas por una pléyade de acciones diplomáticas y propagandísticas. El carácter sistémico de esta confrontación provocará un cambio en las relaciones globales de poder que todavía resulta imposible predecir con rigor, pero respecto de las que ya se atisban las primeras iniciativas³².

³¹ Liik, K. (December 2021). It's complicated: Russia's tricky relationship with China. *European Council on Foreign Relations*. [Consulta: 15/4/2022]. Disponible en: <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Its-complicated-Russias-tricky-relationship-with-China.pdf>

³² Dacoba, F. J. (12 abril 2022). Guerra en Ucrania, un puñetazo sobre el tablero mundial. *Atalayar*. [Consulta: 15/4/2022]. Disponible en: <https://atalayar.com/content/guerra-en-ucrania-un-punetazo-sobre-el-tablero-internacional>

Entre estas iniciativas podemos mencionar, un cambio en el consumo general de las energías fósiles (petróleo y gas natural) y en la dependencia particular europea de Rusia como su principal proveedora. Una restauración parcial del liderazgo global de Estados Unidos, cuestionado tras las experiencias de Irak y Afganistán. Un incremento del gasto en defensa de los países europeos. Una revitalización de la OTAN como garante de la seguridad euro-atlántica y del papel estratégico de Alemania como potencia continental europea. Por último, una devaluación del poder militar atribuido a Rusia y a la doctrina Guerasimov sobre la guerra híbrida³³.

Una segunda consecuencia de la guerra ruso-ucraniana es la crisis económica global que ha provocado y que sumada a la crisis financiera de 2008 y el impacto de la pandemia COVID-19 sitúa a Rusia, en primer término, y al resto del mundo ante una recesión con inflación y un desabastecimiento de alimentos y materias primas a corto plazo. En estas condiciones, se producirá una apreciable merma en las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo a escala mundial, aunque de forma desigualmente repartida en función de las características y la situación económica de los países. Tal y como ha señalado la directora ejecutiva del Fondo Monetario Internacional, Kristina Georgieva, el impacto de la recesión mundial con inflación reducirá el crecimiento del PIB y ya está provocando desabastecimientos temporales que afectarán a la producción industrial, a la demanda interna y al comercio exterior³⁴.

Sin duda semejantes efectos se están dejando sentir también en la economía china, a pesar de su opacidad informativa, y pueden impulsar a los dirigentes comunistas chinos a preferir una guerra de corta duración y a involucrarse en apoyo a Rusia de forma limitada y con medidas no militares. Especial relevancia para los planes chinos de expansión económica internacional tendrá el resultado final de la contienda y el impacto que pueda provocar en la continuidad de la Presidencia de Vladimir Putin y la distri-

³³ Para un análisis crítico sobre los conceptos doctrinales de «zona gris» y «guerra híbrida», léase: Stoker, D. y Whiteside, C. (Winter, 2020). *Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War. Two Failures of American Strategic Thinking. Naval War College Review*. Vol. 73, n.º 1. [Consulta: 15/4/2022]. Disponible en: <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8092&context=nwc-review>

³⁴ Georgieva, K. (April, 14, 2022). *Facing Crisis Upon Crisis: How the World Can Respond*. Washington. [Consulta: 15/4/2022]. Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/04/14/sp041422-curtain-raiser-sm2022>

bución del poder en las élites del Kremlin. Cabe suponer que, al menos temporalmente, el desarrollo de la iniciativa «One Belt and One Road» se verá retrasado.

Para Xi Jinping y los dirigentes comunistas chinos, la guerra de Ucrania les plantea un dilema geopolítico importante. De una parte, el apoyo a Rusia le permite a China mantener su abastecimiento energético y de materias primas procedentes de dicho país. Ello le ofrece una ventaja comparativa temporal respecto de las economías occidentales que participan en las sanciones internacionales, empezando por Estados Unidos y los países europeos.

China está colaborando con la actividad bélica de las autoridades rusas en tres dimensiones decisivas: a) mitigando el cerco económico y financiero, al incrementar sus importaciones energéticas y permitir el acceso a sus entidades bancarias; b) con un apoyo diplomático y político al discurso oficial ruso sobre la guerra; c) facilitando la difusión de la información y propaganda rusas mediante sus medios de comunicación de masas y sus redes sociales.

Por otro lado, es evidente que el apoyo chino a Rusia en la guerra en Ucrania le está situando en una progresiva rivalidad no solo con Estados Unidos sino también con las potencias europeas, cuyo resultado a largo plazo nadie se atreve a vaticinar. Además, la agresión rusa de Ucrania viola uno de los principios esenciales de la política exterior china, el de la integridad territorial, sobre el cual descansa la futura reunificación con Taiwán. Aceptar la independencia del Dombás mediante la invasión de Ucrania por el ejército ruso, significa aceptar, llegado el caso, la justificación de una posible intervención militar norteamericana para asegurar la continuidad del Gobierno de Taipéi³⁵.

Enfrentado a este dilema, el gobierno de Pekín trata de mantener un perfil bajo en su colaboración con Rusia de modo que se mantengan las relaciones bilaterales, pero sin arriesgarse a ser objeto de las represalias económicas y tecnológicas de Estados Unidos y sus aliados. Esta precaria y coyuntural política exterior china ante la guerra ruso-ucraniana, se puede apreciar claramente tanto en

³⁵ Kern, S. (4 de abril de 2005). ¿Se dirigen China y Estados Unidos hacia un conflicto por Taiwán? *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 16/4/2022]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/se-dirigen-china-y-eeuu-hacia-un-conflicto-belico-por-taiwan/>

Blackwill, R. D. y Zelikow, P. (February, 2021). The United States, China and Taiwan: A Strategy to Prevent War. *Council Special Report*. N.º90. [Consulta: 16/4/2022]. Disponible en: <https://www.cfr.org/report/united-states-china-and-taiwan-strategy-prevent-war>

las declaraciones oficiales como en las votaciones en los organismos internacionales como Naciones Unidas³⁶.

En la reciente cumbre celebrada por videoconferencia el 1 de abril entre los representantes de la Unión Europea, Charles Michel y Ursula von der Leyen, con sus homólogos chinos, Xi Jinping y Li Keqiang, se constató la radical discrepancia de posiciones entre ambas partes sobre la guerra en Ucrania, pero también se transmitió el mensaje europeo de que a largo plazo la calculada colaboración con Rusia en la guerra, puede terminar generando una represalia europea conjunta para ambas potencias³⁷.

Una velada advertencia de que la UE podría adherirse a las iniciativas diplomáticas que ya se están adoptando por Estados Unidos y alguna potencia europea, como el Reino Unido, para considerar las amenazas en las áreas euroatlántica e indopacífica, como parte de una única zona geoestratégica euroasiática donde se concentrarían las relaciones de rivalidad y conflicto de los próximos años³⁸.

La consideración de China como una potencia hegemónica liderando, junto con Rusia y la ambigua posición de la India y Sudáfrica, una política revisionista del orden mundial con la consiguiente fractura geopolítica con Estados Unidos y el resto de sus aliados como potencias continuistas, constituye algo más que una mera especulación. Esta nueva bipolaridad aparece ya en los documentos oficiales, como la Declaración del Consejo Atlántico del pasado 14 de junio de 2021 en la que se afirmaba:

«China's growing influence and international policies can present challenges that we need to address together as an Alliance. We will engage China with a view to defending the

³⁶ China se abstuvo en la votación de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 1 de marzo de 2022 por la que se aprobó la resolución en la que se condena la agresión de Rusia contra Ucrania. En cambio, se opuso a la resolución de la Asamblea General por la que se excluye a Rusia de la Comisión de Derechos Humanos.

Asamblea General. Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania. A/ES-11/L.2 del 21 de marzo 2022.

Asamblea General. Suspensión de los derechos de la Federación de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos. A/RES/ES-11/3 del 8 de abril de 2022.

³⁷ European Commission. (1 April, 2022). EU-China Summit: Restoring peace and stability in Ukraine is a shared responsibility. [Consulta: 16/4/2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2214

³⁸ Trenin, D. (18/10/2021). The Impact of Sino-American Rivalry on Russia's Relations with China. *Carnegie Moscow Center*. Foreign and Security Policy. [Consulta: 16/4/2022]. Disponible en: <https://carnegiemoscow.org/commentary/85580>

security interests of the Alliance. (...) China's stated ambitions and assertive behaviour present systemic challenges to the rules-based international order and to areas relevant to Alliance security»³⁹.

Semejante percepción de rivalidad geopolítica también se comparte por los dirigentes chinos y rusos respecto de las potencias occidentales. En la Declaración sino-rusa del 4 de febrero de 2022 se indicaba literalmente:

«The sides oppose further enlargement of NATO and call on the North Atlantic Alliance to abandon its ideologized cold war approaches, to respect the sovereignty, security and interests of other countries, the diversity of their civilizational, cultural and historical backgrounds, and to exercise a fair and objective attitude towards the peaceful development of other States. The sides stand against the formation of closed bloc structures and opposing camps in the Asia-Pacific region and remain highly vigilant about the negative impact of the United States' Indo-Pacific strategy on peace and stability in the region. Russia and China have made consistent efforts to build an equitable, open and inclusive security system in the Asia-Pacific Region (APR) that is not directed against third countries and that promotes peace, stability and prosperity»⁴⁰.

El desencadenamiento de la guerra en Ucrania ha polarizado las relaciones de Estados Unidos y sus aliados con Rusia, lo que está afectando también a las relaciones con China. Sin embargo, la ausencia de una alianza militar con Rusia ha impedido que China se vea arrastrada a la dinámica bélica, facilitando así, por ahora, un tratamiento diferenciado por parte de las potencias occidentales. Esta situación, precaria y dinámica, puede cambiar muy rápidamente si la guerra se prolonga y la rivalidad occidental con Rusia obliga a las autoridades comunistas chinas a revisar su posición actual.

³⁹ NATO. (14 de junio 2021). Brussels Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021. [Consulta: 16/4/2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2214

⁴⁰ President of Russia. 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. [Consulta: 15/4/2022]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770?s=08>

Conclusión prospectiva

Teniendo en cuenta la interdependencia y conectividad que ha impuesto la globalización, el conjunto de las potencias hegemónicas mundiales deberá evaluar cada uno de los dos posibles escenarios de evolución del orden internacional posbélico.

De una parte, se vislumbra un escenario en el que las actuales rivalidades entre las potencias revisionistas y las continuistas se acentúen, con el riesgo de provocar nuevos conflictos bélicos sistémicos, como actualmente en Ucrania, cuyos efectos estratégicos y económicos serán imprevisibles, aunque sabemos que afectarán al conjunto del orden mundial.

Alternativamente, podemos considerar un escenario de negociación y nuevos acuerdos en todos aquellos temas que resultan cruciales para el conjunto del sistema internacional como el desarme, los retos medioambientales, el cambio de modelo energético, la estabilidad económica y financiera, la gestión de los espacios comunes globales o la coordinación de las cadenas de abastecimiento y de valor globales. En este caso, asistiríamos a importantes reformas en el sistema normativo e institucional del orden internacional actualmente imperante, que darían paso a un nuevo contexto geopolítico global.

En cualquiera de ambos escenarios, los dirigentes chinos deberán revisar la asociación con Rusia a la luz de los cambios en las relaciones de poder mundial que se avecinan, ya que ello afectará a su estrategia de expansión económica mundial y, por tanto, a las oportunidades nacionales de desarrollo económico y social, así como de la estabilidad política del propio régimen comunista.

Capítulo cuarto

La guerra política de la República Popular China y el dominio del mar

Andrés González Martín

Resumen

La interdependencia del mundo con la RPCh permite competir en un contexto multidominio tan amplio como para escapar de la trampa de Tucídides. El modo estratégico de la RPCh no pretende dilucidar la futura supremacía en una batalla aeronaval en el mar del Sur de China o en el estrecho de Taiwán. China continental aspira, con su guerra política, a convertir el desarrollo científico y tecnológico, junto con el control de las cadenas de producción y suministros, en el centro de gravedad de la disputa entre grandes potencias, explotando las vulnerabilidades del sistema. El modelo chino se podría identificar en inglés como *weaponization of interdependence*.

La RPCh, para asegurar la conducción de su guerra política, requiere disponer de un amplio grado de autonomía estratégica, capacidades militares tecnológicamente punteras para sostenerla y una armada oceánica para mantener abierto el tráfico marítimo. La RPCh, con la mayor flota mercante, la mayor flota de guardacostas, la mayor milicia marítima, la mayor flota pesquera de altura, con siete de los diez principales puertos de contenedores del mundo, necesita una gran armada de aguas profundas y la está construyendo.

Palabras clave

República Popular China, Armada China, poder marítimo, guerra política, *fait accompli*, Indopacífico, antiacceso y denegación de área (A2/DA), disuasión, zona gris.

The People's Republic of China's political warfare and sea dominance

Abstract

The world's interdependence with the PRC allows it to compete in such a multi-domain context as to escape Thucydides' trap. The PRC's strategic mode is not intended to elucidate future supremacy in a naval air battle in the South China Sea or in the Taiwan Strait. Mainland China aims, with its political war, to make scientific and technological development, along with control of production and supply chains, the centre of gravity of great power competition by exploiting the vulnerabilities of the system. The Chinese model could be identified in English as the «weaponisation of interdependence».

The PRC, to ensure the conduct of its political war, requires a large degree of strategic autonomy, technologically advanced military capabilities to sustain it, and an oceanic navy to keep maritime traffic open. The PRC: with the largest merchant fleet, the largest coastguard fleet, the largest maritime militia, the largest deep-sea fishing fleet, with seven of the world's top ten container ports, needs a large deep-sea navy and is building one.

Keywords

People's Republic of China, Chinese Navy, maritime power, political warfare, fait accompli, Indo-Pacific, anti-access/area denial (A2/DA), deterrence, grey zone.

La guerra política de la República Popular China

George Kennan, padre de la estrategia de contención norteamericana contra la URSS, acuñó en 1948 el término y definió el concepto de «Political Warfare»¹. Hoy algunos analistas lo han recuperado para asociarlo al modo estratégico de competencia por la primacía mundial elegido por la República Popular China (RPCh). Kennan entendía que la guerra política es la aplicación de la lógica que subyace en la doctrina de la guerra de Clausewitz en tiempos de paz. En su definición más amplia, la guerra política es el empleo de todos los medios de que dispone la nación, sin llegar a las hostilidades, para alcanzar sus objetivos nacionales².

El modo estratégico de la RPCh, también sus progresivos ajustes, es el resultado de una clara y acertada cosmovisión, combinada con una teoría unificadora. Ambas han permitido a la RPCh estructurar sus acciones en el tiempo para modelar contextos donde puedan surgir, sin estridencias, oportunidades de alcanzar objetivos que inicialmente parecían estar fuera de su alcance. Simultáneamente, la estrategia de ascenso de la RPCh ha creado una narrativa, un discurso político, un sentimiento de destino histórico nacional, un sueño de rejuvenecimiento del pueblo chino y una capacidad de proyección del poder en un ambiente volátil, incierto, complejo y ambiguo.

Durante demasiado tiempo, los países occidentales han sostenido la convicción de que la integración de la RPCh en el sistema global de los mercados internacionales y su desarrollo económico estaban ineludiblemente vinculados a un proceso de evolución política del Partido Comunista Chino (PCCh), para adaptarse a un espacio social y económico más abierto a la libertad de elección. El dogma de la libertad indivisible prefijaba una evolución política

¹ Guerra política. Principales atributos de la guerra política: Empleo de diversos elementos de poder, con preponderancia de medios no militares. Empleo de acciones y medios difícilmente atribuibles. Uso de los «Dominios Globales». Competencia por el dominio de la información. Empleo de la influencia económica y financiera como herramienta. Promoción de la fragmentación social interna del adversario. Impulso de ampliación de los campos de competencia. Empleo de actores no estatales o cuasiestatales con poder. Inversión en recursos de inteligencia y contrainteligencia. Financiación de grupos de presión en los Estados sobre los que se quiere influir. Empleo de una diplomacia muy activa. Empleo de la «Guerra Jurídica». Utilización de operaciones psicológicas. Despliegue de sistemas integrados de armas antiacceso y denegación de área.

² Rand Corporation. (2019). The Growing Need to focus on modern political warfare. *Series: Research Briefs Document Number: RB-10071-A*. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB10071.html

democrática, inapelablemente ligada a la transformación promovida por la libertad de los mercados.

El resultado de la combinación de las percepciones de éxito estratégico por parte del Partido Comunista Chino y de Estados Unidos, de la potencia revisionista y la potencia establecida en pugna por la supremacía, sorprendentemente, no ha sido el enfrentamiento, todo lo contrario. Durante 40 años las percepciones de éxito han sido complementarias y convergentes. El PCCh aspiraba a un ascenso pacífico y los Estados Unidos consideraban ese ascenso como un indicador estratégico favorable.

La prolongada complicidad en la percepción del éxito ha terminado mutando en una nueva forma de competencia entre grandes potencias. La guerra comercial entre Estados Unidos y China, que comenzó con la presidencia de Donald Trump, puso en marcha una reformulación de las posiciones, de los ámbitos de confrontación y de los ritmos de las dos partes.

El modelo de rivalidad aplicado por la RPCh llega tan lejos como en cada momento permite la distribución de poder y fuerza, sin poner en cuestión las normas, leyes y equilibrios. Cada paso lento, hasta la nueva fase de redefinición de las posiciones de los actores, se hace invocando los principios que precisamente quieren subvertirse. El revisionismo chino no pone en cuestión las normas establecidas: se limita a utilizarlas, en no pocas ocasiones incumpliénolas, para sostener una interdependencia que otorga ventaja a la RPCh.

Cada avance chino es una oportunidad para actuar sobre las visiones, imágenes, percepciones, evaluaciones y juicios de los demás. De esta manera, cada éxito permite conformar y consolidar un ajuste narrativo que, sintonizando con el proyecto estratégico de la RPCh, permea el ámbito cognitivo de otros. La sutil adornada armonía entre el fondo narrativo, los discursos políticos y los hechos se adapta al momento y al público objetivo para fascinarlo. Las operaciones de influencia y psicológicas están diseñadas para ensamblarse a las características particulares de cada interlocutor, con el propósito de colonizar sus procesos de decisiones y decantarlos suavemente en lugar propicio a los intereses de la RPCh.

El arte de la guerra era para Sun Tzu el arte de engaño, que permitiría al buen estadista llegar al combate sabiendo de antemano cuál va a ser el resultado y, todavía más, permitiría alcanzar una situación previa a las hostilidades que obligaría al enemigo a

reconocer su imposibilidad de vencer. La guerra política aplicada durante décadas por la RPCh sería una fórmula aplaudida por la vieja sabiduría de Sun Tzu, porque ha buscado y en muchos casos conseguido alcanzar una situación de «fait accompli»³.

Michel Foucault, dándole la vuelta a la conocida reflexión de Clausewitz, entiende que «la política es la guerra continuada por otros medios»⁴. Es decir, la acción política tiene como fin, después de la guerra, mantener el equilibrio de poder alcanzado o alterarlo. Por lo tanto, existe la posibilidad de sustituir el combate por la acción política para preservar el orden o para descomponerlo. Foucault sostiene que «en un sistema político, las luchas políticas, los enfrentamientos relativos al poder, con el poder, para el poder, las modificaciones de las relaciones de fuerza —con las relativas consolidaciones y fortalecimientos de las partes— deberían ser interpretados solo como la continuación de la guerra». De esta manera, la guerra continúa con luchas políticas, permitiendo que el equilibrio de fuerzas que nace del campo de batalla se consolide o altere por procesos de dominación más complejos.

Foucault no se olvida de que al final la consolidación o alteración del equilibrio del poder que pretende alcanzar la guerra política solo se resuelve definitivamente con un nuevo derramamiento de sangre⁵. Este último punto no haría sino confirmar la tendencia histórica que identifica el politólogo estadounidense Graham T. Allison en su conocida «trampa de Tucídides»⁶. La trampa de Tucídides reconoce que la mayoría de los procesos históricos en los que una potencia hegemónica en decadencia se enfrenta a una potencia revisionista en ascenso terminan con una guerra.

No todo el mundo comparte una visión determinista de los efectos del crecimiento y la mayor influencia de China en el mundo. Michael Mazarr en un artículo publicado en *Foreign Affairs* en 2019 sostenía que la era emergente no coincide con los patrones del pasado. Por lo tanto, intentar interpretar la situación actual

³ «Fait accompli» traducido al español es hecho consumado, pero esta traducción no es del todo exacta. Una interpretación más completa de la idea sería la composición primero de una situación que se ha alcanzado, es decir un hecho consumado, y segundo de una situación que se alcanzará necesariamente, sin que se pueda revertir. «Fait accompli» reuniría tanto a los hechos consumados como a los hechos que inevitablemente terminarán por consumarse, sin que nadie pueda hacer nada por evitarlo.

⁴ Foucault, M. (1992). *Genealogía del racismo*. Madrid, Ed. La Piqueta.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Allison, G. (2017). The Thucydides Trap. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2017/06/09/the-thucydides-trap/>

con los parámetros de otras del pasado supone asumir un grave error de interpretación de las actuales amenazas⁷.

La interpretación de Mazarr se basa en el reconocimiento de las interdependencias entre los competidores. El actual enfrentamiento entre grandes poderes no supone un completo cuestionamiento del orden internacional que nace en 1945 y, por lo tanto, China no siente la necesidad de reconstruir el sistema desde cero. El diagnóstico, en este caso, nos invita a pensar que la guerra política será más prolongada de lo previsto por el análisis histórico y que no necesariamente las tensiones tienen que terminar arrastrando al mundo a la trampa de Tucídides. La interdependencia entre los Estados Unidos y sus aliados con la RPCh es tan fuerte como para actuar como un poderoso inhibidor de la escalada. El desplazamiento natural de la guerra a los extremos está moderado por las restricciones que imponen las circunstancias y los intereses de los actores en conflicto.

En este contexto, la competencia entre las grandes potencias cabe esperar que no se manifieste en forma de comportamientos, como la conquista territorial o la guerra, sino como la acumulación de influencia política, económica, tecnológica, psicológica, militar, cultural y, en ocasiones, como la aplicación coercitiva de esa influencia para obtener ventajas geopolítica. El resultado sería un mecanismo de competencia política permanente pero siempre por debajo del umbral del uso directo de la fuerza, colocándonos en un ambiente donde la zona gris se expande.

El factor estratégico más importante es el tiempo, como dimensión donde se construye pacientemente una ventana de oportunidad, un kairós. Un defectuoso empleo del tiempo supondría una grave amenaza en la correcta aplicación de un modo estratégico de guerra política, que ha permitido a la RPCh convertirse en la gran ganadora de la globalización sin derramar sangre, en un enfrentamiento armado contra la potencia hegemónica.

La RPCh ha permeado todo el sistema constituido por una globalización pensada y articulada por los Estados Unidos y sus más próximos aliados. Desde dentro de ese sistema lo ha parasitado tanto como para pervertirlo, consiguiendo dominar el ritmo de circulación de gran parte de los flujos globales. El control de las

⁷ Mazarr, M. J. (2019). This is not a great power competition. *Foreign Policy*. Disponible en: <http://foreignaffairs.com/articles/2019-05-29/not-great-power-competition>

cadenas de suministros y de producción que ejerce China en el mundo hoy la ha convertido en un actor indispensable para el resto.

La RPCh ha ordenado sabiamente el tiempo cronológico y psicológico para abrir ventanas de oportunidad donde actuar, sabiendo que puede alcanzar los resultados deseados sin oposición. Ha utilizado el tiempo para crear disposiciones y ocasiones que le permitan alcanzar los objetivos deseados, sencillamente porque son incontestables. El kairós, en la guerra política, es un instante o un momento donde algo importante sucede porque se espera que suceda y porque debe suceder al no haber alternativa. En el caso de que se cerrara la ventana, una aspiración quedaría pendiente de alcanzar y podría poner en riesgo la estabilidad de todo el modelo en la RPCh.

Las ambiciones chinas en el área del Indopacífico se oponen a la defensa de la arquitectura de seguridad y alianzas estadounidenses, por lo que su ascenso la hace más peligrosamente revisionista, aumenta su ansiedad nacionalista, ejerce presión sobre el orden temporal de los acontecimientos planeados, invita a los líderes del PCCh a moverse con mayor rapidez de la prevista y, consecuentemente, la posibilidad de que la tensión no se pueda controlar del todo es mayor, incrementando el protagonismo de la fuerza⁸. La capacidad china de contener estos impulsos depende del liderazgo del PCCh y especialmente de Xi Jinping. No obstante, un equilibrado poder disuasorio en el entorno del Indopacífico puede ser un mecanismo valioso para reconducir la ansiedad y las prisas.

Los conflictos de conectividad

Mark Leonard en su libro *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict* afirma que lo imprevisto ha llegado⁹. Los flujos de la globalización, que durante mucho tiempo se interpretaron

⁸ National Security Strategy of the United States. (Diciembre 2017). Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge. (Enero 2018). Disponible en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

⁹ Leonard, M. (2021). *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*. Londres, Bantam Press.

como mecanismos eficaces para reforzar las relaciones pacíficas, la ampliación del libre mercado y el desarrollo democrático en países iliberales o totalitarios, se han convertido en un grave peligro para la estabilidad, el orden basado en reglas y la ampliación de los espacios de paz y libertad.

La interdependencia no ha promovido la democratización en China, no ha modulado su revisionismo ni reducido las posibilidades de conflictos en su entorno. En oposición a lo generalmente esperado, el aumento de las interrelaciones con la RPCh ha propiciado la era de la no paz, donde la línea entre la guerra y la paz es cada vez más difusa. «En lugar de eliminar las tensiones, la conectividad ofrece nuevos medios para competir y entrar en conflicto»¹⁰.

La interdependencia del mundo con la RPCh ha permitido al PCCh ampliar el campo de batalla hasta desplazarlo tanto como para que no sean necesarias las batallas decisivas protagonizadas por grandes ejércitos y armadas. La futura supremacía no se dilucidará en una batalla aeronaval en el mar del Sur de China o en el estrecho de Taiwán. La RPCh aspira, con su guerra política, a convertir el desarrollo científico y tecnológico junto con el control de las cadenas de producción y suministros en el centro de gravedad de la disputa entre grandes potencias, explotando las vulnerabilidades del sistema. El modelo chino se podría identificar en inglés como «weaponization of interdependence»¹¹.

China se ha convertido en la mayor fuente de importaciones de todas las regiones económicas centrales. No obstante, lo más importante es que, para muchas de estas importaciones, China es el productor dominante. La fábrica del mundo es China y todo lo que pueda decidir se traslada de forma inmediata y multiplicada a las economías más avanzadas, con las que compite por el dominio tecnológico.

La disposición de las empresas a reducir sus cadenas de valor y suministro global era una tendencia previa a la llegada de la

¹⁰ Leonard, M. (2021). La guerra de la conectividad. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/connectivity-conflicts-weaponization-of-migration-by-mark-leonard-2021-12/spanish>

¹¹ Farrell, H. y Newman, A. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*. N.º 44, pp. 42-79. Weaponization of interdependence, no es fácil traducir al español, podría ser algo parecido a militarización de la interdependencia o, quizá mejor, uso de la interdependencia como arma. Disponible en: <https://direct.mit.edu/isec/article/44/1/42/12237/Weaponized-Interdependence-How-Global-Economic>

COVID-19. La guerra comercial de los Estados Unidos y China Popular descubría los riesgos de la excesiva extensión de las interrelaciones de las empresas con sus proveedores, clientes, fábricas, suministros y la complicación logística de su gestión. Las tensiones geopolíticas se estaban reconfigurando en tensiones geoeconómicas, que suponían un incremento exponencial del peligro para una expansión global del modelo productivo empresarial. Las cadenas de valor y producción muy estiradas podían romperse con facilidad en algún eslabón, descomponiendo todo el proceso de negocio. En un mundo que depende de complejas redes, las tensiones geoeconómicas transnacionales pusieron de manifiesto las vulnerabilidades de la globalización antes de la pandemia.

La COVID-19 ha dejado todavía más claro los peligros de interrupción de las cadenas de producción y de suministros. Los acontecimientos imprevistos pueden desencadenar la paralización de los flujos necesarios para sostener la producción y el abastecimiento. A raíz de la pandemia, las empresas también quieren aumentar su resiliencia para afrontar futuras crisis. Para aumentarla, están encontrando formas de simplificar su logística y conseguir que los cambios bruscos sean más fáciles de gestionar.

Además, las empresas están haciendo que sus operaciones sean más sólidas frente a los choques externos, trasladando la producción más cerca de casa. La seguridad de los abastecimientos y la defensa de la propia producción son nuevos componentes imprescindibles para el rediseño de una equilibrada estructura económica, que garantice la suficiente autonomía nacional y regional frente a posibles amenazas provocadas por la interrupción de los suministros o por la excesiva dependencia de un solo país. Con la llegada de la COVID-19, todo el mundo ha tomado conciencia de que las barreras entre la seguridad nacional y los negocios se han disuelto.

A principio de 2022, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP)¹² ha comenzado a ser una realidad, convirtiéndose en el mayor tratado de libre comercio del mundo, formada por países de Asia-Pacífico; entre los que se encuentran Australia, Brunéi,

¹² La RCEP pretende eliminar los aranceles y cuotas en el 65 % de los productos, que se ampliará al 90 % en 20 años, y otras barreras al libre comercio. El tratado armoniza las normas sobre la propiedad intelectual y aborda la economía digital y el comercio electrónico, pero no contiene regulación sobre los derechos laborales y el impacto medioambiental.

Camboya, RPCh, Japón, Laos, Nueva Zelanda, Tailandia, Singapur, Vietnam, Corea del Sur, Myanmar y Filipinas¹³.

La nueva Asociación representa un mercado de unos 2.300 millones de personas, el 30 % de la población y cerca del 25 % del comercio mundial en la región con mayor crecimiento económico. La RCEP incrementará las oportunidades comerciales de exportación de la RPCh en Asia-Pacífico en perjuicio de Estados Unidos. Es difícil cuestionar que el impacto del tratado RCEP en la región será mucho mayor que la alianza estratégica entre los Estados Unidos, Japón, India y Australia, conocida como QUAD, o el AUKUS, que vincula al Reino Unido, Estados Unidos y Australia. El RCEP permitirá a la RPCh, la gran ganadora con el acuerdo, practicar la paciencia estratégica porque el tiempo juega a su favor en la región.

Los incesantes esfuerzos de la RPCh para impulsar el crecimiento y la maduración de la base industrial y tecnológica nacional tienen importantes implicaciones para la modernización del EPL. Los objetivos de modernización militar han estado en consonancia y subordinados a las aspiraciones más amplias de desarrollo nacional, formando parte de ellas. Los dirigentes del PCCh han vinculado directamente el ritmo y la escala de la modernización del EPL con el desarrollo general del país. En los próximos lustros, la centralidad del desarrollo científico y tecnológico en los objetivos de desarrollo de la RPCh otorgará mayor peso a los requerimientos de nuevos sistemas de armas de última generación, vinculados con la inteligencia artificial, el internet de las cosas, la robótica, la automatización, la nanotecnología y la computación cuántica.

Es posible que para la RPCh el cambio de percepción en el resto del mundo, provocado por la COVID-19 y sus secuelas económicas y logísticas, deje al descubierto alguno de sus previstos desarrollos y altere la estimación de los tiempos en su proceso de dominio geoeconómico y geotecnológico. En cualquier caso, la RPCh ha desarrollado estrategias y fuerzas que le permiten coaccionar, someter o atacar a países aliados o socios de los Estados Unidos en el Pacífico occidental y en el Índico. Al mismo tiempo, la RPCh se manifiesta más segura cada día en su capacidad de asumir o gestionar los riesgos y costes potenciales que se puedan derivar de sus acciones.

¹³ Myanmar y Filipinas aún no lo han ratificado.

Poder de la República Popular China en el mar

El año 2021, la República Popular China (RPCCh) celebró el centenario de la fundación del Partido Comunista Chino (PCCh). Xi Jinping, presidente del país, secretario general del Comité Central del Partido Comunista y presidente de la Comisión Militar Central (CMC), quiso aprovechar el momento para lanzar nuevos mensajes al mundo. En abril, presidió la botadura de tres nuevos barcos de la Armada¹⁴. Fue la primera vez que la Armada china recibía tres tipos diferentes de buques de gran tamaño y de avanzada tecnología en un solo día. Nuevos barcos y nuevos modelos con nuevas capacidades. Los tres barcos se integraron en la flota del mar del Sur de China¹⁵.

La Armada china, también conocida como Armada del Ejército Popular de Liberación (EPL), en la actualidad cuenta con más barcos que cualquier otra del mundo. Los planes previstos de expansión naval aumentarán su ventaja actual. En los próximos cuatro años se estima que los actuales 355 buques de guerra alcancen el número de 420, para llegar a los 460 barcos en el año 2030¹⁶. Mientras tanto, en 2020, la Armada estadounidense definió en su plan de construcción naval a 30 años una flota objetivo de 355 buques para el año 2049, en la actualidad se mueve alrededor de los 300.

Sin embargo, la capacidad de combate de la Armada china todavía no ha superado a la de Estados Unidos, pero podría hacerlo antes de lo previsto. La RPCCh ha puesto en marcha un ambicioso programa de construcción naval que ha permitido a sus astilleros superar año a año el tonelaje de construcción de barcos de

¹⁴ <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/la-armada-china-recibe-3-buques-para-reforzar-el-control-en-mar-de-meridional/10001-4520381>

¹⁵ La Armada china cuenta con tres flotas: La flota del norte en el mar Amarillo, la flota del este en el mar Oriental de China y la flota del sur en el mar del Sur de China.

¹⁶ The PLAN is the largest navy in the world with a battle force of approximately 355 platforms, including major surface combatants, submarines, aircraft carriers, ocean-going amphibious ships, mine warfare ships, and fleet auxiliaries. This figure does not include 85 patrol combatants and craft that carry anti-ship cruise missiles (ASCMs).

The PLAN's overall battle force is expected to grow to 420 ships by 2025 and 460 ships by 2030. Much of this growth will be in major surface combatants.

Informe anual al congreso de la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos año 2021. Disponible en:

<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2831819/dod-releases-2021-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/>

guerra, teniendo como objetivo estar en disposición de disputar la primacía naval a los Estados Unidos a mediados de siglo.

En 2019 se botaron más de 150.000 toneladas de barcos de guerra de superficie, entre los que se incluyen diez destructores pesados, batiendo todos los récords de construcción¹⁷. También en 2019, se publicó el libro blanco de la defensa que reformula el diseño de la Armada. La Armada, señala el libro blanco, debe reajustarse a los requisitos estratégicos que demandan las aspiraciones del PCCh. Xi Jinping, en su discurso al 19 Congreso Nacional del Partido Comunista Chino, en octubre de 2017, señaló que la modernización del Ejército Popular de Liberación estaría básicamente completa en 2035 y a mitad de siglo alcanzaría la condición de potencia militar global¹⁸.

Hasta el año 2019, la Armada, en el ámbito convencional, tenía como función principal la protección de los mares litorales chinos, integrándose en el sistema antiacceso y denegación de área (A2/DA). Desde entonces, la nueva ambición nacional impone una reconfiguración de sus capacidades para además permitir a la RPCh contar con una flota de aguas azules, que proyecte su poder naval en cualquier mar del mundo. El tránsito de un modelo a otro está siguiendo un ritmo acelerado que pudiera acortar los tiempos iniciales de planeamiento.

La Armada china es una fuerza cada vez más moderna y flexible que se está centrando en la sustitución de sus anteriores generaciones de plataformas por modelos de más tonelaje, preparados para integrar modernos sistemas de armas de múltiples funciones. Xi, el año del centenario del PCCh, entregó a la Armada en un solo día tres modernos barcos. Cada uno de ellos era una oportunidad para lucir la renovación de la fuerza naval y hacer pensar a sus oponentes.

El primer destructor del tipo 055 lo recibió la Armada china en enero de 2020. Pocos meses después, en marzo de 2021, recibiría el segundo. El tercero lo entregó el propio presidente del Comité Militar Central. El barco bautizado con el nombre de «Dalian» es

¹⁷ <https://www.elradar.es/china-da-el-sorpasso-con-el-destruccion-mas-poderoso-del-mundo/>

¹⁸ Informe del Xi Jinping al 19 Congreso Nacional del PCCh: «We will make it our mission to see that by 2035, the modernization of our national defense and our forces is basically completed; and that by the mid-21st century our people's armed forces have been fully transformed into world-class forces». Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf

el primero de su clase que operará en el mar del Sur de China, los anteriores están destinados en flota del norte, navegando en el mar Amarillo. Antes de acabar el año, otro modernísimo destructor del mismo tipo estaría operativo en otoño y su gemelo se espera recibir en los primeros meses del 2022.

La Armada china denomina destructor de la clase 055 a un barco que presenta el perfil propio de un crucero. Es el barco de superficie de mayor desplazamiento de la Armada china con unas 13.000 toneladas, superando el desplazamiento de los destructores lanzamisiles de la clase «Arleigh Burke» y a los cruceros lanzamisiles de la clase «Ticonderoga» de Estados Unidos. Los barcos de la clase 055 cuentan con 112 lanzadores verticales que pueden albergar misiles de crucero, misiles antibuque, misiles antisubmarino y misiles superficie-aire.

El Hainan, otro de los protagonistas de la soberbia puesta en escena, es el primer portahelicópteros de asalto anfibio chino de la clase 075, estando prevista la construcción de otros dos más, que entrarán en servicio en los próximos dos o tres años. El barco tiene una cubierta de vuelo para helicópteros y cuenta con un muelle inundable para el desembarco de vehículos de asalto anfibio blindados.

El periódico *Global Times*, que recoge la opinión del gobierno de la RPCh, señala que este nuevo barco está preparado para desarrollar operaciones conjuntas destinadas a la ocupación de las islas Spratley (soberanía en disputa), las islas Pratas (soberanía de Taiwán) y las islas de los Pescadores (soberanía de Taiwan) y pone de manifiesto la capacidad de la industria naval de la RPCh de dotar a su Armada, en poco tiempo, de una fuerza naval con capacidad anfibia de primer nivel mundial sin que nadie pueda impedirlo¹⁹.

Finalmente, el submarino Changzheng 18 es una versión mejorada de los anteriores submarinos nucleares balísticos chinos. El *Global Times* resaltaba la noticia por la importancia del rápido desarrollo de la Armada china en un momento en el que el país se enfrenta a una grave presión militar, destacando su importante futuro papel en Taiwán y el mar del Sur de China²⁰.

¹⁹ In 2020, the PRC launched its second Yushen class amphibious assault ship (Type 075 LHA) after launching its first in 2019, its first class of large deck amphibious warship. Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/202101/1214361.shtml>

²⁰ <https://www.globaltimes.cn/page/202104/1221970.shtml>

La RPCh puede construir submarinos convencionales, nucleares de ataque y nucleares balísticos, pero todavía están muy lejos de poder compararse con los estadounidenses. La capacidad de guerra antisubmarina ha mejorado, pero todavía no ha avanzado lo suficiente como para combatir contra los submarinos estadounidenses en aguas profundas. Debajo de la superficie del mar los Estados Unidos disponen de una clara ventaja que puede prolongarse durante varias décadas.

Los dos portaaviones con los que cuenta la Armada china tienen importantes limitaciones. Ahora bien, la construcción del nuevo 003 ha provocado más interés que cualquier otra nueva embarcación. Con un desplazamiento estimado de unas 85.000 toneladas dispondrá de tres catapultas de lanzamiento electromagnéticas y dos ascensores de carga. Las catapultas electromagnéticas desarrolladas por la industria militar de la RPCh demuestran los sobresalientes avances que han alcanzado en poco tiempo²¹.

El nuevo portaaviones es posible que no disponga todavía de propulsión nuclear, pero se da por supuesto que la siguiente clase 004 si la incorporará. El tipo 003 podrá embarcar 85 aviones. Sin duda será uno de los mejores portaaviones del mundo, pero todavía no podrá superar a los norteamericanos de la clase Ford y Nimitz.

Una gran ventaja con la que contarán los Estados Unidos durante algunos años es la que proporciona la calidad de su aviación embarcada. Los aviones embarcados en los portaaviones en servicio de la Armada china son los J-15, Flying Shark, que incluso en su versión mejorada no están a la altura de los norteamericanos. El caza furtivo Shenyang J-31 Gyrfalcon, al que no prestó mucha atención la fuerza aérea, podría ser en el futuro una opción para

²¹ Hasta ahora solo la empresa estadounidense General Atomics disponía de la tecnología necesaria para fabricar sistemas de lanzamiento de electromagnéticos de aviones desde plataformas navales (EMALS) y equipos de detención de aviones avanzados (Advanced Arresting Gear, AAG). La integración de los dos sistemas es conocida como CATOBAR [Catapult Assisted Take-Off and Barrier Arrested Recovery]. Tanto los portaviones de nueva generación británicos como los previstos por Francia incorporan o lo harán el futuro estos sistemas y solo puede proporcionarlos los Estados Unidos. La opción conocida como CATOBAR alcanza un coste entorno a los 1.600 millones de dólares. Pensar en comprar los sistemas a la RPCh no es una opción para los países aliados de los Estados Unidos. Disponible en: <https://www.19fortyfive.com/2021/12/france-is-angry-with-america-but-needs-us-tech-for-a-new-aircraft-carrier/>
<http://galaxiamilitar.es/la-royal-navy-vuelve-a-interesarse-por-las-catapultas-electromagneticas-para-sus-dos-portaaviones/>

mejorar la competitividad de la aviación de la Armada china pero todavía está por ver²².

En septiembre de 2021, en la Exposición Internacional de la Aviación y los desarrollos Aeroespacial de China, Airshow China 2021, se presentaron interesantes novedades, algunas de ellas llevaban tiempo esperando su puesta de largo. La nueva versión del J-20, con modernos motores construidos en China, y el nuevo caza J-31, con posibilidad de emplearse como avión embarcado, son aviones furtivos de quinta generación con capacidades semejantes a las del estadounidense F-35. La RPCh, si consigue desarrollar el J-31, estaría en disposición de dotarse de aviación embarcada de quinta generación para su portaviones 003. Son muchos los rumores que circulan sobre el probable ciberataque chino de 2009 a la base de datos del programa de construcción del F-35 para apropiarse de información técnica suficiente que permitiese a su industria aeronáutica desarrollar un modelo de características semejantes²³.

La hipótesis no carece de fundamento. Los ciberataques chinos contra empresas de alta tecnología estadounidenses y europeas son constantes. En el verano de 2021 el presidente Biden realizó su primera denuncia pública acusando a la RPCh de lanzar ciberataques contra las empresas y Administración estadounidense y de otros aliados. El secretario de Estado Antony J. Blinken dijo que el Ministerio de Seguridad del Estado de China «ha fomentado un ecosistema de *hackers* criminales a sueldo que llevan a cabo tanto actividades patrocinadas por el Estado como ciberdelitos para su propio beneficio económico»²⁴.

El portaviones 003 es posible que pueda botarse este año 2022, pero no podrá entrar en servicio hasta que termine todas las pruebas de mar y de los complejos sistemas que incorpora, por lo que sería necesario posiblemente esperar a 2024 para que estuviese operativo²⁵.

²² <https://www.aviacionline.com/2021/11/the-formidable-carrier-air-wing-of-chinas-future-type-003-aircraft-carrier/?nowprocket=1>

²³ <https://www.avionews.it/item/1239311-china-zhuhai-airshow-news-about-fc-31-airplane-variant.html>

²⁴ Secretary of State Antony J. Blinken said China's Ministry of State Security «has fostered an ecosystem of criminal contract hackers who carry out both state-sponsored activities and cybercrime for their own financial gain». isponible en: <https://www.nytimes.com/2021/07/19/us/politics/microsoft-hacking-china-biden.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>

²⁵ Informe anual al congreso de la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos año 2021. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2831819/dod-releases-2021-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/>

El portaaviones chino tipo 003 se está construyendo en el astillero de Jiangnan, cerca de Shanghái. El astillero tiene prevista la entrega antes de noviembre de 2024 de 40 barcos comerciales a empresas procedentes en su mayor parte de fuera de la RPCh; Brasil, Francia, Emiratos Árabes Unidos, Taiwán, Singapur, Japón, Suecia y los Países Bajos.

Teniendo en cuenta la naturaleza de doble uso de estos astilleros muchos de estos pedidos de construcción naval están sirviendo para financiar el rearme de la RPCh en el mar. Es posible que una forma de evitar el acelerado ritmo de crecimiento de la Armada China sea reducir los flujos de trabajo y dinero que llegan al conjunto de los astilleros chinos²⁶.

La Asociación Nacional de China de la Industria Construcción Naval (Cansi) informó de que los nuevos pedidos globales de construcción naval se dispararon un 222 % interanual durante los primeros seis meses de 2021. Por supuesto, el desmedido incremento tiene que ver con la paralización provocada por la COVID-19, sus efectos en las cadenas de suministro globales y el incremento de los precios de los fletes. Los astilleros chinos absorbieron la mitad de este incremento. El gigante chino de la construcción naval china «State Shipbuilding Corp (CSSC)» entregó 102 barcos en los seis primeros meses del año. El grupo se puso a la cabeza de los astilleros del mundo al recibir nuevos pedidos para construir 232 barcos. También para la compañía «Jiangsu Yangzijiang Shipbuilding Group Ltd» el año 2021 ha sido el mejor de su historia. Precisamente en los astilleros de esta entidad es donde se construye el nuevo portaaviones chino²⁷.

Actualmente el país con mayor tonelaje de construcción naval es la RPCh seguido de Corea del Sur y Japón. En estos tres países se construye cerca del 90 % del tonelaje del mundo. En 2021, la RPCh acumuló casi la mitad de la construcción mundial de barcos. Indudablemente la capacidad de los astilleros es un indicador de muchas cosas, pero tiene que ver también con el potencial naval de un país. La RPCh no solo es el Estado que más produce

²⁶ Bermudez, J., Funaiole, M. and Hart, B. (2021). Center for Strategic and International Studies (CSIS). Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/signs-point-chinas-third-aircraft-carrier-launching-soon>
<https://thediplomat.com/2021/01/third-chinese-aircraft-carrier-nears-completion-amid-shipyard-expansion/>

²⁷ <https://portalportuario.cl/astilleros-chinos-se-preparan-para-aprovechar-mayor-demanda-de-naves/>

sino también el de mayor ritmo de crecimiento de sus astilleros. Entre las 10 principales compañías de construcción naval seis son de la RPCh²⁸.

La mayor flota mercante, la mayor flota de guardacostas, la mayor milicia marítima, la mayor flota pesquera de altura del mundo pertenecen todas a la RPCh. Los diez puertos con mayor tráfico de contenedores están en Asia Pacífico y siete de ellos están en la RPCh²⁹. El panorama nos descubre que la RPCh es la mayor potencia marítima del mundo. Una consideración lógica es que también aspire a contar con la mayor armada del mundo, no solo para protegerse de la potencial amenaza de otras grandes potencias en sus mares litorales sino también para defender sus derechos e intereses en los mares y océanos de todo el mundo.

La aspiración de Pekín de convertirse en una potencia militar global en los mares ha avanzado mucho. No es fácil imaginar ahora que alguien o algo puedan detenerla. Especialmente si consideramos la importante conexión que existe entre la posición y movimiento en los mares del mundo de la RPCh y su reiterado anhelo de rejuvenecimiento nacional.

Efectos de las capacidades antiacceso y denegación de área de la RPCh en los mares del sur y este de China

Desde los primeros años del siglo XXI, los responsables en el departamento de defensa de los Estados Unidos del futuro diseño de fuerzas eran conscientes de las debilidades de su modelo de proyección militar. Las limitaciones políticas, geográficas y de recursos habían estado siempre presentes a la hora de tomar la decisión de emplear una fuerza expedicionaria³⁰. El desarrollo

²⁸ According to shipbroker Clarksons the global newbuilding volume last year was 45.73m cgt, with China accounting for 22.8m cgt of that figure, putting it ahead of rival shipbuilding nation South Korea with 17.35m cgt. Disponible en: <https://www.seatrade-maritime.com/shipyards/china-claims-world-leading-shipbuilding-nation-2021>

²⁹ <https://www.marineinsight.com/ports/top-10-busiest-ports-in-the-world/?nowprocket=1>

<https://www.shipafreight.com/knowledge-series/largest-ports-in-the-world/>
<https://www.investmentmonitor.ai/sectors/logistics/busiest-ports-world-container>

³⁰ Los condicionamientos políticos son siempre un factor que determina el planeamiento de las operaciones. Turquía, siendo miembro de la OTAN, y Arabia Saudí, un viejo aliado de los Estados Unidos, no autorizaron el uso de su territorio para invadir Iraq en 2003. Solo unos pocos días antes de la invasión, Turquía concedió permiso para la utilización de su espacio aéreo. La decisión política turca y saudí condicionó el planeamiento operacional. La negociación con Turquía mantuvo a una parte importante

de capacidades antiacceso y denegación de área (A2/DA) por parte de potenciales enemigos complicaban más el escenario de entrada y actuación militar. La capacidad del Ejército Popular de Liberación (EPL) de atacar las bases permanentes en Japón, Corea del Sur y en la segunda cadena de islas y a la flota en las aguas de los mares del sur y este de China inhabilita la disuasión por prohibición y debilita la disuasión por el castigo³¹. El desafiante nuevo panorama imponía la reducción de la huella militar en las operaciones de proyección incluso antes de las campañas en Afganistán e Iraq³².

El estilo tradicional de empleo de una fuerza decisiva de gran volumen, como sucedió en la primera guerra del Golfo, fue puesto en cuestión por el secretario de defensa Donald Rumsfeld desde que ocupó el puesto en 2001. Las claves de la doctrina Rumsfeld fueron rapidez y tecnología, para reducir la presencia avanzada en bases permanentes y aligerar el volumen de la fuerza proyectada. El modelo que impulsó suponía una apuesta por los sistemas de combate de alta tecnología, por el desarrollo de las capacidades de la fuerza aérea, por la disminución de la entidad de las fuerzas terrestres, por la reducción del peso logístico, por la reducción del nivel de compromiso en las fases del posconflicto y por la limitación del riesgo, daños y costes.

El secretario de defensa, Donald Rumsfeld, y su subsecretario Paul Wolfowitz habían identificado la necesidad de reconfigurar el modelo de proyección de fuerzas estadounidense para responder a las amenazas de los sistemas A2/DA de posibles adversarios³³. Las guerras en Irak y Afganistán no permitieron prestar la atención que merecía la renovación del modelo.

de las fuerzas estadounidenses, la 4.^a División de Infantería Mecanizada, embarcada en el Mediterráneo frente a sus costas. La 4.^a División de Infantería Mecanizada, la más moderna entonces del Ejército de Tierra de los Estados Unidos, llegó a Iraq cuando las operaciones principales habían terminado y Bagdad había sido ocupada.

³¹ Krepinevich, A., Watts, B. y Work, R. (2003). *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*. Washington, Center for Strategic and Budgetary Assessments.

³² Clark, W. (2004). *¿Qué ha fallado en Irak?* Barcelona, Editorial Crítica.

«La verdad pura y simple es que todo el plan de invasión de Iraq había sido fruto del compromiso alcanzado entre los oficiales destacados sobre el terreno, deseosos de contar con más tropas para reducir riesgos, y las autoridades de Washington que veían las dificultades diplomática, financieras y políticas de una concentración de fuerzas prematura y excesivamente numerosa».

³³ Testimony Of Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz Prepared for The House Budget Committee 2003 Defense Budget Request Washington, DC. (February 12, 2002). Disponible en: https://avalon.law.yale.edu/sept11/wolfowitz_004.asp

En septiembre de 2014, el secretario de Defensa Chuck Hagel dio a conocer la «tercera estrategia de compensación», destinada precisamente a recomponer la capacidad de proyección de poder militar a nivel mundial, disuadir a los posibles adversarios y proteger a los aliados y amigos. La nueva estrategia de compensación reconocía que las amenazas A2/AD suponían una acumulación de vulnerabilidades que impedían a los Estados Unidos el empleo de la fuerza.

En cualquier caso, las innovaciones tácticas, operacionales, estratégicas y doctrinales, que se han puesto en marcha para dotar a una fuerza conjunta estadounidense de la capacidad de seguir actuando en zonas protegidas por sistemas A2/DA, se enfrentan a un nuevo riesgo, que no estuvo presente en el pasado reciente, el tecnológico. El riesgo tecnológico coloca a las fuerzas conjuntas estadounidenses en la comarca de la incertidumbre porque no pueden asegurar la eficacia de sus nuevas capacidades y su nivel de competencia a la hora de enfrentar el desafío de un modelo de A2/AD avanzado y en continuo proceso de perfeccionamiento.

El primer gran éxito del avance militar de la RPCh ha sido dotarse de un modelo de A2/DA que permite la defensa de los mares litorales dentro de la primera cadena de islas³⁴. El desarrollo de un completo modelo de A2/AD por parte del Ejército Popular de Liberación compromete la antigua certeza de dominio de los mares litorales de China de la Armada de los Estados Unidos y su completa libertad de acción alrededor de la segunda cadena de islas. Además, permite al EPL atacar las bases estadounidenses en toda la región. El desarrollo de un sistema completo e integral de A2/DA se adapta perfectamente al modo estratégico preferente de la RPCh desde su fundación, la «defensa activa».

China se ha volcado en la doctrina A2/AD, dotándose de satélites, radares sensores, sistemas protegidos de comunicaciones, información, de reconocimiento, vigilancia, identificación de blancos y de inteligencia, misiles balísticos de corto, medio y de alcance intermedio, misiles de crucero, misiles antibuque, misiles hipersónicos, misiles antiaéreos, submarinos de ataque, aviación basada en tierra y embarcada, bases militares en las islas artificiales y una Armada cada vez más preparada para actuar en aguas profundas. La combinación de las capacidades de la Fuerza Aérea

³⁴ Japón, islas Kuriles, Taiwán, Filipinas y Borneo.

(PLAAF)³⁵, la Armada (PLAN)³⁶, la Fuerza de Cohetes y Misiles (PLARF)³⁷ del EPL constituye una barrera impenetrable para cualquier tipo de intento de proyección de fuerzas expedicionarias.

En 2020, solo la Fuerza de Cohetes y Misiles basados en tierra (PLARF) lanzó más de 250 misiles balísticos en ejercicios de entrenamiento y pruebas, superando la cantidad de misiles de este tipo lanzados por el resto del mundo³⁸. El PLARF dispone de una variedad de misiles balísticos convencionales móviles lanzados desde tierra que cubre todo el teatro de operaciones dentro de la primera cadena de islas. Muchos de los misiles lanzados desde tierra están montados en plataformas móviles, por lo que su neutralización es compleja y no puede mínimamente garantizarse sin una prolongada campaña aérea. Los misiles son, por sí mismos, capaces de ejercer una disuasión por prohibición a cualquier flota del mundo. Ahora bien, su potencial se multiplica con las posibilidades que ofrecen las capacidades de ataques de precisión desde el mar y el aire.

El desarrollo de los misiles balísticos de alcance intermedio con capacidad de planeo hipersónico DF-17 supone una novedad que inhabilita el sistema de defensa antimisil más sofisticado del mundo por su velocidad de planeo y su trayectoria errática. El DF-17 como misil de alcance medio y el nuevo misil de alcance intermedio DF-26, que supera los 3.000 kilómetros de alcance, suponen un ampliación del área de cobertura de los sistemas de armas del EPL.

La continua modernización de los misiles ha venido acompañada con la puesta en servicio del bombardero H-6N que permite la carga de misiles balísticos, convencionales o nucleares, para lanzarlos desde plataformas aéreas. La capacidad de repostar en vuelo otorga al H-6N la categoría de vector de lanzamiento nuclear. La RPCh vuelve a disponer de la tríada nuclear completa. En el campo convencional el bombardero H-6N puede lanzar misiles balísticos desde el aire, derivados de la familia DF-21 terrestre, dentro de la zona A2/DA. Esta posibilidad permite mejorar la protección de las misiones de ataque del bombardero, al dificultar

³⁵ People's Liberation Army Air Force (PLAAF).

³⁶ People's Liberation Army Navy (PLAN).

³⁷ People's Liberation Army Rocket Force (PLARF).

³⁸ Informe anual al Congreso de la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos año 2021. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2831819/dod-releases-2021-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/>

tar la interceptación de los F-35C embarcados en los portaaviones estadounidenses³⁹.

Hasta el momento la Armada era un vigoroso soporte de un sistema defensivo A2/AD en el primer cinturón de islas. Además, en los tres últimos años, se han sentado las bases para convertirla también en un elemento capaz de reforzar la ampliación del escudo defensivo hasta la segunda cadena de islas, con la puesta en servicio de cuatro modernísimos destructores tipo 055 y un plan de ampliación de otros cuatro en los dos próximos años. Sin embargo, la Armada no se conforma con contribuir a la defensa activa. Sus planes de construcción de una fuerza naval lista para disputar el control del mar en el Indopacífico están en marcha y darán un gran paso con la plena operatividad del portaviones 003, prevista para 2024.

La importancia de la disuasión convencional en una guerra política

El almirante Philip Davidson, comandante del mando estadounidense de la región indopacífica, en su comparecencia ante el Comité de Servicios Armados del Senado, señaló que el mayor peligro para Estados Unidos en la competición con China es la erosión de la disuasión convencional. «En ausencia de una disuasión convincente, la República Popular China se sentirá envalentonada para emprender acciones que socaven el orden internacional basado en normas y los valores representados en nuestra visión de un Indopacífico libre y abierto»⁴⁰.

Las breves conclusiones de la exposición del comandante del Mando del Indopacífico se centran exclusivamente en este punto y en cómo se pretende revertir la pérdida de posición disuasoria. La solución propuesta y actualmente en marcha, conocida como Pacific Deterrence Initiative (PDI), marcará la hoja de ruta para recomponer el equilibrio.

La restauración de la capacidad disuasoria convencional en el Pacífico occidental puede tener mucho peso para evitar una guerra, pero también puede no ser suficiente para alcanzar los

³⁹ [https://www.flightglobal.com/fixed-wing/h-6-evolves-from-cold-war-relic-to-beijings-hammer/140043.article](https://www.flightglobal.com/flightglobal.com/fixed-wing/h-6-evolves-from-cold-war-relic-to-beijings-hammer/140043.article)

⁴⁰ Comparecencia ante el Comité de Servicios Armados del Senado del almirante Philip Davidson, comandante del mando estadounidense de la región indopacífica. Disponible en: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_03-09-21.pdf

objetivos políticos estadounidenses. Es revelador un párrafo escondido en el discurso del almirante Davidson, donde hace referencia expresa al cinturón de la seda como proyecto diseñado para alcanzar objetivos políticos, denunciando el uso de préstamos, subvenciones, inversiones, «propinas» sustanciosas y prácticas opacas para captar corruptamente lealtades de las élites⁴¹.

China está penetrando en las esferas de poder de otros para configurar los intereses de políticos, militares, empresarios y funcionarios, consiguiendo instalarse en el sistema de toma de decisiones de otros países para infectar su soberanía con un virus indetectable y oculto, que se activa sin llamar la atención con un comportamiento predeterminando capaz de conseguir inopinadamente resultados favorables a China.

No hace falta ser almirante ni comandante de la región indopacífica para descubrir que Pekín está utilizando cada vez más todos los instrumentos de su poder nacional para recomponer el actual orden internacional con el propósito de reconfigurar un modelo más alineado con sus intereses y aspiraciones⁴². Pero si lo dice un almirante ante la Comisión de Servicios Armados del Senado está apuntando más allá de su propia esfera de mando, esperando reacciones oportunas que permitan afrontar un tipo de guerra donde las dimensiones centrales están fuera del ámbito militar, aunque las militares puedan ser las más peligrosas.

Los Estados Unidos, sus aliados y socios deben también hacer frente a las estrategias económicas coercitivas de la RPCh, mientras proporcionan asistencia y alternativas viables a los países prestatarios o dependientes. No es suficiente adoptar una acertada iniciativa de disuasión en el Pacífico para evitar que China gane baza a baza una posición de ventaja suficiente para imponer una situación de hechos consumados. La combinación de la nueva narrativa china, basada en su exitoso desarrollo económico y estabilidad política, la presión económica, el programa de modernización militar de la RPCh y las acciones en la zona gris del mar del sur y del este de China intimidan a los países de toda

⁴¹ *Ibidem*. Beijing utilizes loans, grants, and monetary gifts to establish economic dependence, corruptly capture elite allegiance, and in some cases, consolidate control.

⁴² Comparecencia ante el Comité de Servicios Armados del Senado del almirante Philip Davidson, comandante del mando estadounidense de la región indopacífica. Beijing is increasingly using all instruments of national power to fundamentally remake the rules-based international order into one more aligned with, and amenable to, the PRC. Disponible en: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_03-09-21.pdf

la región, que no quieren convertirse en vasallos, pero tampoco renunciar a una relación que ofrece muchas oportunidades.

Por otra parte, China no supone una amenaza existencial para Estados Unidos, pero tiene la capacidad de poner fin a la hegemonía estadounidense, reducir a la mínima expresión su influencia en el Pacífico occidental y competir por el liderazgo mundial, demostrando su aptitud para convertirse en una alternativa al modelo de desarrollo y gobierno democrático de los Estados Unidos⁴³. El ritmo de la guerra política de China tiene mucho que ver con las respuestas que a los diferentes desafíos vaya llegando de Washington.

El gradualismo en cualquier tipo de guerra limitada es una forma de debatir entre las partes implicadas. Cada acción está asociada a un mensaje político, que se entiende que la otra parte puede comprender porque es capaz de interpretar el idioma y la naturaleza del actor que emite el mensaje. Lo cierto es que este proceso es muy complejo, especialmente cuando la presidencia se disputa en unas elecciones cada cuatro años.

En una guerra política China tiene ventaja porque el PCCh controla a su población, y no siente una excesiva necesidad de adaptarse a los convencionalismos, a las normas o a cualquier principio de coherencia interna o externa y porque lo que está en juego representa para China una cuestión existencial. El cumplimiento del sueño chino de rejuvenecimiento nacional es irrenunciable.

El modelo de guerra elegido por la RPCh le ha otorgado poder y éxitos. Su continuidad puede seguir dándole ventajas a largo plazo. Hasta ahora, China ha demostrado ser capaz de obtener ganancias a través de medios que no inducen a pensar en la escalada del conflicto. En tanto que pueda seguir avanzando por este camino menos tendrá que confiar en su determinación para arriesgarse a una guerra devastadora. La mayor debilidad interna de China en esta guerra política es la salud, la edad y las prisas de Xi Jinping, que pueden provocar un cambio de modo estratégico indeseado en el marco de una gran estrategia de largo recorrido. Aquí sí es donde puede jugar un papel determinante la disuasión convencional al aumentar los riesgos y costes de las decisiones marcadas por la ansiedad o la urgencia. La disuasión convencional no determinará el resultado de la competencia

⁴³ Wu, X. (2020). The China Challenge: Competitor or Order Transformer? *Washington Quarterly* 43, n.º 3. Disponible en: <http://tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2020.1813402>

entre grandes potencias, pero sí puede influir tanto en la forma como en el tiempo para resolverla.

La ventaja de la RPCh en la zona gris en el mar del Sur de China

El 4 de abril de 2020, un guardacostas chino hundió un pesquero vietnamita, cerca de las islas Paracelso. Las autoridades de Hanói condenaron la agresión que no ha sido la única de estas características⁴⁴. El Gobierno filipino apoyó las protestas de Vietnam, recordando que un barco pesquero con bandera Filipina había sido hundido un año antes por barcos chinos. La tripulación de 21 marineros fue abandonada a su suerte en el mar. Los pescadores serían posteriormente rescatados por embarcaciones vietnamitas⁴⁵.

Los Estados Unidos también expresaron sus serias preocupaciones por el hundimiento del pesquero vietnamita y llamaron la atención sobre el incremento de las actividades coercitivas chinas en las zonas en disputa durante la pandemia. La diplomacia estadounidense y a filipina reclamó a China que no utilizara las dificultades provocadas por la COVID-19 para avanzar posiciones en el mar del sur de China, ignorando la legalidad internacional. La protesta estaba también directamente relacionada con la construcción de nuevas instalaciones de «investigación» en las bases militares chinas en las islas artificiales de los arrecifes Fiery Cross y Subi, ambos en las islas Spratley, que reclaman tanto filipinos como vietnamitas⁴⁶.

A principio de marzo de 2021, una flota pesquera china de más de 200 barcos se agrupó en las proximidades del arrecife de Whitsun, que Filipinas denomina arrecife Julián Felipe⁴⁷. El gobierno filipino denunció la presencia de una inesperada y desmedida agrupación

⁴⁴ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52429581>

⁴⁵ <https://www.asianews.it/noticias-es/Mar-de-China-Meridional:-Manila-critica-a-los-chinos-y-respalda-a-Han%C3%B3i--49790.html>

⁴⁶ <https://abcnews.go.com/International/wireStory/philippines-backs-vietnam-china-sinks-fishing-boat-70037606>

⁴⁷ El arrecife de San Felipe o de Whitsun para China se encuentra a 175 millas náuticas de la isla filipina de Palawan, por lo tanto, dentro de su zona económica exclusiva (ZEE) pero, también, dentro de la línea de nueve puntos que unilateralmente establece China (en este punto tanto la RPCh como la República China en Taiwán coinciden) para definir su suelo nacional azul. La línea de nueve puntos es tan caprichosa como para, en este caso, reclamar derechos de soberanía sobre un arrecife que se encuentra cuatro veces más lejos de la costa china más próxima que de la filipina.

de barcos de pesca chinos dentro de su zona económica exclusiva, señalando que su actividad, además de un peligro para la navegación, constituía una amenaza al medioambiente.

La situación provocó un tenso intercambio de declaraciones entre los gobiernos de Filipinas, la República Popular China (RPCh) y los Estados Unidos. El 21 de marzo, el ministro de Defensa filipino, Delfín Lorenzana, expresó su grave preocupación y pidió a la RPCh que pusiera fin a esta incursión. Lorenzana no dudó en identificar a los barcos pesqueros como miembros de la milicia marítima de la RPCh, entre otras cosas porque los barcos durante el largo tiempo que estuvieron en la zona no se dedicaron a pescar. Este desmedido despliegue en la zona revela la intención de seguir ampliando de facto la ocupación de gran parte del mar de Filipinas Occidental⁴⁸.

La Casa Blanca manifestó su apoyo a Manila, criticando la «concentración de buques de la Milicia Marítima del Ejército de Liberación Popular (ELP) en el arrecife de Whitsun». Mientras tanto, el embajador chino en Manila desmentía que estuviesen implicadas sus Milicias Marítimas⁴⁹.

El incidente del arrecife de Whitsun no tiene precedentes ni por el tamaño de la flota pesquera ni por la prolongada duración de su presencia en el mar. Nunca tantos barcos de pesca chinos se habían concentrado en un arrecife de las islas Spratly durante tanto tiempo. La Milicia Marítima integrada en el ELP se distingue por el color azul del casco de sus barcos y sus milicianos son conocidos como los pequeños hombres azules⁵⁰.

La Milicia Marítima permite a la RPCh dirigir su guerra política con acciones en el mar, que no permiten una clara atribución de responsabilidad a Pekín. Las milicias son un mecanismo adaptado a la zona gris donde pueden poner en marcha operaciones psicológicas, de información, de propaganda, de control de área, de vigilancia, de reconocimiento y muchas otras dentro de un amplio abanico de posibilidades, mientras el Partido Comunista Chino (PCCh) gestiona la escalada y desescalada del conflicto

⁴⁸ El mar de Filipinas Oriental es otra forma de llamar al mar del Sur de China.

⁴⁹ <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/04/whitsun-reef-incident-china>

⁵⁰ Identificar a los milicianos como pequeños hombres azules es consecuencia de la similitud de sus actividades con las llevadas a cabo por los pequeños hombres verdes en la guerra de Ucrania en 2014, supuestamente dirigidos por los intereses rusos en la zona. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/04/13/milicia-maritima-china-filipinas-mar-meridional-analisis-trax/?form=MY01SV&OCID=MY01SV>

manteniendo fuera de la escena al gobierno o a las Fuerzas Armadas. La libertad de acción que otorga disponer de agentes capaces de sostener acciones subversivas sin una clara atribución proporciona una extraordinaria ventaja para el tipo de guerra política prolongada que sostiene la RPCh contra los Estados Unidos, sus aliados y los países que se oponen a sus propósitos.

El diferencial de poder entre la RPCh y Filipinas favorece que desde el exterior las acciones del gobierno filipino puedan percibirse como incoherentes. Mientras el ministro de Defensa y el de Asuntos Exteriores respondían con determinación a la agresión de 200 barcos de pesca chinos en su ZEE, el presidente Rodrigo Duterte sostenía una posición apaciguadora, al señalar que sean cual sean las diferencias que existan con China no definirán las relaciones bilaterales de los dos países.

El presidente filipino pretende mantener las agresiones de los barcos de pesca y guardacostas chinos dentro de los cauces diplomáticos, poniendo en evidencia una incapacidad de reacción que impide a Filipinas recuperar la iniciativa en un conflicto que afecta a sus derechos en el mar. Mientras todo esto pasaba, China seguía cooperando con Filipinas vacunando a sus ciudadanos cerca de sus casas⁵¹.

En junio de 2021, China expresó su oposición a la explotación de petróleo y gas por la compañía nacional de petróleo de Malasia, Petronas, en el yacimiento de Kasawari, situado a menos de 100 km de la ciudad de Sarawak en la isla de Borneo. China no utiliza solo las vías diplomáticas. En 18 meses, al menos en tres ocasiones, los barcos de la guardia costera china acosaban el proyecto, en sintonía con los sobrevuelos de aviones militares chinos sobre el espacio aéreo de Malasia⁵². El éxito de una prospección que descubre petróleo o gas puede ocasionar problemas.

No es la primera vez, ni Malasia el único país que se enfrenta a la voluntad china de desafiar las prospecciones o la explotación de yacimientos de gas o petróleo de países ribereños del mar del Sur de China dentro de su ZEE. No importa mucho que la costa china más próxima se encuentre, como en este caso, a cerca de 2.000 kilómetros del yacimiento. El único criterio que acepta China es

⁵¹ <https://globalnation.inquirer.net/194880/duterte-julian-felipe-reef-row-wont-affect-vaccine-cooperation-with-china>

⁵² <https://www.energyvoice.com/oilandgas/asia/335626/beijing-harasses-petronas-gas-project-in-south-china-sea/>

su línea de nueve trazos, que supone aproximadamente el 85 % del mar del Sur de China o mar Occidental de Filipinas.

En abril de 2018, la compañía española Repsol tenía previsto comenzar los trabajos de explotación del yacimiento Ca Rong Do situado en la ZEE de Vietnam. El gobierno vietnamita había otorgado una concesión a Repsol en la que participaban otras empresas⁵³. Sin embargo, las amenazas chinas obligaron al gobierno de Hanói a solicitar a la compañía española que cesaran todas las actividades en el yacimiento. Por segunda vez en un año, Repsol se veía obligada a paralizar la puesta en marcha de un proyecto en fase de explotación por las presiones de la RPCh sobre Vietnam⁵⁴.

Indonesia es otro de los países afectados por la cada día más asertiva y coercitiva guerra política y legal en el mar del Sur de China. En septiembre de 2021, dos barcos chinos de guerra fueron detectados en la ZEE de Indonesia, en el llamado mar del norte de Natura. No es la primera vez que barcos de guerra o de la guardia costera de la RPCh recorren estas aguas. Un mes antes, en agosto de 2021, las autoridades indonesias habían detectado la presencia en la zona un barco de vigilancia y un guardacostas chinos. No importa mucho que la costa de la RPCh se encuentre a 1.700 kilómetros de estas aguas y que según la Convención de Naciones Unidas para el Derecho del Mar sean ZEE de Indonesia.

En el mes de octubre de 2021 el secretario de la Armada de los Estados Unidos, Carlos del Toro, en su guía estratégica apuntaba a China como el gran desafío a largo plazo al que se enfrenta la armada más poderosa del mundo, que durante 75 años ha sido capaz de mantener la libertad de navegación en los mares del mundo pero que puede estar terminando de poder ejercer este servicio en algunas regiones. Carlos del Toro nos recuerda que

⁵³ Repsol había alquilado por 384 millones de euros la plataforma flotante de producción para comenzar a extraer petróleo y gas en 2019. En 2020, Repsol se veía obligada a vender sus participaciones en los dos bloques en los que participaba del yacimiento de Ca Rong Do a la compañía petrolera estatal vietnamita, PetroVietnam, por las pérdidas patrimoniales que venía arrastrando la inversión en la zona.

⁵⁴ La prensa vietnamita había anunciado que se esperaban extraer entre 25.000 y 30.000 barriles y unos 60 millones de metros cúbicos diarios <https://elperiodicodelaenergia.com/vietnam-pide-a-repsol-suspender-el-proyecto-ca-rong-do-por-presion-de-china/>

<https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/9028649/03/18/China-presiona-a-Vietnam-para-que-paralice-un-yacimiento-de-Repsol.html> https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/06/12/companias/1591980608_568028.html

la Armada del Ejército Popular de Liberación (PLAN) ha ampliado tanto su tamaño como sus capacidades, para llegar a convertirse en la mayor flota del mundo. La mayor armada del mundo en número de barcos y además capaz de añadir en su despliegue cientos de guardacostas y cientos de barcos de la milicia marítima.

El secretario de Marina reconoce que Pekín dispone de unos medios extraordinarios que puede emplear para competir en la «zona gris», es decir el disputado escenario entre la rutina administrativa y el conflicto armado abierto. No dice algo importante, la RPCh concentra el despliegue de la mayoría de sus barcos en una región del planeta cerca de sus costas, situación que sin duda le otorga ventaja y por qué no decir alguna legitimidad, al menos de cara a su opinión pública. Ahora bien, aclara que la supremacía naval estadounidense debe garantizarse en todo el amplio espectro del conflicto, apuntando especialmente la región del Indopacífico. Resulta novedoso el énfasis que pone el secretario de Marina en señalar como esencial el establecimiento de una postura naval estadounidense adecuada para poder recorrer eficazmente las distintas fases de todo espectro del conflicto, de la competición a la crisis para si fuera necesario dar el salto al conflicto⁵⁵.

No parece muy sensato, después del acertado diagnóstico, olvidar la importancia de la zona gris. En esa dimensión la RPCh mantiene una aplastante ventaja que no desperdiciará y que le permite avanzar paso a paso hasta consumir una situación irreversible.

No es fácil que alguien esté dispuesto a oponerse, asumiendo el peligro de escalada, a la construcción de nuevas islas artificiales por Pekín⁵⁶. Tampoco parece probable que nadie esté dispuesto a emplear la fuerza militar para apoyar a Vietnam en sus reclamaciones tanto en las islas Paracelso como en las Spratly. Sería difícil

⁵⁵ «It will be essential for us to set our naval posture forward to be able to effectively transition from competition to crisis to conflict as needed». Disponible en: https://media.defense.gov/2021/Oct/07/2002870427/-1/-1/0/SECNAV%20STRATEGIC%20GUIDANCE_100721.PDF

⁵⁶ China tiene unas 20 islas artificiales en las islas Paracelso y 7 en las islas Spratly. También controla Scarborough Shoal, de la que se apoderó en 2012, mediante una presencia constante de guardacostas. Desde 2013, China ha llevado a cabo un dragado y una construcción de islas artificiales sin precedentes en las Spratly, creando 3.200 acres de nuevas tierras, junto con una expansión sustancial de su presencia en las Paracelso. Disponible en: <https://amti.csis.org/island-tracker/china/>

que después de haber cedido en los arrecifes de Scarborough y las islas Spratly, durante la presidencia de Obama, ahora el presidente Biden pueda revertir la situación y oponerse a las reclamaciones chinas en una zona en disputas entre varios Estados de la región⁵⁷.

La oposición al dominio de la RPCh en las Spratly es más complicada porque ahora tres de sus islas artificiales se han convertido en bases militares con pistas de aviación de más de 3 kilómetros de longitud, almacenes de armamento, radares e instalaciones de vigilancia, seguimiento, reconocimiento e inteligencia, donde se han desplegado misiles antibuque, antiaéreos, de crucero y todo tipo de apoyos y sistemas complementarios, los arrecifes de Subi, Mischief y Fiery Cross están militarizados.

En estos momentos realmente, a pesar de lo que pueda decir Vietnam, las islas Paracelso son chinas y nadie hará nada por arrebatarlas porque nadie puede hacerlo sin pagar un coste desmedido. Poco puede hacerse para sostener las reclamaciones de otros Estados ribereños, a pesar de sus esfuerzos y la construcción en paralelo de instalaciones en algunos islotes y atolones que controlan. Si la RPCh ampliase sus instalaciones, militarizando su isla artificial en Cuarterón, o invadiendo la isla de Taiping de soberanía taiwanesa nada quedaría por decir en las islas Spratly. Especialmente sin disponer de masivos recursos para actuar en la zona gris.

Mirando a 2030, podemos ver que la RPCh podrá mantener navegando en el mar del Sur de China a una poderosa flota de apoyo a un invulnerable sistema A2/DA. También contará con el apoyo de sus islas militarizadas. Además, dispondrá de varios grupos de ataque naval dotados de un portaviones y todos sus escoltas de superficie y submarinos con capacidad de actuar en aguas azules. Su presencia continuada en la mar, unida a las interferencias permanentes en la zona gris de sus guardacostas y milicia marítima pesquera, supondrá no solo un incremento de prestigio.

Ningún estado del mar del Sur de China podrá hacer mucho para solo resistir la presión convencional acompañada de la presión en la zona gris. Estados Unidos no podrá jugar en ambos ámbitos y no estará en disposición de comenzar una guerra por un pequeño arenal en medio del mar o por una roca que reclaman tres o cuatro países al mismo tiempo en medio de ninguna parte y sin derechos de ZEE.

⁵⁷ La RPCh domina en estos momentos en las Spratly los arrecifes de Subi, Mischief, Hughes, Fiery Cross, Cuarteron, Hughes y Eldad.

La demostración de poder chino y los puntuales intentos de aplicar sus leyes en la zona servirán para, sin disparar un solo tiro, crear una situación de permanente tensión con los países ribereños. El control político de esta tensión y su acertada administración en el tiempo permite abrir ventanas de oportunidad a la RPCh para inducir a los gobiernos, con los que disputa el control de las aguas del mar del Sur de China, a ceder sus derechos en un momento de debilidad. Todos los países en litigio con la RPCh tienen importantes relaciones e intereses compartidos con el gigante asiático. Ninguno está interesado en sostener un conflicto permanente con la RPCh, donde los hechos consumados impuestos por China solo pueden tener limitadas respuestas diplomáticas.

No aceptar la opción de someterse a las pretensiones chinas obligaría a Estados afectados a desplegar en las zonas del mar en disputa a sus guardacostas y a su armada, como instrumentos de una estrategia integrada de defensa de los derechos del mar que la legalidad internacional les otorga. La escalada y la iniciativa irían asociadas a una reacción china de castigo que podría tener efectos demoledores para la economía de los países que intenten oponerse a las pretensiones de la RPCh.

Las ventajas señaladas del componente físico de la capacidad de acción de la RPCh en el mar del Sur de China se multiplican con la solidez de su componente volitivo. Pekín lleva años impulsando una amplia campaña de propaganda interna destinada a multiplicar el desarrollo de la conciencia marítima de toda la nación. El objetivo de la campaña es reforzar el apoyo popular a las reclamaciones chinas en sus mares litorales. El XIII Plan Quinquenal (2016-2020), aprobado en la quinta sesión plenaria del Comité Central del Partido Comunista de China, definió las orientaciones para consolidar la identificación del partido y el pueblo chino con sus reivindicaciones en el mar litoral. Desde entonces se exige a los medios de comunicación, el sistema educativo, el ámbito académico e investigador un compromiso activo para influir dentro y si es posible fuera en la percepción de las reclamaciones chinas en el mar. La RPCh ha diseñado un sistema integral, multinivel y multidominio de propaganda para influir en la cultura y conciencia marítima de toda la nación⁵⁸.

⁵⁸ Tobin, L. (2018). Underway- Beijing's Strategy to Build China into a Maritime Great Power. *Naval War College Review*. Vol. 71, n.º 2, Article 5. Disponible en: <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol71/iss2/5>

La identificación del pueblo chino con las ambiciones de dominio en el mar del sur de China, la fuerza del nacionalismo chino y el absoluto poder de control de los medios de comunicación y propaganda por parte del PCCh para, llegado el momento, movilizar los sentimientos patrióticos de la nación, otorgan una ventaja determinante en la dimensión volitiva de la capacidad de actuación de la RPCh. La moral de combate sostenido que acumula la nación china y el poder del partido para movilizarla no puede desgastarla nadie a la hora de reclamar lo que entienden son sus derechos e intereses dentro de la línea de nueve puntos, el suelo azul de china. A la hora de tomar decisiones esta dimensión no debe dejar de considerarse.

Conclusiones

La actitud crecientemente agresiva de la República Popular China, especialmente desde la llegada al poder de XI Jinping, su prolongada estrategia revisionista, silenciosa y sin estridencias, sus éxitos geoeconómicos, su rápido desarrollo tecnológico, su poderosa acción diplomática, su creciente capacidad militar, su acertado despliegue de fuerzas antiacceso y de denegación de área (A2/AD), el desarrollo del poder marítimo y naval, su creciente influencia en el espacio indopacífico, la sorprendente proyección de los intereses de la RPCh en todo el mundo y el poder de penetración de sus mecanismos de influencia, han propiciado la recuperación de la guerra política como concepto útil, definiendo el marco teórico necesario para abordar el desafío que supone el ascenso de China a la condición de gran potencia, también en el mar.

La guerra política pretende posponer el derramamiento de sangre pero sin descartar la necesidad de, llegado el momento, recurrir a él para dilucidar definitivamente el conflicto. Mientras tanto, esperando conseguir los propósitos finales, permite avanzar paso a paso para obtener ventajas que faciliten llegar a situaciones donde los hechos consumados tengan que ser aceptados por los oponentes si no quieren verse obligados a recurrir al empleo o amenaza de empleo de la fuerza, en un contexto operacional absolutamente desfavorable.

El acertado empleo de un modo estratégico adaptado a la guerra política permitirá en 2030 con seguridad, probablemente antes, convertir el mar del Sur de China en un lago de Pekín. Entonces podemos esperar que comience una nueva fase en su estrategia naval. No tiene mucho sentido intentar adelantar el proceso

provocando algo que nadie quiere, tampoco el Partido Comunista Chino, una guerra costosa por Taiwán.

Los siguientes pasos podrían apuntar directamente a las islas taiwanesas en el mar del Sur de China. Sin ninguna posibilidad de defensa, pronto caerían las islas Matsu y las Kinmen, a las que se sumaría la isla de Taiping y el resto de pequeños islotes bajo soberanía taiwanesa. Entonces, el completo dominio del mar del sur de China otorgará a la RPCh un poderoso soporte estratégico para influir sobre Taipéi, Seúl y Tokio. Al que por supuesto se añaden los lazos económicos, empresariales, comerciales y financieros que vinculan los intereses de estos tres con Pekín.

La RPCh puede haberse convertido en 2035 en la primera potencia económica mundial, estando en condiciones de disputar la primacía tecnológica, convirtiéndose en un polo de atracción irresistible. La política comercial estadounidense no podrá hacer mucho por compensar la situación y la demanda de un mercado de 1.400 millones de personas. Además, el déficit comercial estadounidense no parece sostenible en los registros de los últimos diez años, por lo que sus relaciones privilegiadas con Corea del Sur, Japón y la ASEAN pueden degradarse.

La disuasión convencional se ha convertido en el elemento central de la estrategia de defensa estadounidense. En caso de debilitarse tanto como para no cumplir su función, Estados Unidos no sería capaz de sostener a sus aliados en la zona. Ahora bien, la disuasión convencional ha demostrado no ser suficiente para detener el imparable avance chino en su mar meridional y oriental utilizando medios sutiles que no pueden interpretarse como un desafío convencional.

La nueva Iniciativa de Disuasión en el Pacífico, Pacific Deterrence Initiative (PDI), de Estados Unidos puede servir de poco frente a las previsibles acciones de agresión chinas en la zona gris. Sin embargo, pueden ser decisivas para evitar que la ansiedad y la prisa de los líderes del partido comunista chino les inviten a considerar la conveniencia de invadir la isla de Taiwán.

A medio plazo, el peso de las relaciones complementarias de las economías de la región con los reclamos y desarrollos de la RPCh tenderán a desacoplar los estrechos vínculos políticos y de seguridad de Estados Unidos con el Pacífico Occidental.

El resultado que cabría esperar es que el peso de los componentes geoeconómicos y geotecnológicos supere el actual modelo

geopolítico para reconfigurarlo. La Armada China en el previsible desplazamiento del equilibrio tiene un papel, pero no el central mientras la RPCh sienta que puede seguir esperando que el tiempo juegue a su favor. No obstante, la declaración de independencia de Taiwán o una ampliación de la ley de Relaciones con Taiwán de Estados Unidos, para otorgar garantías de defensa, supondría un cambio de escenario. Entonces la Armada china pasaría a tener un papel decisivo en la invasión de Taiwán por medio de una operación aéreo-naval anfibia de extraordinaria complejidad.

Capítulo quinto

China y sus vecinos asiáticos

Gracia Abad Quintanal

Resumen

La República Popular China, hasta hace poco considerada una potencia en ascenso, es ya una gran potencia global que articula una política exterior, que cabe calificar de revisionista, orientada a consolidar su poder nacional mediante la consecución del respeto de las otras potencias, el mantenimiento de su área de influencia libre del influjo de otras potencias y la creciente proyección de su propia influencia.

Dicha política exterior, claramente más asertiva desde la llegada de Xi Jinping a la presidencia, tiene como escenario prioritario la región asiática considerada por la República Popular China como «su región» ya que parece claro que si China desea acrecentar su papel global debe ser capaz de condicionar las políticas de sus vecinos y controlar su región. De ahí que tanto la relación con las otras potencias regionales como con los Estados de la ASEAN sea crucial.

Palabras clave

China, Xi Jinping, Asia, ASEAN, política exterior.

China and its Asian neighbour

Abstract

The People's Republic of China, until recently considered a rising power, is now a major global power that articulates a foreign policy, which can be described as revisionist, aimed at consolidating its national power by gaining the respect of other powers, maintaining its area of influence free from the influence of other powers and increasing the projection of its own influence.

This foreign policy, clearly more assertive since the arrival of Xi Jinping to the presidency, has the Asian region as its priority, considered by the People's Republic of China as «its region», since it seems clear that if China wishes to increase its global role it must be able to condition the policies of its neighbours and control its region. Hence, the relationship with both the other regional powers and the ASEAN states is crucial.

Keywords

China, Xi Jinping Asia, ASEAN, Foreign Policy.

Introducción

Ya hace casi medio siglo que oímos y leemos que China es una potencia en ascenso, dotada de crecientes recursos y capacidades, y también, con un creciente papel en el contexto internacional. Sin embargo, esa calificación de potencia en ascenso, se queda ya corta o, cuando menos, resulta terriblemente poco precisa: la República Popular China ha pasado de ser una potencia global a convertirse en una gran potencia global¹, que se comporta como tal² y tiene una voluntad cada vez más clara de participar de forma activa en los asuntos internacionales dejando de ser un mero espectador³, algo que, como señalan Kurt M. Cambell y Mira Rapp-Hopper bien puede implicar un «cambio desde una concepción tradicionalmente defensiva de la soberanía a una aproximación más ofensiva orientada a extender la autoridad de Pekín»⁴.

Esta transformación del carácter y posición internacional de China podría parecer una obviedad irrelevante si no fuera porque condiciona inevitablemente los planteamientos con arreglo a los cuales se diseña y articula la política exterior en Pekín que, ahora, según algunos autores se puede considerar incluso como revisionista⁵. Y es que esa política exterior, en consonancia con lo que es habitual en un poder en ascenso⁶, debe contribuir a consolidar y reforzar el poder nacional integral de China —garantizando la estabilidad interna y el mantenimiento del Partido Comunista en el poder⁷— y, con él, la seguridad de la República Popular China y su posición como gran potencia global.

En concreto, la consolidación del poder nacional integral requiere esfuerzos en cuatro ámbitos: poder básico (población, recursos,

¹ Anere, J. M. (3 de marzo de 2022). A New Era of Chinese Foreign Policy. *Diplomacy*. [Consulta: 3/3/2022]. Disponible en: <https://www.diplomacy.edu/blog/a-new-era-of-chinese-foreign-policy>

² Kwuatra, N. y Devulpilli, S. (30 de junio de 2020). Mapped: How China has raised its clout in India's neighbourhood. *Mint*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <http://www.livemint.com/news/india/mapped-how-china-has-raised-its-clout-in-india-s-neighbourhood-11593498026189.html>

³ Weissmann, M. (2015). Chines Foreign Policy in a Global Perspective: A Responsible Reformer «Striving for Achievement». *JCIR*. Vol. 3, n.º 1, pp. 151-165, p. 153.

⁴ Campbell, K. y Rapp-Hooper, M. (15 de julio de 2020). China is Done Biding Time: The End of Beijing's Foreign Policy Restraint? *Foreign Affairs*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/print/node/1126187>

⁵ Sendagorta, F. (2020). *Estrategias de Poder*. Barcelona, Deusto. P. 23.

⁶ Friedberg, A. L. (2011). *A contest for supremacy*. New York, Norton & Company. P. 40.

⁷ Weismann, M. *Op. cit.*, p. 156.

unidad nacional); poder económico (capacidad industrial, capacidad agrícola, capacidad científica y tecnológica, poder financiero y poder comercial); poder de defensa nacional (recursos estratégicos, tecnología, fortaleza militar y capacidad nuclear); poder diplomático (política exterior, actitud hacia los asuntos internacionales, ayuda exterior). Eso significa que, al menos tres de esos ámbitos, los del poder económico, el poder de defensa nacional y el poder diplomático, van al mismo tiempo a influir y a explicar —aunque sea en parte— cómo se diseña y desarrolla la política exterior.

En este sentido, China ha ido desarrollando una política exterior cada vez más cuidada hacia sus veintinueve vecinos guiada, progresivamente, por tres objetivos principales⁸:

- La obtención del respeto del resto de las grandes potencias.
- El mantenimiento de la que considera su área de influencia libre de la presencia de otras potencias.
- La proyección y consolidación de su propia influencia, en primer lugar, en la considerada como «China ampliada», en segundo lugar, en Asia y, progresivamente, en otras áreas.

Ahora bien, cabe preguntarse, de qué maneras y en qué espacios trata China tanto de consolidar su poder nacional integral como de hacer valer estos objetivos que acabamos de mencionar.

En cuanto a los medios, cabe constatar un antes y un después de la llegada de Xi Jinping a la Presidencia de la República Popular. Mientras que hasta entonces, y desde Deng Xiaoping, China se había esforzado por mantener una política de perfil bajo y disimular sus ambiciones, en los últimos años Pekín ha adoptado una aproximación mucho más dura⁹. En efecto, la llegada de Xi Jinping habría supuesto un giro hacia la asertividad y la conocida como diplomacia del «lobo guerrero», algo que no es de extrañar si tenemos en cuenta que el propio Xi señaló en 2017, año que cabe considerar como punto de inflexión en la manera de conducir la política exterior china, que China «debía ocupar el *centro de la escena en el mundo*»¹⁰. Y para ello parece claro que no va a dudar en incrementar su poder económico, industrial, militar, político, social, diplomático y de cualquier clase y tampoco en

⁸ Allison, G. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides Trap*. Boston, Mariner Books. P. 109.

⁹ Campbell, K. y Rapp-Hooper, M. *Op. cit.* Ver también Weissmann, M. *Op. cit.*, p. 163.

¹⁰ Brands, H. y Sullivan, J. (22 de mayo de 2020). China has two paths to global domination. *The Big Think*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/05/22/china-superpower-two-paths-global-dominarion-cold-war/>

asumir los costes en términos de imagen que pueda considerar necesarios. Esta nueva actitud explicaría, mejor que ninguna otra razón, que, en los últimos tiempos China, dejando de lado su tradicional «aversión al riesgo»¹¹, no haya tratado de suavizar las disputas territoriales en que está envuelta abandonando, incluso, la estrategia de priorización de unas frente a otras que empleaba en el pasado y optando, en cambio, por hacer oír al mismo tiempo sus reivindicaciones respecto de todas ellas¹².

En lo que hace a los espacios, la República Popular China, heredera del Imperio del Centro¹³ y del sistema tributario chino, siente de manera especialmente clara a Asia como «su región». Esa mentalidad ha contribuido al diseño de una política exterior en círculos concéntricos que no solo refuerza la consideración de China como centro, sino que lleva a que China se centre primero en su región para después ocuparse de sus relaciones con el resto del mundo. Esa aproximación en círculos concéntricos respondería al patrón que describimos a continuación¹⁴:

- Primer círculo: se desarrollaría tanto fuera como dentro de las fronteras chinas, sería el que tiene que ver con las disputas fronterizas y los nacionalismos periféricos, la lucha contra el tráfico de drogas, la lucha contra el terrorismo y cuestiones similares.
- Segundo círculo: se situarían aquellos espacios, más allá de la costa china en los que Pekín considera que tiene soberanía: los mares del este y sur de China, las líneas de comunicación en el mar Amarillo.
- Tercer círculo: abarcaría a los diez Estados integrantes de la ASEAN.
- Cuarto círculo: sería el que representarían sus relaciones con potencias externas como Rusia, Brasil, Sudáfrica, la UE o EE. UU.

La relación con los vecinos

Una definición espacial que hace que, en las circunstancias actuales, la relación de China con sus vecinos, con implicaciones en los

¹¹ Weissmann, M. *Op. cit.*, p. 159.

¹² Campbell, K. y Rapp-Hooper, M. *Op. cit.*

¹³ Allison, G. *Op. cit.*, p. 109.

¹⁴ Leandro, F. J. (1 de mayo de 2015). Four circles of foreign policy. *ASEAN Weekly*. [Consulta: 7/1/2022]. Disponible en: www.chinadayasia.com/asean-weekly/article-5696.html

cuatro espacios descritos, sea prioritaria para Pekín y que viene a reforzar una realidad por otra parte indiscutible para muchos autores y que compartimos en estas páginas: si China quiere mantener y acrecentar su papel y su peso a nivel global, necesita mantener su poder en su región, controlándola, incluso, en cierta medida¹⁵. Lo necesita tanto en términos de seguridad, como políticos o económicos.

En ese sentido, la RPC trata de mantener una relativa estabilidad en el contexto asiático, afianzando su peso y su posición en el mismo y siendo cada vez más capaz de condicionar las decisiones de sus vecinos tanto en términos económicos como de seguridad, estrechando en la medida de lo posible su relación con los Estados de la zona (segundo y tercer círculos) y tratando además de contrarrestar a aquellos actores externos, Estados Unidos fundamentalmente (cuarto círculo), que puede percibir como rivales¹⁶. De este modo, parece claro que buena parte del diseño de su política hacia la región está guiada por los recelos de lo que considera acciones para contenerla —no deja de insistir en que Estados Unidos parece tener una mentalidad de Guerra Fría¹⁷ y que busca establecer una OTAN en Asia (en referencia al *Quad* —*Quadrilateral Security Dialogue*— y progresivamente, también al AUKUS)¹⁸, para limitar su creciente o para cambiar su sistema político, cuestiones todas ellas que impactarían negativamente en su poder integral tal y como lo acabamos de describir. Frente a tales intentos, China estaría tratando, en cambio, de reordenar la región de manera más acorde a sus propios intereses, redu-

¹⁵ Esta es, en realidad, según autores como Hal Brands y Jake Sullivan una de las dos estrategias que la RPC podría seguir para consolidar su papel como superpotencia global: la primera, la que estamos describiendo, supone consolidar en primer lugar su papel regional como base para consolidar luego su influencia a gran escala, mientras que la segunda supondría la consolidación del papel global de China directamente. Ver Brands, H. y Sullivan, J., *op. cit.*

¹⁶ Sun, Y. (1 de septiembre de 2019). Recalibratopm and Adaptation: China's Relations with her Key Neighbours during the Trump Era. *China Leadership Monitor*. [Consulta: 3/3/2022]. Disponible en: <https://www.prleader.org/yun.china-relations>

¹⁷ Blanchette, J. (16 de marzo de 2022). Xi Jinping's Faltering Foreign Policy. *Foreign Affairs*. [Consulta: 18/3/2022]. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/print/node/1128637> Ver también Christensen, T. J. (24 de marzo de 2021). There Will not Be a New Cold War: the Limits of US-Chinese Competition. *Foreign Affairs*. [Consulta: 24/3/2021]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com>

¹⁸ De la Cal, L. (7 de marzo de 2022). China se muestra dispuesta a participar en una mediación internacional entre Rusia y Ucrania. *El Mundo*. [Consulta: 10/3/2022]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2022/03/07/6225cfb8fc6c-8324728b457b.html>

ciendo la influencia de Estados Unidos¹⁹, impidiendo la emergencia de una coalición regional ligada por estos y fomentando su modelo económico dirigido por el Estado²⁰.

Una política, por otra parte, para la que China está recurriendo a un amplio abanico de medios que abarcan tanto el poder duro —económico y militar— como el poder blando. En relación con su creciente poder económico no podemos dejar de mencionar que, más allá de los esfuerzos que viene realizando por tejer nuevas relaciones económicas y profundizar las existentes, China es el primer mercado para muchos Estados asiáticos y es, sobre todo, una fuente muy importante tanto de inversión extranjera directa como de ayuda oficial al desarrollo.

En el terreno militar, partiendo de tremendos incrementos anuales del presupuesto militar, cabe constatar que China ha ido dando todos los pasos de una revolución en asuntos militares, donde no han faltado la progresiva adquisición de nuevas capacidades y sistemas de armas, incluidas defensas aéreas adelantadas, submarinos silenciosos, misiles antibuque y fuerzas de transporte aéreo y anfibas, que han ido convirtiendo a la que una vez fue solamente una potencia terrestre, también en una potencia marítima²¹. En efecto, esas nuevas capacidades han ido dotando a la República Popular China cada vez de una mayor seguridad frente a desafíos provenientes de su larga costa, mayor capacidad de proyección de fuerza en el escenario asiático, especialmente en el espacio marítimo²², al tiempo que le permitían poner en juego una estrategia de denegación de acceso y denegación de área (A2AD) frente a otros actores, fundamentalmente Estados Unidos, al que estarían tratando de cerrar eficazmente el paso más allá de la llamada «segunda cadena de islas». Un objetivo que, al menos por el momento no consigue completamente, toda vez que Estados Unidos, combinando capacidades aéreas y navales²³, de la mano de sendas estrategias de *Air Sea Battle* y *Joint Operational Access*²⁴, se estaría esforzando por mantener su capacidad de

¹⁹ Friedberg, A. L. *Op. cit.*, p. 2.

²⁰ Sun, Y. *Op. cit.*

²¹ Marshall, T. (2017). *Prisioneros de la geografía*. Barcelona, Península. P. 52 y ss.

²² *Ibíd.*, p. 68.

²³ Abad Quintanal, G. (17 de febrero de 2017). De la revolución en asuntos militares a la carrera de armamentos en Asia-Pacífico. *Documento de Opinión 17/2017*. IIEE. P. 9.

²⁴ Friedberg, A. L. (2014). *Beyond Air-Sea Battle*. Abingdon, IISS, Routledge. P. 75. Le Miere, C. (Febrero-marzo 2014). The Spectre of An Asian Arms Race. *Survival*. Vol. 56, n.º 1, pp. 139-156, p. 140.



Figura 1. Fuente: Army University Press, 2020

acceso y su ventaja en el terreno militar frente a China. En este sentido, cabe mencionar que los submarinos nucleares de ataque o los balísticos nucleares de Estados Unidos pueden penetrar en estas zonas sin problemas porque la República Popular China aún no cuenta con capacidades submarinas suficientemente sofisticadas como para impedirlo.

Por otra parte, China perseguiría que estas nuevas capacidades le permitieran, llegado el momento, modificar el *statu quo* existente en relación con Taiwán, con todo lo que ese cambio implicaría. Junto a estos cambios, la República Popular China ha introducido reformas de carácter institucional en el ámbito de la defensa, ha dado el paso hacia la reducción —de 5 millones en los años 80 a aproximadamente 2 millones en la actualidad²⁵—

²⁵ Sommer, T. (Febrero de 2018). China's relations with its neighbours and the West will define the next world order. *The Security Times*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible

y simultánea mejora de la capacitación del que fuera el mayor ejército de leva del mundo y ha incorporado nuevas doctrinas, además de comenzar a realizar ejercicios militares conjuntos con otros Estados. Toda una transformación que ha sido posible gracias a incrementos anuales muy considerables del presupuesto de defensa, que han suscitado no pocos recelos.

Por lo demás se esfuerza claramente en socavar las alianzas con las que cuenta Washington en la región, en buena medida agitando, como si de una *doctrina Monroe en versión asiática* se tratara, la idea de que ninguna potencia no asiática debía estar envuelta en los asuntos de la región. Así cuando, Xi Jinping, en el contexto de un viaje a Estados Unidos en febrero de 2012 aboga ya por un «nuevo modelo de relaciones entre grandes potencias»²⁶, en el fondo está diciendo que cada potencia se quede en su espacio, en su región natural algo que como recuerda Graham Allison reitera, si cabe, de forma más cara, dos años después, en 2014 al insistir en que «es la gente de Asia la que debe gestionar los asuntos asiáticos, solucionar los problemas asiáticos y velar por la seguridad de Asia»²⁷. Con todo, si bien hay Estados como Filipinas o Tailandia que, al menos en los últimos años sí han girado más la mirada hacia Pekín, no es menos cierto que otros como Japón o Australia se sienten, si cabe, más atraídos que antes por Estados Unidos.

En términos de poder económico China está decidida a ganar influencia en la región, como también lo está en ganar la carrera por el liderazgo en la innovación y las industrias punta, incluidas —o empezando por ellas— las relacionadas con la digitalización, la biotecnología, la inteligencia artificial y la robótica, como demuestra la tremenda inversión pública destinada a esas cuestiones.

A esa voluntad de ganar influencia económica en la región —privando a otros actores de ella—, además, obedece su participación en la Asociación Económica Regional Integral (RCEP en sus siglas en inglés), llamada a constituir el mayor acuerdo de libre cambio del mundo y que se lanza en noviembre de 2020.

Del mismo modo y, si cabe de forma aún más clara, es ese propósito de incrementar su influencia en la región lo que subyace

en: <https://www.the-security-times.com/chinas-relations-with-its-neighbors-and-the-west-will-define-the-next-world-order>

²⁶ Weissmann, M. *Op. cit.*, p. 162.

²⁷ Allison, G. *Op. cit.* p., 126.

en la *Iniciativa del Cinturón y la Franja (BRI en sus siglas en inglés)*, una iniciativa orientada a incrementar la cooperación y la conectividad que puede permitir a China liderar el comercio en toda la zona y abrir nuevos mercados, dar salida a sus excedentes, generar oportunidades de empleo para miles de chinos, aumentar la importancia del yuan en los mercados y que, —es especialmente relevante recalcarlo—, cada vez abarca un espacio geográfico más amplio. Así esta circunstancia hace especialmente necesario tomar conciencia de que la iniciativa BRI va más allá de lo puramente económico y se entremezcla con lo estratégico y de seguridad, en la medida que brinda a la RPC la justificación para afianzar su presencia a lo largo de la misma, esto es en lugares como Yibuti, Hambatota, Gwadar o, incluso, Port Darwin²⁸ y lograr una posición de primacía a todos los niveles en el Indopacífico²⁹.



Figura 2. Fuente: Hitbrother. (2018). <https://www.hitbrother.com/chinese-military-bases-in-the-indian-ocean-region-i-or/>

En el terreno del poder blando cabe destacar el volumen cada vez más importante de los intercambios a nivel de sociedad civil, entre los que cabe destacar los derivados de las visitas de turistas, pero, sobre todo, de estudiantes; la existencia de institutos Confucio en un buen número de Estados y la participación

²⁸ Sommer, T. *Op. cit.*

²⁹ Sendagorta, F. *Op. cit.*, p. 34.

de académicos y artistas chinos en congresos y certámenes en todo el mundo, pero más, si cabe, en Asia. Unos mecanismos de poder blando con los que perseguiría contribuir a la modificación de las normas de gobernanza internacionales haciéndolas más afines a sus preferencias e intereses y fomentar la adopción progresiva de sus valores incluso en los Estados democráticos, debilitando progresivamente la importancia a cuestiones como el respeto de los derechos fundamentales, la transparencia o el control democrático³⁰.

Toda una serie de procesos que lleva a los observadores, tanto en los países vecinos como en zonas más alejadas, progresivamente a la convicción de que China quiere afianzar su papel como potencia regional y desplazar definitivamente (al menos en su región) a Estados Unidos, una circunstancia que China negaba inicialmente, pero que ya no se molesta en desmentir. Insiste en todo caso, en lo que parece un intento de asentar las relaciones sobre bases cordiales en que su aproximación a la región está regida por los principios de igualdad, respeto mutuo y no interferencia en los asuntos internos.

Y es que la RPC sabe bien —en realidad no es algo nuevo—, que puede ser fácilmente percibida en la región como una amenaza —temor que muy probablemente interesa agitar en Estados Unidos—, en buena medida como consecuencia de los procesos de militarización e incremento del gasto militar de que hablábamos más arriba, y por ello trata de dar garantías a sus vecinos y desactivar esos recelos.

Con ese fin, China ha invocado repetidamente el Nuevo Concepto de Seguridad (1996), basado en los principios de coexistencia pacífica, es decir, diálogo, no interferencia, igualdad, respeto mutuo y cooperación mutuamente beneficiosa y ha insistido siempre en que el suyo es un ascenso pacífico y armonioso³¹. El propio Xi Jinping insistió en esta línea con ocasión del 19º Congreso del Partido Comunista Chino, celebrado en octubre de 2017, en el que señaló que la intención de China de «profundizar las relaciones con sus vecinos siempre de acuerdo con los principios de amistad, sinceridad, beneficio mutuo e inclusividad buscando una política de amistad y asociación con ellos»³².

³⁰ Ver Brands, H. y Sullivan, J. *Op. cit.*

³¹ Weissmann, M. *Op. cit.*, p. 160.

³² Grossman, D. (Junio de 2020). What China wants in South Asia. *ORF Issue Brief*. N.º 368, p. 2.

Al propio tiempo la RPC trata de participar activamente en los mecanismos multilaterales de gobernanza global de la región. En este sentido, frente al enfoque puramente bilateral que tuvo en el pasado, en los últimos años ha interactuado con los Estados de la ASEAN también de forma bilateral, participando en las cumbres anuales y estando presente también en las reuniones del Foro Regional de la ASEAN (ARF en sus siglas en inglés) y en las de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Asia Pacífico (CSCAP), firmando el Código de Conducta del Mar del Sur de China y siendo el primer Estado no ASEAN en firmar el Tratado de Amistad y Cooperación (TAC) de la organización, considerado por esta como toda una declaración de principios en relación con el tipo de relación que se aspira a mantener con ella. Del mismo modo, y como también ha hecho más allá de la región, China no ha dudado en auspiciar la creación de diferentes procesos y organizaciones multilaterales entre los que cabe mencionar la OCS, las Conversaciones a Seis Bandas o ASEAN + 1.

Con vistas a analizar de forma más detallada la forma en que China persigue estos objetivos analizaremos primero su relación con las otras potencias existentes en la región, es decir, Japón, India y Australia para después centrarnos en la relación de China con los Estados de la ASEAN y la región en su conjunto, siempre sin perder de vista la influencia de los actores externos en las relaciones de la RPC con los actores regionales.

Las relaciones con las otras potencias regionales

Más allá de los elementos concretos presentes en la relación con cada una de estas potencias, la que se percibe como proximidad de estas con EE. UU., su participación en el Quad y, en los últimos años, su adopción del concepto de Indopacífico, considerado por la República Popular China como el último elemento de una clara estrategia de contención, han tensado la relación.

La relación con Japón

Más allá de animosidades históricas y de la inveterada competencia entre ambos por la hegemonía regional³³, cuya trascendencia es innegable, China y Japón tienen diferencias derivadas tanto de disputas territoriales, como de la ya tradicional alianza

³³ Sun, Y. *Op. cit.*

de Japón con Estados Unidos, como de las crecientes capacidades militares de la propia China³⁴, cuestiones que, por otra parte, se entrelazan, lo que ha llevado a que desde la normalización de sus relaciones diplomáticas en 1972 estas experimenten constantes altos y bajos.

En efecto, China mantiene con Japón una disputa de ya larga data por la soberanía de las islas Senkaku³⁵ que ha sido a un tiempo la principal razón por la que Tokio ha pensado en revisar el carácter pacifista de la constitución, pero también por la que ha llegado a dudar de la garantía de seguridad ofrecida por Estados Unidos. Esta disputa, lejos de suavizarse, viviría en la primera mitad de 2020 un nuevo episodio de recrudecimiento³⁶.

Con todo, las dos potencias, entre las que también existe una importante relación comercial³⁷, mantienen también un discurso en el que remarcan la importancia de mantener una relación bilateral fluida³⁸ y, en el contexto del giro experimentado por la política exterior china desde 2017, y al que nos hemos referido más arriba, la República Popular ha buscado abiertamente mejorar su relación con el estado archipelágico. Buscaba probablemente con ello —más allá del interés en una relación cordial ya señalado— aprovechar el momento de distanciamiento respecto de EE. UU. experimentado por Japón durante los años de la Administración Trump como consecuencia de los desacuerdos comerciales y los temores japoneses a una posible falta de compromiso por parte de Washington con la alianza de seguridad que ambos Estados mantienen desde la Segunda Guerra Mundial, temores que no parece haberse disipado completamente por más que las tres últimas administraciones estadounidenses han insistido explícitamente en que la Senkaku están protegidas por dicho pacto.

³⁴ Shambaugh, D. (2013). *China goes global*. Nueva York, Oxford University Press. P. 101.

³⁵ Abad Quintanal, G. (Mayo de 2016). Doble reaseguro o doble inestabilidad: el papel de los Estados Unidos en Asia y el conflicto por las islas senkaju/diaoyu. *UNISCI Journal*. N.º 41.

³⁶ Sommer, T. *Op. cit.*

³⁷ Shambaugh, D. *Op. cit.*, p. 102.

³⁸ Wang, Y. China's Diplomacy in 2021: Embracing a Global Vision and Serving the Nation and its People. Discurso pronunciado por el ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular China, Wang Yi con ocasión del Simposio sobre la Situación Internacional y las Relaciones Exteriores de China, 20 de diciembre de 2021. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: https://fmprc.gov.cn/fma_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202112/t20211220_10471930

La nueva aproximación de Pekín a la relación dio sus frutos, como demuestra no solo la reanudación de las visitas de líderes entre los dos países, sino la decisión japonesa de participar en la Iniciativa BRI y los comentarios positivos acerca de las posibilidades de cooperación que se abrían en el marco de dicha iniciativa³⁹.

Con todo, la relación no está libre de tensiones, como demuestra el hecho de que en el *Libro blanco de defensa de Japón de 2021* se diga de forma clara que el futuro de Taiwán afecta directamente a la seguridad de Japón. En ese mismo sentido, la continuidad del partido liberal democrático en el poder en Japón tras la victoria en 2021 de Fumio Kishida y, con ello, de las políticas de fortalecimiento de la defensa japonesa ya puestas en marcha por Shinzo Abe y, al propio tiempo el cambio vivido en la Casa Blanca con la llegada de Joe Biden hacen que sea de esperar un estrechamiento de las relaciones entre Japón y Estados Unidos, lo que puede añadir tensión a las relaciones de ambos, pero especialmente del primero, con la República Popular.

La relación con India

La relación de la República Popular China e India, con nada menos que 3.488 km de frontera en común⁴⁰, ha estado marcada desde siempre por las tensiones y los recelos, algo a lo que la buena relación que tradicionalmente han mantenido Pakistán y China ha contribuido, pero que también se ha visto favorecido en las últimas décadas por la mayor proximidad de Estados Unidos a la India, la participación de esta última en el *Quad* y, posiblemente también por la existencia de dos líderes, Xi Jinping y Narendra Modi, particularmente asertivos y menos renuentes a correr riesgos que los anteriores⁴¹.

Nueva Delhi ve con creciente preocupación tanto el estrechamiento de relaciones entre China y otros Estados del subcontinente⁴² como el establecimiento por parte de Pekín de instalaciones navales en la costa pakistaní, como el puerto de

³⁹ Sun, Y. *Op. cit.*

⁴⁰ Talwar, M. S. (22 de marzo de 2021). The Future of India-China Relations. *Diplomatist*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <https://diplomatist.com/2021/03/22/the-future-of-india-china-relations/>

⁴¹ Markey, D. S. (Abril de 2021). Preparing for heightened tensions between China and India. *Council of Foreign Relations*. [Consulta: 8/1/2022]. Disponible en: www.cfr.org/report/preparing-heightened-tensions-between-china-and-india

⁴² Kwatra, N. y Devulapilli, S. *Op. cit.*

Gwadar⁴³, clave en la cadena de emplazamientos con que China, como apuntábamos más arriba, cuenta en el Índico y que desde India se percibe como una posible estrategia china para rodearla y debilitar su influencia en el que considera «su» subcontinente. Precisamente estas, unidas al hecho de que el proyecto atraviesa parte de la Cachemira reclamada por India, han sido las razones que han llevado a esta a ver con recelos la iniciativa BRI y a rechazar la oferta china para participar en ella, algo que ha molestado profundamente a Pekín.

Unos temores que, inevitablemente, empujan a India a aproximarse a Estados Unidos, que permitieron que, en septiembre de 2018, en el contexto de una visita de los entonces secretarios de Estado y Defensa de Estados Unidos, Pompeo y Mattis respectivamente, Estados Unidos e India firmaran un acuerdo de seguridad y compatibilidad de comunicaciones, utilizado habitualmente por Washington como marco para la profundización de la cooperación militar con distintos Estados. Con ese trasfondo no resulta sorprendente que la India se haya unido al Quad que, otro de los elementos de tensión con China, es la que, en este caso se ve amenazada por la iniciativa. En esa situación, solo los redoblados esfuerzos de Xi Jinping por mejorar la relación con la India y evitar que quede definitivamente en brazos de EE. UU. han evitado esto último.

En cualquier caso, no podemos dejar de mencionar que las tensiones entre China e India han llevado en no pocas ocasiones a choques, muchos de ellos relacionados con las disputas territoriales respecto de las áreas de Arunachal Pradesh y Aksai Chin, que ambas potencias mantienen. La última manifestación de esta disputa tuvo lugar no hace mucho, en 2020, llegando el Ejército de Liberación Popular (PLA en sus siglas en inglés) a utilizar la fuerza por primera vez en tres décadas⁴⁴. China acusó en esta ocasión a India de bloquear sus movimientos de tropas y alterar el *statu quo* de modo unilateral. Junto a ello China acusó a India de construir instalaciones militares en la frontera, pero ya en territorio chino⁴⁵.

Prueba de que se trataba de un momento especialmente tenso, es que el choque no quedó en una escaramuza fronteriza, sino que la India llegó a enviar un buque al mar del Sur de China en junio de 2020, a prohibir el acceso en India a casi sesenta webs

⁴³ Grossman, D. *Op. cit.*, p. 4.

⁴⁴ Campbell, K. y Rapp-Hooper, M. *Op. cit.*

⁴⁵ Markey, D. S. *Op. cit.*

chinas y también la participación de las empresas chinas en una serie de proyectos de construcción de infraestructuras en India, en lo que constituye, cuando menos, una cierta contradicción con la Iniciativa BRI. La República Popular, por su parte, no dudó en responder con un ciberataque que afectó seriamente a la red eléctrica de Mumbai⁴⁶.



Figura 3. Fuente: BBC 2017

Del mismo modo, tampoco ha sido visto con buenos ojos desde Pekín la decisión adoptada por India en 2019 de desposeer a Jammu y Cachemira del estatus especial que ostentaban y desplegar tropas en la zona⁴⁷.

Por si todo ello fuera poco, los efectos especialmente graves que ha tenido la pandemia COVID-19 en India, especialmente durante el año 2021, también ha contribuido a agravar las tensiones entre ambos Estados, que no han perdido ocasión de responsabilizarse mutuamente de una mala gestión de la crisis sanitaria⁴⁸.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ Grossman, D. *Op. cit.*, p. 3.

⁴⁸ Markey, D. S. *Op. cit.*

Con todo los esfuerzos por sostener una relación cordial, al menos a nivel superficial y el mantenimiento de un diálogo continuado tanto a nivel político como militar⁴⁹ han permitido hasta el momento limitar las consecuencias de dichas tensiones. En el marco de tales esfuerzos cabe resaltar que en octubre de 2019 Xi Jinping realizó una visita a India, a Chennai, devolviendo así al primer ministro Narendra Modi la visita efectuada por este a Wuhan más de año y medio antes, en abril de 2018⁵⁰.

La relación con Australia

La relación de la República Popular China con Australia es necesariamente delicada y compleja. No en vano, Australia es la única potencia, y uno de los pocos estados, de Asia-Pacífico que no es un Estado asiático, lo que la hace diferente en términos políticos, sociales, lingüísticos y religiosos, entre otras cosas. Por otra parte, o precisamente por ello, sus relaciones con Estados Unidos son especialmente estrechas y su alineamiento con Washington especialmente manifiesto.

Más allá de esas premisas generales, es preciso reconocer que, cuando se cumplen cincuenta años del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Australia y la República Popular China, nos encontramos ante un periodo especialmente tenso en las relaciones entre ambos, en el que, según una encuesta realizada el pasado año 2021 por el Lowy Institute Poll hasta un 60 % de los australianos considera a China como una amenaza a su seguridad (supone un incremento de 22 puntos porcentuales con respecto al año anterior)⁵¹, mientras el ministro de Defensa, Peter Dutton, no duda en afirmar que «Pekín considera a Australia un “estado tributario”»⁵².

En estas circunstancias cabe considerar que son varias las cuestiones que han enrarecido la relación: en concreto, a la participación australiana en el Quad y el AUKUS, el alineamiento de

⁴⁹ Wang, Y. *Op. cit.*

⁵⁰ Grossman, D. *Op. cit.*

⁵¹ Forrest, A. (17 de enero de 2022). Who cares about the Australia-China relationship? *The Interpreter*. [Consulta: 20/1/2022]. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/who-cares-about-australia-china-relationship>

⁵² Handley, E. (28 de diciembre de 2011). Australia-China relations continued to sour in 2021. What can we expect in 2022? *ABC News*. [Consulta: 2/1/2022]. Disponible en: <https://abc.net.au/news/2021-12-29/australia-china-relations-in-2022-tensions-trade-rights-olympics/100719632>

Canberra con la concepción sostenida por Washington acerca del Indopacífico —mucho más clara que en el caso de ningún otro Estado— y las críticas al comportamiento de la República Popular en el mar del Sur de China⁵³ hay que sumar las tensiones derivadas de la reacción china a los esfuerzos australianos por poner en marcha una investigación independiente para esclarecer los orígenes del coronavirus, que está suponiendo que Australia deba hacer frente a fuertes represalias comerciales y económicas⁵⁴. En el terreno estrictamente comercial, las relaciones a nivel ministerial parecen rotas, las disputas se están traduciendo incluso en contenciosos llevados a la OMC y están afectando a un amplio abanico de productos australianos, entre los que cabe mencionar el vino, la langosta, la cebada, la carne o el carbón⁵⁵.

Al mismo tiempo, tanto el propio gobierno australiano como entidades privadas australianas habrían sido víctimas de cibertaqueos recientemente⁵⁶ y dos periodistas australianos se encontrarían bajo arresto en China acusados de espionaje y revelación de secretos de Estado⁵⁷.

Ante la actitud china, Australia, respaldada además por una opinión pública que así lo demandaba, ha incrementado su gasto en defensa y parece apostar por una línea más dura en política exterior⁵⁸, en el contexto de la cual no ha dudado, por ejemplo, en hacer un *boicot* diplomático a los Juegos Olímpicos de invierno de Pekín⁵⁹ y ha dejado a la empresa china Huawei fuera de la red australiana de 5G⁶⁰, suscitando, como todos aquellos Estados que han excluido a dicha empresa, una fuerte reacción por parte de China⁶¹.

Del mismo modo, el gobierno federal australiano ha tomado la decisión de romper los acuerdos de Victoria con China —llegaron

⁵³ Van Ness, P. (2 de febrero de 2022). Hitting reset on the Australia-China Relation. *EastAsiaForum*. [Consulta: 8/3/2022]. Disponible en: <https://eastasiaforum.org/2022/02/02/hitting-reset-on-the-australia-china-relationship/>

⁵⁴ Schuman, M. (28 de julio de 2021). China Discovers the Limits of Its Power. *The Atlantic*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/07/china-australia-america/619544/>

⁵⁵ Handley, E. *Op. cit.*

⁵⁶ Marshall, T. (2021). *The power of Geography: Ten maps that reveal the future of our world*. Londres, Elliot & Thomson. P. 31.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Campbell, K. y Rapp-Hooper, M. *Op. cit.*

⁵⁹ Handley, E. *Op. cit.*

⁶⁰ Marshall, T. *The Power of Geography... Op. cit.*, p. 31.

⁶¹ Sendagorta, F. *Op. cit.*, p. 68.

a firmar un memorándum de entendimiento en 2018—, por medio de los cuales se regulaba la participación del Estado australiano en la nueva ruta de la seda. Aun cuando para el gobierno chino esta decisión constituye una provocación injustificada, Canberra considera que no es sino un paso lógico en el giro que ha dado su política exterior respecto a China en los últimos dos años⁶².

Junto a todo ello y, en línea con lo que han hecho, por ejemplo, los propios Estados Unidos, Canberra parece apostar por el refuerzo de sus relaciones con los Estados de la ASEAN, insistiendo en la importancia de la centralidad de esta última y ofreciéndose como anfitriona para reuniones de procesos liderados por la organización, como el Foro Regional de la ASEAN o las Cumbres de Asia Oriental.

Las relaciones con la ASEAN

El sudeste asiático representa un espacio considerado tradicionalmente por la República Popular China como su zona natural de influencia. Sin embargo, se ha convertido crecientemente en el escenario más importante en la rivalidad que la RPC mantiene con Estados Unidos.

En ese marco, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) es muy consciente de su carácter de asociación de pequeños Estados y su necesidad creciente de nadar en las tensas aguas de la rivalidad entre China y EE. UU. En ese contexto y, queriendo evitar en principio a toda costa el alineamiento con cualquiera de las dos grandes potencias, la actitud de los Estados de la ASEAN ha sido a un tiempo ambivalente y desigual. Ambivalente por su esfuerzo para mantener relaciones con ambas potencias sin alinearse con ninguna y desigual porque también hay notables diferencias en las preferencias y actitudes de los distintos Estados de la organización, unas diferencias que, por otra parte, fomentará la propia China en una estrategia para dividir a la región que considera que favorece sus intereses.

Así, por ejemplo, estados como Vietnam, o Filipinas en algunos momentos, que además son parte en la disputa por las islas del

⁶² Callanan, T. (22 de abril de 2021). What is China's Belt and Road Initiative and what were the four deals the federal government tore up? *ABC News*. [Consulta: 20/2/2022]. Disponible en: <https://www.abc.net.au/news/2021-04-22/what-was-in-victoria-belt-and-road-deal-with-china/100086224>

mar del Sur de China⁶³ han mantenido una actitud mucho más crítica con Pekín, que China no ha dudado en considerar que estaba instigada por Washington. El caso de Filipinas merece mención aparte, pues si bien se había mostrado muy firme en la disputa por el mar del Sur de China con gobiernos anteriores, desde la llegada al poder del actual gobierno Duterte había suavizado enormemente su actitud hacia Pekín, desoyendo incluso la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia sobre el mar del Sur de China, que da la razón a Manila. Y decimos había, porque de un tiempo a esta parte, en buena medida como consecuencia de las constantes agresiones chinas en el área de las Spratly, Filipinas parece haber buscado una postura algo más distante de Pekín. Por su parte, aunque en menor medida, Estados como Indonesia, Malasia o Singapur, también parecen más proclives a aproximarse a Washington que a Pekín, en especial si sienten que este último tiene claras ambiciones hegemónicas⁶⁴.

Por otra parte, la RPC no ha dejado de cortejar a algunos Estados de la región, como Myanmar, que hayan podido tener desencuentros con otras potencias y/o con la Unión Europea. En el caso de Myanmar y, en el contexto de su proceso de cambio político interno, la RPC se ha esforzado en apoyar su participación en la ASEAN y criticar todo atisbo de injerencia externa⁶⁵. En ese sentido, no dudó en aprovechar en 2017 la crisis de los rohinyás, defendiendo a Myanmar en un contexto de críticas y condenas por parte de los principales Estados occidentales, recuperando así parte de la influencia que había perdido desde 2011. Y es que también hay que recordar que en los momentos en que Myanmar ha parecido avanzar más decididamente en su camino hacia la democracia se ha distanciado claramente de Pekín.

Ante esa situación China ha desarrollado simultáneamente una doble aproximación hacia la región:

- Creciente afirmación de sus derechos soberanos en las áreas en disputa, básicamente en el entorno de las islas Spratly, con algunos Estados de la región.
- Intento de mantener una relación diplomática cordial e impregnada de la que en su momento se denominara «ofensiva de encanto».

⁶³ Marshall, T. *Op. cit.*, p. 73.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Wang, Y. *Op. cit.*

Esa doble aproximación se ha visto reforzada, además, en los últimos años con la puesta en marcha de la Nueva Ruta de la Seda y la consideración del sudeste asiático por parte de China —al menos sobre el papel— como espacio de importancia central en esa iniciativa. De hecho, es evidente que, aunque solo sea por el desarrollo de infraestructuras, la iniciativa debería permitir a China incrementar su influencia tanto en Estados continentales como Laos o Vietnam, como en Estados marítimos tales como Indonesia, Malasia y Filipinas, en otras palabras, si bien la República Popular China por una parte se muestra cada vez más asertiva en la prosecución de sus deseos y preferencias, por otra trata de atraerse con esfuerzos tangibles y no solamente de forma retórica a los Estados de la ASEAN y evitar que se acerquen a Estados Unidos.

Sin embargo, esa doble aproximación está generando resultados, a lo sumo, desiguales. Y es que, pese a los esfuerzos por generar confianza en la región, la agresividad exhibida en el entorno del mar del Sur de China, en el que la República Popular reclama 2.600 millones de km² un total de 3.300 millones de km² buscando prácticamente la conversión de la zona en un «lago chino»⁶⁶, inevitablemente ha provocado un incremento de la tensión. En efecto, a la construcción de hasta siete islas artificiales autorizada por China en 2013⁶⁷ hay que sumar las incursiones frente a las costas de Indonesia, Malasia o Vietnam⁶⁸ efectuadas recurrentemente por embarcaciones con pabellón chino.

Y ello mientras los esfuerzos que tanto la ASEAN como la propia República Popular China han hecho durante más de dos décadas por acordar un código de conducta para el mar del Sur de China siguen sin dar frutos, pues no han ido más allá del borrador al que llegaron en 2017 en el que, curiosamente, ni siquiera se mencionaban las islas Paracelso o las Spratly⁶⁹.

Sin embargo, también es cierto que la RPC se esfuerza por consolidar una imagen amable en la región. En esta línea, el propio ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Ji, recalca la importancia de la participación del presidente Xi Jinping el pasado año 2021 en los actos de celebración del 30 aniversario del establecimiento del diálogo China-ASEAN y la decisión conjunta de

⁶⁶ Sommer, T. *Op. cit.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Campbell, K. y Rapp-Hooper, M. *Op. cit.*

⁶⁹ Sommer, T. *Op. cit.*

elevar dicho diálogo a la consideración de Asociación Estratégica Comprehensiva. Junto a ello insistía en otras cuestiones significativas como el hecho de que China hubiera estado entre los primeros Estados en ratificar la Asociación Económica Comprehensiva Regional o el esfuerzo consciente puesto en marcha desde Pekín para coordinar la cooperación en el marco de la *Nueva Ruta de la Seda* con las prioridades identificadas por la ASEAN en *ASEAN Outlook on the Indopacific*.

Por otra parte, China no pierde oportunidad de destacar la existencia de un importante espacio para la cooperación con ASEAN en todas las cuestiones relacionadas con la economía digital, la economía azul y la economía verde⁷⁰.

Conclusiones

Las últimas décadas han sido testigos del ascenso imparable de la República Popular China al estatus de gran potencia global, un proceso que se ha ido acelerando en los últimos años y que tiene un claro impacto en las dinámicas que caracterizan el sistema internacional y, con ello, en la política exterior de la República Popular China.

En efecto, el ascenso chino determina una voluntad cada vez más firme —y también más visible— de Pekín de erigirse en la potencia hegemónica —un imperio del centro revisitado—, desde luego a nivel regional, pero también a nivel global. En ese empeño entra en conflicto inevitablemente con la que desde el final de la guerra fría ha sido la superpotencia indiscutible, Estados Unidos, y de ese conflicto resultan una serie de elementos que van a condicionar toda la política exterior china.

En este sentido, parece claro, que China persigue sin ningún género de dudas asegurarse el respeto del resto de grandes potencias, manteniéndolas al margen de lo que considera su propia zona de influencia y proyectando sus preferencias primero sobre esta última y progresivamente en zonas más amplias, un esfuerzo en el que va a considerar clave desterrar a Estados Unidos de Asia tanto como sea posible, reduciendo su presencia militar y económica y debilitando sus relaciones y alianzas con Estados de la región.

⁷⁰ Wang, Y. *Op. cit.*

En esos esfuerzos Pekín no escatima esfuerzos militares, económicos o diplomáticos como demuestran tanto su revolución en asuntos militares, como su *iniciativa BRI*, como su propia *diplomacia del lobo guerrero*.

Sin embargo, esos esfuerzos no siempre van a ser bien recibidos por los Estados de la región, temerosos de las ambiciones hegemónicas de China, lo que explica que tanto en las relaciones con otras potencias regionales como Japón, la India o Australia como en su relación con los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático aparezcan no pocos roces y tensiones que, paradójicamente, amenazan siempre por provocar lo que la República Popular China más teme: el estrechamiento de las relaciones de sus vecinos con Estados Unidos y la mayor presencia de estos últimos en la región.

Bibliografía

- Abad Quintanal, G. (Mayo de 2016). Doble reaseguro o doble inestabilidad: el papel de los Estados Unidos en Asia y el conflicto por las islas Senkaju/Diaoyu. *Unisci Journal*. N.º 41.
- (17 de febrero de 2017). De la revolución en asuntos militares a la carrera de armamentos en Asia-Pacífico. *Documento de Opinión 17/2017*. IEEE.
- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides Trap*. Boston, Mariner Books.
- Anere, J. M. (3 de marzo de 2022). A New Era of Chinese Foreign Policy. *Diplomacy*. [Consulta: 3/3/2022]. Disponible en: <https://www.diplomacy.edu/blog/a-new-era-of-chinese-foreign-policy>
- Brands, H. y Sullivan, J. (22 de mayo de 2020). China has two paths to global domination. *The Big Think*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/05/22/china-superpower-two-paths-global-dominarion-cold-war/>
- Callanan, T. (22 de abril de 2021). What is China's Belt and Road Initiative and what were the four deals the federal government tore up? *ABC News*. [Consulta: 20/2/2022]. Disponible en: <https://www.abc.net.au/news/2021-04-22/what-was-in-victoria-belt-and-road-deal-with-china/100086224>
- Campbell, K. y Rapp-Hooper, M. (15 de julio de 2020). China is Done Biding Time: The End of Beijing's Foreign Policy Restraint? *Foreign Affairs*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/print/node/1126187>

- Christensen, T. J. (24 de marzo de 2021). There Will not Be a New Cold War: The Limits of US-Chinese Competition. *Foreign Affairs*. [Consulta: 24/2/2021]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com>
- Blanchette, J. (16 de marzo de 2022). Xi Jinping's Faltering Foreign Policy. *Foreign Affairs*. [Consulta: 18/3/2022]. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/print/node/1128637>
- De la Cal, L. (7 de marzo de 2022). China se muestra dispuesta a participar en una mediación internacional entre Rusia y Ucrania. *El Mundo*. [Consulta: 10/3/2022]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2022/03/07/6225cfb-8fc6c8324728b457b.html>
- Forrest, A. (17 de enero de 2022). Who cares about the Australia-China relationship? *The Interpreter*. [Consulta: 20/1/2022]. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/who-cares-about-australia-china-relationship>
- Friedberg, A. L. (2011). *A contest for supremacy*. Nueva York, Norton & Company.
- Friedberg, A. L. (2014). *Beyond Air-Sea Battle*. Abingdom, IISS, Routledge.
- Grossman, D. (Junio de 2020). What China wants in South Asia. *ORF Issue Brief*. N.º 368.
- Handley, E. (28 de diciembre de 2011). Australia-China relations continued to sour in 2021. What can we expect in 2022? *ABC News*. [Consulta: 2/1/2022]. Disponible en: <https://abc.net.au/news/2021-12-29/australia-china-relations-in-2022-tensions-trade-rights-olympics/100719632>
- Kwatra, N. y Devulapilli, S. (30 de junio de 2020). Mapped: How China has raised its clout in India's neighbourhood. *Mint*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <http://www.livemint.com/news/india/mapped-how-china-has-raised-its-clout-in-india-s-neighbourhood-11593498026189.html>
- Leandro, F. (1 de mayo de 2015). Four circles of foreign policy. *ASEAN Weekly*. [Consulta: 7/1/2022]. Disponible en: www.chinadayasia.com/asean-weekly/article-5696.html
- Le Miere, C. (Febrero-marzo 2014). The Spectre of An Asian Arms Race. *Survival*. Vol. 56, n.º 1, pp. 139-156.
- Markey, D. S. (Abril de 2021). *Preparing for heightened tensions between China and India*. Council of Foreign Relations. [Consulta: 8/1/2022]. Disponible en: www.cfr.org/report/preparing-heightened-tensions-between-china-and-india

- Marshall, T. (2021). *The power of Geography: Ten maps that reveal the future of our world*. Londres, Elliot & Thomson.
- (2017). *Prisioneros de la geografía*. Barcelona, Península.
- Schuman, M. (28 de julio de 2021). China Discovers the Limits of Its Power. *The Atlantic*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/07/china-australia-america/619544/>
- Sendagorta, F. (2020). *Estrategias de Poder*. Barcelona, Deusto.
- Shambaugh, D. (2013). *China goes global*. Nueva York, Oxford University Press.
- Sommer, T. (Febrero de 2018). China's relations with its neighbours and the West will define the next world order. *The Security Times*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <https://www.the-security-times.com/chinas-relations-with-its-neighbors-and-the-west-will-define-the-next-world-order>
- Sun, Y. (1 de septiembre de 2019). Recalibratopm and Adaptation: China's Relations with her Key Neighbours during the Trump Era. *China Leadership Monitor*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <https://www.prleader.org/yun.china-relations>
- Talwar, M. S. (22 de marzo de 2021). The Future of India-China Relations. *Diplomatist*. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: <https://diplomatist.com/2021/03/22/the-future-of-india-china-relations/>
- Van Ness, P. (2 de febrero de 2022). Hitting reset on the Australia-China Relation. *EastAsiaForum*. [Consulta: 8/3/2022]. Disponible en: <https://eastasiaforum.org/2022/02/02/hitting-reset-on-the-australia-china-relationship/>
- Wang, Y. China's Diplomacy in 2021: Embracing a Global Vision and Serving the Nation and its People. Discurso pronunciado por el ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular China, Wang Yi con ocasión del Simposio sobre la Situación Internacional y las Relaciones Exteriores de China, 20 de diciembre de 2021. [Consulta: 3/1/2022]. Disponible en: https://fmprc.gov.cn/fma_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202112/t20211220_10471930
- Weissmann, M. (2015). Chinese Foreign Policy in a Global Perspective: A Responsible Reformer «Striving for Achievement». *JCIR*. Vol. 3, n.º 1, pp. 151-165.

Capítulo sexto

Una relación estrechamente cercana: Evolución de las relaciones entre China y Corea del Norte y la creciente influencia de China en la región

Tina J. Park

Resumen

Este capítulo examina la evolución de la relación entre la República Popular China (RPC) y la República Popular Democrática de Corea (RPDC), con el objetivo más amplio de comprender toda la gama de capacidades de Corea del Norte y la creciente influencia de China en la región de Asia-Pacífico. Para entender bien a Corea del Norte, debemos recurrir a China, cuyo poder e influencia han sido absolutamente decisivos para la supervivencia del régimen norcoreano. Aunque el comercio bidireccional entre Pekín y Pionyang ha disminuido temporalmente en los dos últimos años debido a la pandemia COVID-19, no cabe duda de que ambos países comparten un fuerte vínculo y que la creciente capacidad militar de la RPDC es una ventaja para Pekín. Sin embargo, el estado actual de las relaciones bilaterales no es tan halagüeño como parece, a la luz de las crecientes tensiones entre Pekín y Pionyang. Este capítulo sostiene que es necesario un cambio de paradigma fundamental para apreciar plenamente la complicada naturaleza de las relaciones entre China y la RPDC en el mundo actual. Además, teniendo en cuenta la gran variedad de amenazas que plantea el régimen de la RPDC, sostiene que domar las

ambiciones militares de Corea del Norte también ayudará a limitar la creciente influencia de China en la región de Asia-Pacífico.

Para apreciar plenamente la creciente influencia de China en la región es necesario comprender mejor su relación histórica, política, económica y estratégica con Corea del Norte, un régimen que ha sido en gran medida incomprendido por la comunidad internacional desde su creación debido a su espléndido aislamiento. Por ello, este capítulo comenzará con una evaluación exhaustiva de la economía de la RPDC y de sus amenazas militares, seguida del estado actual de la cooperación entre Pekín y Pionyang. Concluirá con una serie de recomendaciones para la Comunidad Europea, destacando que comprometerse más eficazmente con el régimen de la RPDC ayudará en última instancia a limitar a China.

Palabras clave

República Popular China (RPC), República Popular Democrática de Corea (RPDC), Rusia, sanciones, juche (autosuficiencia), capacidades militares, armamento nuclear, misiles balísticos, ciberataques.

A Closer Relationship: Developments in China-North Korea Relations and China's Growing Influence in the Region

Abstract

This chapter examines the evolving relationship between the People's Republic of China (PRC) and the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), with the broader aim of understanding the full range of North Korea's capabilities and China's growing influence in the Asia-Pacific region. To understand North Korea properly, we must turn to China, whose power and influence have been absolutely critical to the survival of the North Korean regime. Although two-way trade between Beijing and Pyongyang has temporarily declined in the last two years due to the COVID-19 pandemic, there is no doubt that the two countries share a strong bond and that the DPRK's growing military capability is an asset for Beijing. However, the current state of bilateral relations is not as rosy as it seems in light of the growing tensions between

Beijing and Pyongyang. This chapter argues that a fundamental paradigm shift is necessary to fully appreciate the complicated nature of Sino-DPRK relations in today's world. Moreover, given the wide range of threats posed by the DPRK regime, it argues that taming North Korea's military ambitions will also help limit China's growing influence in the Asia-Pacific region.

To fully appreciate China's growing influence in the region it is necessary to better understand its historical, political, economic and strategic relationship with North Korea, a regime that has been largely misunderstood by the international community since its inception due to its splendid isolation. This chapter will therefore begin with a comprehensive assessment of the DPRK's economy and military threats, followed by the current state of cooperation between Beijing and Pyongyang. It will conclude with a series of recommendations for the European community, stressing that engaging more effectively with the DPRK regime will ultimately help constrain China.

Keywords

People's Republic of China (PRC), Democratic People's Republic of Korea (DPRK), Russia, sanctions, juche (self-reliance), military capabilities, nuclear weaponry, ballistic missiles, cyber-attacks.

Introducción

En la actualidad, la República Popular Democrática de Corea (RPDC) presenta un increíble conjunto de desafíos para la comunidad internacional. Desde su programa de armas nucleares hasta los misiles balísticos intercontinentales y las operaciones cibernéticas maliciosas, la RPDC desafía continuamente las normas internacionales y amenaza la paz y la seguridad, mucho más allá de las fronteras de la península coreana. Hasta la fecha, Corea del Norte ha realizado seis pruebas nucleares desde 2006, cuatro de las cuales se llevaron a cabo bajo el actual líder, Kim Jong-un. A la última prueba de 2017 le siguió un periodo autoimpuesto de contención, ya que el régimen de la RPDC entabló diversas conversaciones de desnuclearización con el expresidente estadounidense Donald Trump y el expresidente surcoreano Moon Jae-In. Sin embargo, hace apenas diez días, en el momento de escribir este artículo, a finales de marzo de 2022, Corea del Norte probó su mayor misil balístico intercontinental, el Hwasong-17, rompiendo así su silencio durante la pandemia¹. En respuesta a las diversas provocaciones militares de Corea del Norte, el Consejo de Seguridad de la ONU ha impuesto una serie de sanciones a lo largo de la última década para frenar las ambiciones nucleares norcoreanas, pero estas sanciones no han frenado a Pionyang de forma significativa.

A lo largo de su historia, los sucesivos regímenes de Kim en la RPDC han utilizado una fachada de *juche* (autosuficiencia) para justificar su desproporcionado gasto militar. Desde la división de la península coreana hace más de siete décadas, Corea del Norte ha permanecido oficialmente como un reino ermitaño aislado del resto del mundo, a excepción de sus relaciones políticas y económicas con Moscú y Pekín. La situación actual de Corea del Norte es en gran medida paradójica: su economía e infraestructuras se están desmoronando y más de 18 millones de personas en el país sufren desnutrición, una situación que se ha visto agravada por los efectos adversos de la pandemia COVID-19 y el cierre de fronteras en los últimos dos años. Sin embargo, no todo el mundo se ve afectado por el estado de pobreza en la RPDC. El salario oficial en Pionyang sigue siendo inferior a 10 dólares al mes, pero el ascenso de una clase mercantil en los últimos años bajo el gobierno de Kim Jong-un ha transformado a Pionyang en un

¹ *BBC News*. 24 de marzo de 2022. Corea del Norte: What we know about its missile and nuclear programme. <https://www.bbc.com/news/world-asia-41174689>

«Pyonghattan» para el 1 % más rico, donde es habitual encontrar marcas occidentales como Zara, con lujosos gimnasios y nuevos y modernos edificios apareciendo en Pionyang en los últimos años². Estos hechos son indicativos de la voluntad de Kim Jong-un de realizar reformas de mercado e ilustran aún más las complejidades de la negociación con el régimen, que no se desprenden de los titulares vistos en los medios de comunicación occidentales.

Sección 1: visión general de la economía de la RPDC y evaluación de la amenaza sobre la RPDC

Contexto geopolítico

Geográficamente, la península de Corea está situada en el centro estratégico del noreste de Asia, una región que incluye a China, Mongolia, Japón y Rusia. En particular, la relación de China con varios reinos y dinastías de Corea es muy anterior a las actuales relaciones bilaterales conocidas por el público occidental. La región del noreste de Asia tiene la mayor concentración de capacidades militares y económicas del mundo, e incluso antes de la guerra de Corea, la península coreana era objeto de frecuentes invasiones de sus vecinos debido a su importancia geoestratégica³.

El estallido de la guerra de Corea en 1950 puso al rojo vivo la Guerra Fría, dividiendo la península en las dos Coreas que hoy conocemos. Aunque los combates terminaron con el Acuerdo de Armisticio de 1953, la cruda división a través del paralelo 38 sigue existiendo hasta la fecha⁴. Las muertes causadas por la guerra de Corea no tienen precedentes en la historia del país⁵, y la llamada zona desmilitarizada (DMZ) a lo largo del paralelo 38 sigue siendo la zona de conflicto más fortificada de la era posterior a la Guerra Fría,

² Fifield, A. (14 de mayo de 2016). North Korea's one-percenters savor life in 'Pyonghattan'. *Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/north-koreas-one-percenters-savor-life-in-pyonghattan/2016/05/14/9f3b47ea-15fa-11e6-971a-dadf9ab18869_story.html>

³ Kim, S. S. (2002). *North Korea and Northeast Asia*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Pp. 4-6.

⁴ Kihl, Y. W. (2005). *Transforming Korean Politics*. Nueva York: M. E. Sharpe Inc. 259 pp.

⁵ En la guerra de Corea murieron 225.784 soldados surcoreanos y 57.440 de la ONU; 717.000 soldados surcoreanos y 115.000 de la ONU resultaron heridos; 43.000 soldados surcoreanos y 500 de la ONU fueron dados por desaparecidos; otros 245.000 civiles surcoreanos murieron, 230.000 resultaron heridos y 330.000 desaparecieron, según la edición del 31 de diciembre de 1988 de *A White Paper on South-North Dialogue in Korea*. (1988). Seúl: Junta de Unificación Nacional. P. 20.

donde se enfrentan más de 1,8 millones de militares, equipados con las últimas armas. También es importante subrayar las pequeñas dimensiones territoriales de las dos Coreas. Incluso sin el uso de opciones drásticas como las armas nucleares, cada una de las Coreas tiene la capacidad de destruir por completo a la otra parte con armas convencionales en cuestión de pocas horas, debido a la mera proximidad geográfica. Desde el final de la Guerra de Corea, las dos Coreas se han polarizado económica y políticamente a pesar de compartir una historia política, una lengua común y una homogeneidad étnica⁶. Mientras que Corea del Sur alineó estrechamente sus capacidades militares y de defensa con Estados Unidos, incluyendo fuerzas combinadas y ejercicios conjuntos regulares, Corea del Norte adoptó en gran medida una combinación de ayuda y entrenamiento militar soviético y chino. Bajo el gobierno de Moon, se consideró brevemente la idea de poner fin formalmente a la guerra de Corea y adoptar un tratado de paz, pero se olvidó rápidamente en medio de los apremiantes desafíos derivados de la pandemia.

La ideología *juche*

En el corazón de la economía de Corea del Norte se encuentra una ideología conocida como *juche*, que constituye la columna vertebral filosófica de este reino ermitaño y su desproporcionado gasto en defensa. Kim Il Sung, el líder fundador de la RPDC, definió el *juche* como «una visión del mundo revolucionaria y centrada en el pueblo que tiene como objetivo la realización de la independencia de las masas como principio rector de sus acciones»⁷. Hasta ahora, Corea del Norte ha sobrevivido en un estado de aislamiento poco común en cualquier otra parte del mundo, minimizando cualquier influencia extranjera tanto en términos de comercio como de movimiento de personas e ideas, mientras mantiene una dictadura hereditaria y una estricta estructura de economía dirigida. En Corea del Norte, el *juche* reina sobre la política. La Constitución de la RPDC de 1998 declara explícitamente que la RPDC es una «patria socialista del *juche*, que encarna la idea y la guía del gran líder camarada Kim Il Sung»⁸.

⁶ Cumings, B. (1990) *The Two Koreas: On the Road to Reunification*. Nueva York: Foreign Policy Association. P. 5.

⁷ *Ibíd.*

⁸ Kihl, Y. W. (2005). El poder de permanencia del reino ermitaño socialista. En Kihl, Y. W. y Kim, H. N. (eds.). *Corea del Norte: La política de supervivencia del régimen*. Nueva York: M. E. Sharpe Inc., Pp. 8-9.

A menudo traducido como «autosuficiencia», el *juche* ha sido utilizado por las sucesivas generaciones del régimen Kim para justificar el desarrollo de un programa nuclear. Durante gran parte de su existencia, el régimen de la RPDC insistió en que la presencia de las tropas estadounidenses en Corea del Sur y sus ejercicios militares conjuntos con el ejército de la República de Corea suponían una amenaza existencial para Pionyang, lo que usó como justificación para su desproporcionado gasto en capacidades militares. Más recientemente, según el informe publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPDC, en el VIII Congreso del Partido de los Trabajadores en Pionyang, Kim Jong-un volvió a hacer referencia al *juche* y argumentó que sería «insensato y peligroso... no mantener la capacidad de defensa de Corea del Norte al máximo nivel posible», mientras «aumenta el número de armas avanzadas del enemigo que apuntan a la nación» y que «nosotros [la RPDC] debemos hacer todo lo posible para aumentar aún más la disuasión de la guerra nuclear mientras construimos la capacidad militar más fuerte»⁹. Esta obsesión por la autosuficiencia sigue siendo el núcleo de la identidad de Corea del Norte como nación y de su visión del mundo.

Corea del Sur y los compromisos humanitarios

Aunque las dos Coreas siguen técnicamente en guerra, la política general de Corea del Sur hacia Corea del Norte se ha guiado históricamente más por la compasión que por el miedo, especialmente cuando se trata de la terrible situación humanitaria de la RPDC. Aunque la retórica y la naturaleza de la implicación empleada por las sucesivas administraciones de la República de Corea ha variado, y a pesar de la presencia continuada de las tropas estadounidenses en suelo surcoreano, la historia de la ayuda humanitaria surcoreana a la economía de la RPDC ha sido bastante importante. Desde 1995, el gobierno de la República de Corea ha proporcionado 117.700 millones de KRW en ayuda humanitaria a la RPDC a través de los Fondos de Cooperación Intercoreana para apoyar a los bebés, los niños pequeños y otras poblaciones vulnerables, y ha participado en varios proyectos

⁹ Para ver el informe completo del octavo congreso, consulte el informe publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPDC aquí: <http://www.mfa.gov.kp/en/on-report-at-eighth-congress-of-wpk/> Véase también los análisis sobre la capacidad militar de la RPDC: <https://www.france24.com/en/asia-pacific/20210113-n-korea-s-kim-calls-for-stronger-military-capabilities-as-party-congress-ends>>

agrícolas, forestales y medioambientales. Las instituciones privadas y las organizaciones benéficas de Corea del Sur han donado 718.300 millones de KRW (648.000 millones de dólares) en comidas nutritivas, medicinas, materiales agrícolas y asistencia, además de los 274.300 millones de KRW que la comunidad internacional ha aportado en ayuda humanitaria al Norte, incluyendo vacunas para bebés y niños pequeños, medicinas esenciales a través de UNICEF y comidas nutritivas para bebés, niños pequeños y mujeres embarazadas a través del Programa Mundial de Alimentos¹⁰. Bajo el mandato del presidente Moon Jae-In, se realizaron algunos esfuerzos significativos para reanudar las relaciones con la RPDC. Los compromisos de alto nivel entre el presidente Moon y Kim Jong-un también parecen señalar un nuevo punto de inflexión en los proyectos de desarrollo intercoreanos, como el proyecto ferroviario conjunto, los proyectos forestales y las reuniones familiares a través de la frontera. Sin embargo, estos proyectos se paralizaron durante la COVID. Los compromisos políticos o económicos sustanciales entre las dos Coreas siguen suspendidos. Se espera que el recién elegido presidente Yoon Suk-yeol adopte una postura más dura con respecto a Corea del Norte, ya que su victoria en las elecciones es una clara señal de la opinión pública surcoreana, que consideraba que el presidente Moon era demasiado favorable a Corea del Norte¹¹.

El paraguas soviético

Hasta la caída de la Unión Soviética en la década de 1990, Corea del Norte había dependido en gran medida de la ayuda soviética para su supervivencia, al tiempo que compartía importantes lazos culturales, políticos e ideológicos. Entre principios de la década de 1950 y principios de la de 1990, Moscú y Pekín fueron los principales apoyos de Pionyang, suministrando 2200 millones de dólares y 900 millones de dólares en ayuda, respectivamente¹². La caída de la Unión Soviética en la década de 1990 supuso un duro golpe para la economía norcoreana, que provocó la práctica desaparición del comercio, que pasó del 56,3 % en 1990 al

¹⁰ Ministerio de Unificación de la República de Corea. Humanitarian Assistance. https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/whatwedo/assistance/

¹¹ Lee, J. H. and Kang, S. (9 de marzo de 2022). Conservative Election Win in South Korea Shows Hawkish Turn. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-09/south-korea-s-yoon-projected-to-win-presidential-vote-kbs-says>

¹² Kim, S. S. El noreste de Asia en la política mundial. *Op. cit.*, p. 41.

5,3 % en 2000¹³. Sin embargo, las conexiones políticas e ideológicas entre Pionyang y Moscú no desaparecieron de la noche a la mañana, ya que las élites norcoreanas se educaron en Rusia y había un número considerable de ingenieros y científicos rusos trabajando en Pionyang. Sin embargo, el colapso de la Unión Soviética supuso la retirada de una relevante ayuda económica a Pionyang, con la consiguiente renegociación de la deuda pendiente de la RPDC con Rusia.

En 2018, el comercio bidireccional entre Rusia y Corea del Norte se redujo a 34 millones de dólares, un 56 % menos que en 2017 (en comparación, el comercio entre China y la RPDC en 2018 se situó en 2.430 millones de dólares)¹⁴. Bajo el mandato de Putin, los intereses rusos en la península coreana dieron un giro mercantilista brusco, centrándose en proyectos energéticos, ferroviarios y de oleoductos relacionados con Corea del Sur. Oficialmente, Rusia ha participado en los esfuerzos del Consejo de Seguridad de la ONU para imponer sanciones al régimen de la RPDC por sus pruebas nucleares y de misiles. No obstante, empresas privadas rusas han reexportado carbón norcoreano a otros países, violando estas mismas sanciones¹⁵ y Rusia sigue acogiendo a unos 20.000 trabajadores norcoreanos (en la construcción, la silvicultura y el tráfico sexual) en lugares como Vladivostok¹⁶. También se ha informado de que desde 2017 la infraestructura rusa proporciona más del 60 % de la limitada red de Internet en Corea del Norte y los piratas norcoreanos han operado desde Rusia y China para diversos ciberataques¹⁷. Con la reciente invasión rusa de Ucrania, se espera que Corea del Norte pueda esperar beneficios económicos en el sector de los recursos, ya que el Kremlin lucha por sobrevivir a las diversas sanciones impuestas por la comunidad internacional¹⁸.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Snyder, S. (29 de abril de 2019). Where Does the Russia-North Korea Relationship Stand? *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/in-brief/where-does-russia-north-korea-relationship-stand>

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Higgins, A. (11 de julio de 2017). North Koreans in Russia Work «Basically in the Situation of Slaves». *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/07/11/world/europe/north-korea-russia-migrants.html>

¹⁷ Newton, M. and Park, D. (1 de diciembre de 2017). Russia Is Now Providing North Korea With Internet: What That Could Mean For Cyber Warfare. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/outofasia/2017/12/01/russia-is-now-providing-north-korea-with-internet-what-that-could-mean-for-cyber-warfare/?sh=512eb41b386b>

¹⁸ Frank, R. (16 de marzo de 2022). North Korea as a Beneficiary of the Russian Invasion of Ukraine. *38 North*. <https://www.38north.org/2022/03/north-korea-as-a-beneficiary-of-the-russian-invasion-of-ukraine/>

Comprender las capacidades militares de la RPDC

Corea del Norte tiene el cuarto ejército más grande del mundo, con unos 1,3 millones de efectivos en activo que constituyen el 5 % de su población total, en el marco del servicio militar obligatorio que se impone a todos los ciudadanos varones de la RPDC. En la última década, Corea del Norte ocupó el primer lugar en el mundo en cuanto a la proporción de su gasto militar con respecto al PIB, aunque esto supone solo una décima parte del gasto militar total de Corea del Sur. En términos absolutos, el gasto militar anual de Corea del Norte entre 2007 y 2017 ocupó el puesto 47 del mundo¹⁹. Los datos del informe del Departamento de Defensa de Estados Unidos (2017) y del Ministerio de Defensa Nacional de Corea del Sur (2016) indican que el ejército de la RPDC cuenta con más de 1.300 aviones, casi 300 helicópteros, 430 buques de combate, 250 buques anfibios, 70 submarinos, 4.300 tanques, 2.500 vehículos blindados y 5.500 lanzadores de cohetes múltiples²⁰. Estos son solo algunos ejemplos de cómo las armas convencionales de Corea del Norte suponen una amenaza para Corea del Sur, Japón y las fuerzas estadounidenses en la región.

Desde la llegada al poder de Kim Jong-un, Corea del Norte ha realizado más pruebas nucleares que con su padre y su abuelo juntos y la inversión de la RPDC en sus capacidades de defensa no ha dejado de aumentar en los últimos años, a pesar de que su economía se desmorona y su población se muere de hambre. La Evaluación de la Amenaza Mundial de 2019 de la CIA concluyó que es «poco probable que Corea del Norte renuncie a todas sus armas nucleares y a su capacidad de producción, incluso aunque intente negociar pasos parciales de desnuclearización para obtener concesiones clave de Estados Unidos e internacionales»²¹. Desde la perspectiva de Pionyang, el programa de armas nucleares está directamente relacionado con la supervivencia y el prestigio del régimen como Estado nación legítimo. De hecho, los expertos estiman que Pionyang controla aproximadamente entre

¹⁹ Estados Unidos ocupa el primer lugar del mundo, con 741.000 millones de dólares de media al año, seguido de China, con 176.000 millones.

²⁰ Albert, E. (16 de noviembre de 2020). What are North Korea's Military Capabilities. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounder/north-koreas-military-capabilities>

²¹ Coats, D. R. (2019). *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*. Virginia: DNI. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>

20 y 50 ojivas nucleares y Corea del Norte no ha dejado de probar sus capacidades en la última década.

Además, independientemente de los gestos políticos de Kim Jong-un para el acercamiento diplomático con Washington y Seúl, Corea del Norte también ha logrado aumentar el alcance de sus misiles, a un ritmo mucho más rápido de lo que cualquier agencia de inteligencia podría haber esperado, con una increíble gama de implicaciones internacionales²². Según un informe del grupo de expertos de la ONU preparado para el Consejo de Seguridad de la ONU sobre las sanciones contra la RPDC, Pionyang ha seguido desarrollando programas de misiles balísticos intercontinentales y una nueva clase de misiles balísticos de corto alcance (SRBM), lo que ha demostrado la «... capacidad del régimen para dominar los componentes clave de los sistemas de misiles balísticos, incluida la producción de combustible sólido para cohetes, la movilidad mediante el uso de diferentes tipos de lanzadores erectores de transporte (TEL) y la capacidad de penetrar los sistemas de defensa contra misiles balísticos». El informe también señalaba la actividad regular que se había observado en las bases de misiles balísticos intercontinentales cercanas a la frontera norte, incluido el emplazamiento de Hojung-ri, y que la prioridad del Norte es asegurar la red ferroviaria que da soporte a sus brigadas de misiles balísticos intercontinentales²³. Solo este año (2022), Corea del Norte ha realizado 12 pruebas de su programa de misiles balísticos intercontinentales, que recibieron muy poca atención de la comunidad internacional mientras la atención se centraba en la invasión rusa de Ucrania.

Además, la participación de Corea del Norte en actividades ilícitas, como el desarrollo y la venta de armas biológicas y químicas, el comercio de armas, la piratería informática y el tráfico de seres humanos, que se han analizado en la sección anterior, apuntan colectivamente al temerario desprecio del régimen jurídico internacional por parte de la RPDC y suscitan una grave preocupación para la comunidad mundial en general.

Actividades ilícitas de Corea del Norte

Al examinar el estado de la economía norcoreana, es fundamental diferenciar entre las estadísticas oficiales y los datos

²² Albert, E. *Op. cit.*

²³ N. Korea continues to develop ICBM programme: U.N. panel. *Yonhap News English*. (6 de septiembre de 2019).

presupuestarios publicados por el régimen de la RPDC y las diversas actividades ilícitas que generan ingresos para el régimen de la RPDC. Según el informe publicado por el Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de Estados Unidos sobre las actividades ilícitas de Corea del Norte, el régimen norcoreano genera alrededor de 500 millones de dólares y 1.000 millones de dólares anuales procedentes del tráfico de estupefacientes, el blanqueo de dinero, así como de las granjas y fábricas de trabajos forzados propiedad del régimen norcoreano y que operan en lugares como la República Checa, Rusia, Libia, Bulgaria, Arabia Saudí y Angola²⁴.

Existen otras fuentes, como las ventas ilícitas de armas a grupos terroristas no estatales como Hizbulá y Hamás, y los acuerdos de armas con Irán, entre otros²⁵. La RPDC es uno de los principales exportadores de armas del mundo, habiendo vendido una media de 143.000 millones de dólares en armas a países extranjeros entre 2007 y 2017. A cambio de divisas, la RPDC ha suministrado armas a Irán, Irak, Libia, Uganda, Sudán, Yemen, Siria, Pakistán y Vietnam²⁶. A pesar de las sanciones internacionales y del régimen jurídico internacional que prohíbe estos tratos, la RPDC consiguió camuflar sus exportaciones de armas bajo sacos de harina o azúcar y facilitó las transferencias de barco a barco para generar ingresos. En particular, Corea del Norte tiene un largo historial de relaciones con Irán, que comenzaron en la década de 1980 y Pionyang sigue participando en la formación, el material de producción y la transferencia de armas a cambio de petróleo iraní. Se sabe que los científicos nucleares norcoreanos y los científicos e ingenieros iraníes colaboran en el programa de armas nucleares de sus respectivos países²⁷. Además, se han documentado informes de la Mosad según los cuales Corea del Norte suministró

²⁴ U.S. Government Printing Office. (2007). North Korea: Illicit Activity Funding the Regime. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-109shrg28241/html/CHRG-109shrg28241.htm>

²⁵ Eilam, E. (1 de marzo de 2018). The linkage between Hezbollah and North Korea. *Jerusalem Post*. <https://www.jpost.com/opinion/the-linkage-between-hezbollah-and-north-korea-544013>

²⁶ Bloomfield, K. (1 de diciembre de 2020). Arms for Oil: How North Korea and Iran Facilitate Each Other's Security Strategies. *Georgetown Studies Review*. <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2020/12/01/arms-for-oil-how-north-korea-and-iran-facilitate-each-others-security-strategies/>

²⁷ Levkowitz, A. (2017). *North Korea and the Middle East*. Ramat Gan, Centro Begin-Sadat de Estudios Estratégicos. Pp. 23-29. [Consulta: 21 de febrero de 2021]. <http://www.jstor.org/stable/resrep04746>

«componentes vitales para misiles» utilizados por Hizbulá contra Israel²⁸.

Sin embargo, la fuente más importante de ingresos ilícitos para el régimen de la RPDC en los últimos años parece provenir del dominio invisible del ciberespacio. Según un informe de 2013 del Servicio Nacional de Inteligencia de Corea del Sur, Kim Jong-un dijo notoriamente: «La ciberguerra es una espada polivalente que garantiza a las Fuerzas Armadas Populares de Corea del Norte una capacidad de ataque implacable, junto con las armas nucleares y los misiles»²⁹. El año pasado, el Departamento de Justicia de EE. UU. acusó a los piratas informáticos norcoreanos de una oleada de ciberataques por valor de 1.300 millones de dólares y un fiscal general adjunto para la seguridad nacional del Departamento de Justicia de EE. UU. señaló que los operativos norcoreanos «se han convertido en los principales ladrones de bancos del mundo»³⁰. Ante las continuas sanciones y las diversas presiones diplomáticas de la comunidad internacional, los ataques de *ransomware* para obtener beneficios económicos, la interrupción de infraestructuras y el robo de importantes sumas de dinero de bancos externos son solo algunas de las diversas operaciones cibernéticas desplegadas por el régimen de la RPDC. De hecho, el Grupo de Expertos de la ONU sobre Corea del Norte informó recientemente que los *hackers* norcoreanos «robaron activos virtuales por valor de 316,4 millones de dólares entre 2019 y noviembre de 2020»³¹ para financiar el programa nuclear y de misiles balísticos del régimen de la RPDC. El informe también alegaba que Corea del Norte «producía material fisible, mantenía instalaciones nucleares y mejoraba su infraestructura de misiles balísticos» mientras seguía «buscando material y tecnología para estos programas en el extranjero»³².

²⁸ Mohammed, A. (13 de diciembre de 2017). North Korea may have aided Hezbollah: U.S. report. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-korea-north-terrorism-idUSN126891920071213>

²⁹ Ji, Y. K. y Kim, K. G. (2019). The All-Purpose Sword: North Korea's Cyber Operations and Strategies. *The 2019 International Conference on Cyber Conflict: Silent Battle*. Tallin, NATO CCD COE. P. 143.

³⁰ North Koreans charged in \$1.3bn cyber-hack spree. *Financial Times*. (17 de febrero de 2021). <https://www.ft.com/content/3556c699-8bff-4837-abb1-1ef70d2094d4>

³¹ Roth, R. y Berlinger, J. (9 de febrero de 2021). North Korean hackers stole more than \$300 million to pay for nuclear weapons, says confidential UN report. *CNN*. <https://www.cnn.com/2021/02/08/asia/north-korea-united-nations-report-intl-hnk/index.html>

³² *Ibíd.*

Como operan principalmente fuera de la RPDC, los piratas informáticos norcoreanos pueden causar graves daños mientras niegan la responsabilidad de sus acciones. Algunos ejemplos notables son el hackeo de Sony Pictures en 2014, los ciberataques a bancos y medios de comunicación surcoreanos y la infiltración en el cibercomando de la República de Corea en 2016³³. El ciberrobo de 81 millones de dólares de la cuenta del banco central de Bangladés en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, en febrero de 2016, es otro, así como el ataque de malware de agosto de 2018 al Cosmos Bank de la India, que provocó el robo de unos 13,5 millones de dólares. A principios de 2019, estos mismos piratas habrían saqueado 10 millones de dólares de la red de cajeros del Banco de Chile. Un reciente informe del Consejo de Seguridad de la ONU estimó que los piratas patrocinados por el Estado norcoreano han robado unos 670 millones de dólares en moneda extranjera y criptodivisas. Más recientemente, Microsoft ha afirmado que piratas informáticos respaldados por el Estado de Rusia y Corea del Norte han atacado también a empresas farmacéuticas e investigadores que trabajan en vacunas y tratamientos para la COVID-19³⁴. Dada la excepcional transformación digital de la que hemos sido testigos durante la pandemia, es seguro asumir que nuestra vulnerabilidad frente a los ciberataques de los piratas de la RPDC ha aumentado mucho en el mundo occidental.

Sanciones internacionales y tácticas de evasión de la RPDC

Desde la primera prueba nuclear de la RPDC en 2006, el Consejo de Seguridad de la ONU ha aprobado más de una docena de resoluciones, todas ellas por unanimidad, que imponen sanciones progresivamente más duras a la RPDC³⁵. A pesar de estas medidas, Corea del Norte realizó más pruebas nucleares en 2009, 2013, 2016 y 2017. Las sanciones internacionales incluyen ahora

³³ Albert, E. (16 de noviembre de 2020). What are North Korea's Military Capabilities. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounder/north-koreas-military-capabilities>

³⁴ Ray, S. (13 de noviembre de 2020). State-Backed Russian, North Korean Hackers Targeting Covid-19 Vaccine Research, Microsoft Alleges. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/siladityaray/2020/11/13/state-backed-russian-north-korean-hackers-targeting-covid-19-vaccine-research-microsoft-alleges/?sh=5a8108b13242>

³⁵ Davenport, K. (April 2018). UN Security Council Resolutions on North Korea. *Arms Control*. <https://www.armscontrol.org/factsheets/UN-Security-Council-Resolutions-on-North-Korea>

prohibiciones, congelaciones, restricciones o límites: el comercio de armas y equipos militares, tecnologías de doble uso, vehículos, maquinaria industrial y metales; el patrimonio de las personas implicadas en el programa nuclear del país; la importación de determinados artículos de lujo; la exportación de equipos eléctricos, carbón, minerales, mariscos y otros productos alimentarios y agrícolas, madera, textiles y piedras; las exportaciones de mano de obra norcoreana; las importaciones de petróleo y productos petrolíferos refinados; las importaciones de gas natural y los derechos de pesca.

A lo largo de los años, las sanciones se han ampliado para abarcar los activos financieros de la RPDC, las transacciones bancarias y los viajes en general de sus funcionarios. Las resoluciones del CSNU también instan a la RPDC a reincorporarse al régimen del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y otorgan a los Estados miembros de la ONU la autoridad para interceptar e inspeccionar los cargamentos norcoreanos en sus territorios. Estados Unidos ha impuesto sanciones unilaterales para restringir más actividades económicas y dirigirse a una lista de personas y empresas más amplia que las sanciones de la ONU³⁶. A pesar de estas sanciones y de las diversas presiones sobre su economía, Pionyang ha ideado métodos igualmente sofisticados para evadir las sanciones, como señala el Dr. John Park, director del Proyecto Corea del Centro Belfer de la Escuela Kennedy de Harvard. Algunas de las tácticas de evasión incluyen la transferencia de mercancías de barco a barco con actos de camuflaje, como el uso de la bandera de un país diferente en el barco. De hecho, no solo fracasaron las sanciones destinadas a negar a la RPDC el acceso a material para la producción de armas de destrucción masiva (ADM), sino que resultaron contraproducentes. La negación del acceso a los materiales simplemente obligó a la RPDC a pagar tarifas más altas a los intermediarios chinos, que a su vez atrajeron a socios más sofisticados.

En la última década, bajo una serie de sanciones internacionales muy restrictivas, la RPDC ha conseguido no solo sobrevivir, sino ampliar sus capacidades de defensa, sobre todo su programa de armas nucleares. Además, Corea del Norte ha generado ingresos del orden de millones a miles de millones

³⁶ Departamento del Tesoro de EE. UU. *North Korea Sanctions*. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/north-korea-sanctions>

de dólares a través de ciberataques, probablemente para hacer frente a los efectos de las sanciones. Corea del Norte sigue comerciando sustancialmente con China, así como con sus aliados de Oriente Medio y América Latina. Por su propia naturaleza, las sanciones tardan mucho en ser efectivas y requieren la plena colaboración de todos los actores principales a nivel nacional, regional e internacional para su aplicación. A la luz de las lagunas y de la avanzada manipulación del sistema de sanciones por parte de Corea del Norte, es francamente inútil confiar únicamente en la eficacia de las sanciones para reprimir al régimen de Kim.

Sección 2: relaciones entre China y RPDC

Para explicar la supervivencia de Corea del Norte hasta la fecha, es absolutamente fundamental la larga relación del régimen con China. Históricamente, Pekín ha desempeñado un papel único en la península coreana debido a su proximidad geográfica, así como a sus influencias históricas y culturales. La relación de China con Corea del Norte se ha calificado de «estrechamente cercana»³⁷. Incapaz de obtener beneficios económicos y políticos de Moscú en la era de la posguerra fría, Corea del Norte ha pasado a depender en gran medida del apoyo de China desde la década de 1990. Se calcula que durante la guerra de Corea murieron unos 180.000 chinos, de ahí que se diga que las relaciones entre China y Corea del Norte están «selladas con sangre»³⁸. China ha insistido tradicionalmente en que Corea del Norte se mantenga libre del control directo de cualquier Estado externo debido a la proximidad geográfica de la RPDC con Manchuria y el norte de China³⁹. Desde que China entró en la ONU, ha apoyado sistemáticamente las posiciones de Pionyang en el Consejo de Seguridad⁴⁰. En las dos últimas décadas, China ha superado claramente a Rusia en cuanto a volumen de comercio e influencia política sobre el régimen norcoreano⁴¹. Se calcula que alrededor de una cuarta parte

³⁷ Frieman, W. (2004). *China, control de armas y no proliferación*. Nueva York. Pp. 130-131.

³⁸ *Ibíd.*, pp. 155-156.

³⁹ Barnds, W. J. (ed.). (1976). *The Two Koreas in East Asian Affairs*. Nueva York, New York University Press. P. 42.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Scobell, A. China y las relaciones intercoreanas: Pekín como equilibrador. Como se ve en la edición de Samuel S. Kim, *Inter-Korean Relations*. P. 81.

de la ayuda exterior total de China se destina a la RPDC, y que más del 85 % de las exportaciones totales de Corea del Norte van a China⁴².

Desde el punto de vista económico, la ayuda china ha desempeñado un papel fundamental en la supervivencia del régimen norcoreano. La principal prioridad de Pekín ha sido limitar la afluencia de refugiados norcoreanos a su territorio, lo que sería desastroso para el gobierno chino. China ha ayudado a Pionyang a eludir las sanciones internacionales, como ha documentado el Departamento de Estado estadounidense. Las empresas chinas han realizado intercambios comerciales con Corea del Norte de una amplia gama de productos prohibidos por la ONU, como mariscos, textiles, hierro y acero, maquinaria y vehículos, al tiempo que han acogido a unas cuantas docenas de funcionarios norcoreanos relacionados con los programas de armamento o los bancos de la RPDC⁴³. China también ha acogido el tráfico ilegal de personas desde Corea del Norte, especialmente de mujeres jóvenes norcoreanas, una práctica que genera ingresos para el régimen de la RPDC del orden de 105 millones de dólares anuales. Según un informe de mayo de 2019 publicado por la Korea Future Initiative: «Se estima que el 60 % de las refugiadas norcoreanas en China son víctimas de la trata para el comercio sexual. De esa cifra, cerca del 50 % son forzadas a prostituirse, más del 30 % vendidas a matrimonios forzados y el 15 % presionadas a practicar el cibersexo»⁴⁴. Hasta el estallido de la COVID-19, el comercio con China —tanto oficial como extraoficial— sostenía la línea de vida del régimen de la RPDC.

⁴² La ayuda de China a Corea del Norte en 2002 ascendió a 1 millón de toneladas de trigo y arroz y 500.000 toneladas de fuel pesado, lo que supone entre el 70 y el 90 % de las importaciones de combustible de Corea del Norte y aproximadamente un tercio de su consumo total de alimentos. Kim, S. S. *Sino-North Korean Relations in the Post-Cold War World* (Relaciones chino-norcoreanas en el mundo de la posguerra fría) visto en Kihl & Kim (eds.). P. 197.

⁴³ Brunstrom, D. (1 de diciembre de 2020). U.S. accuses China of 'flagrant' N. Korea violations, offers \$5 million reward. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/usa-northkorea-china-idUSKBN28B540>

⁴⁴ De hecho, esto es solo una parte de los 70.000 a 100.000 trabajadores que el régimen de la RPDC envía a más de treinta países de todo el mundo para ganar divisas. <https://www.forbes.com/sites/ewelinaochab/2019/07/01/trafficking-of-north-korean-women-in-china/?sh=8d66ad37af07> Véase también: Yoon, Y. y Lee, S. (2015). *Los derechos humanos y los trabajadores en el extranjero de Corea del Norte: Dilemas y cambios políticos*. Seúl, Base de datos del Centro de Derechos Humanos de Corea del Norte. 22.

COVID-19 y el comercio bilateral

La línea oficial de Pionyang fue que Corea del Norte no tenía casos confirmados de COVID-19. Sin embargo, un examen minucioso de la comunicación interna de la RPDC demuestra que el país se vio realmente afectado por la pandemia mundial y que sus esfuerzos de aislamiento del resto del mundo no protegieron al país de los efectos del virus⁴⁵. Corea del Norte cerró su frontera terrestre de 1.500 km con China en enero de 2020, una decisión nada fácil teniendo en cuenta que realiza más del 80 % de su comercio exterior con su vecino. Hubo unos 200 casos de COVID-19 en dos provincias chinas fronterizas con Corea del Norte y la frecuencia y el volumen de visitantes chinos que entran en la RPDC a través de esta frontera suscitaron una gran preocupación en Pionyang. En el día a día, había cientos de visitantes chinos que cruzaban la frontera, tanto legal como ilegalmente, y que suministraban productos a los mercados negros de Corea del Norte, y la probabilidad de que el virus se propagara a través del contacto de persona a persona era extremadamente alta⁴⁶. Los servicios ferroviarios transfronterizos a China y Rusia también se cerraron desde principios de febrero de 2020, con la excepción de las entregas ocasionales de carga⁴⁷. Las conexiones marítimas y por carretera entre la RPDC y los dos países también se cerraron en gran medida desde mediados de febrero hasta mediados de marzo de 2020, con la excepción de un pequeño goteo de tráfico entre Dandong y Sinuiju. Posteriormente se suspendieron los vuelos hacia y desde China, y se prohibió el turismo internacional; los funcionarios estatales empezaron a hablar de un «extraño virus» que afectaba a Asia. Por ejemplo, el director oficial Kang Chol Jin, del Ministerio de Salud Pública de la RPDC, declaró el 22 de enero a la Televisión Central de Corea: «En estrecha colaboración con la OMS, estamos intensificando las actividades de educación higiénica en relación con el nuevo virus maligno, así como llevando a cabo energicamente actividades en todo el país

⁴⁵ Cha, V. (30 de abril de 2020). Splendid Isolation in North Korea and COVID-19. CSIS Centre for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/splendid-isolation-north-korea-and-covid-19>

⁴⁶ Stepansky, J. (20 de febrero de 2020). Coronavirus in N. Korea could be 'much more lethal' than in China. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/20/coronavirus-in-n-korea-could-be-much-more-lethal-than-in-china>

⁴⁷ O'Carroll, C. (26 de marzo de 2020). COVID-19 in North Korea: an overview of the current situation. *nkpro*. <https://www.nknews.org/pro/covid-19-in-north-korea-an-overview-of-the-current-situation/>

para atajar [el virus]...»⁴⁸ El *Rodong Sinmun*, el periódico oficial del régimen norcoreano, también señaló que «la lucha para evitar la propagación del coronavirus chino es una cuestión de “supervivencia nacional” para Corea del Norte» y llamó a todos los ciudadanos a «participar activamente» en los esfuerzos para frenar la enfermedad⁴⁹. A principios de febrero de 2020, hubo informes de muertes en la RPDC con síntomas parecidos a los causados por la COVID-19, lo que llevó a Pionyang a restringir los movimientos internos⁵⁰. El 12 de febrero se amplió a 30 días la cuarentena general de 14 días para todos los extranjeros dentro de Corea del Norte (incluido su personal local). Esto significó que ningún extranjero pudo entrar en la RPDC desde marzo, debido a su estricto control fronterizo⁵¹. En julio de 2020, Corea del Norte dijo que había bloqueado una ciudad cerca de su frontera con Corea del Sur y declaró una emergencia nacional «máxima» después de encontrar lo que su líder, Kim Jong-un, dijo que podría ser el primer caso de COVID-19 en el país⁵². El turismo también se vio afectado; las estaciones de esquí y los balnearios recién inaugurados en la RPDC se quedaron sin actividad⁵³.

Cualquier evaluación del impacto de COVID-19 en Corea del Norte debe poner de relieve la grave carencia de infraestructuras sanitarias en el país, y el mero hecho de que al menos el 43 % de los 25 millones de habitantes de la RPDC sufre desnutrición. Alrededor del 90 % de las carreteras fuera de Pionyang siguen sin asfaltar y muchas de las provincias rurales sufren una grave escasez de agua potable. En su entrevista con *Al Jazeera*, el Dr. John Linton, director del Centro Internacional de Atención Sanitaria de la Universidad de Yonsei, en Seúl, que ha trabajado en Corea del Norte, recordó haber visitado hospitales en los que los médicos sumergían sus guantes desechables en betadine

⁴⁸ North Korea working with WHO to prevent potential coronavirus outbreak: official. *NK News*, (22 de enero de 2020). <https://www.nknews.org/2020/01/north-korea-working-with-who-to-prevent-potential-coronavirus-outbreak-official/>

⁴⁹ Hotham, O. (28 de enero de 2020). La prevención del coronavirus es una cuestión de «supervivencia nacional», según los medios de comunicación norcoreanos. *NK News*. <https://www.nknews.org/2020/01/coronavirus-prevention-a-matter-of-national-survival-north-korean-media-says/>

⁵⁰ Cha, V. *Op. cit.*

⁵¹ O'Carroll, C. *Op. cit.*

⁵² Choe, S.-H. (25 de julio de 2020). North Korea Declares Emergency after Suspected Covid-19 Case. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/07/25/world/asia/north-korea-coronavirus-kim-jong-un.html>

⁵³ Cha, V. *Op. cit.*

para reutilizarlos. A veces, los trabajadores médicos llevaban «guantes dobles... intentando tapar los agujeros», dijo. Les «falta equipamiento básico, batas y guantes», dijo, y añadió que recientemente había recibido peticiones «indirectas» de suministros desde el interior del país: «Quieren trajes para materiales peligrosos, quieren batas, quieren guantes... Esas cosas siempre faltan»⁵⁴. De hecho, el índice de seguridad sanitaria global publicado por la Universidad Johns Hopkins clasificó a Corea del Norte como el último de los 195 países del mundo en cuanto a su capacidad de respuesta ante una epidemia. Aproximadamente un año después de que Corea del Norte cerrara sus fronteras para protegerse de la pandemia de COVID-19, el país vuelve a afirmar que no tiene ningún caso confirmado, a partir del 21 de enero de 2021⁵⁵.

Según los datos de la Administración General de Aduanas china, el comercio bilateral total entre China y la RPDC se redujo un 80,7 % en 2020⁵⁶. Mientras que las exportaciones totales de productos chinos a Corea del Norte cayeron un 80,9 %, las importaciones totales de productos norcoreanos a China disminuyeron un 77,7 %⁵⁷. La mayor caída se produjo en octubre de 2020, cuando el comercio bilateral disminuyó un 99,4 % en comparación con el año anterior⁵⁸. El gráfico 1 que aparece a continuación demuestra el devastador impacto de la COVID-19 en el comercio bilateral entre la RPDC y China. En Hyesan, ciudad de la RPDC fronteriza con China, la actividad económica prácticamente ha

⁵⁴ Stepansky, J. (20 de febrero de 2020). Coronavirus in N. Korea could be 'much more lethal' than in China. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/20/coronavirus-in-n-korea-could-be-much-more-lethal-than-in-china>

⁵⁵ Kasulis, K. (30 de enero de 2021). North Korea Once Again Claims 0 Cases of COVID-19. *NK News*. <https://www.nknews.org/2021/01/north-korea-once-again-claims-zero-confirmed-cases-of-covid-19/>

⁵⁶ Shin, H. N. (19 de enero de 2021). Korea's trade with China plunges 80 % as COVID-19 lockdown bites. *Financial Post*. <https://financialpost.com/pmn/business-pmn/n-koreas-trade-with-china-plunges-80-as-covid-19-lockdown-bites>

⁵⁷ En 2020, China exportó oficialmente un total de 491 millones de dólares en bienes a la RPDC, mientras que importó más de 1,6 millones de dólares en productos norcoreanos. La mayor parte de ese comercio se produjo justo antes de que se impusieran las restricciones fronterizas iniciales de la RPDC el 31 de enero de 2020. Véase Min C. C. (28 de enero de 2021). Amid COVID-19 Trade Lockdown, North Korea opens borders for sugars and big tires. *NK Pro*. <https://www.nknews.org/pro/amid-covid-19-trade-lockdown-north-korea-opens-borders-for-sugar-and-big-tires/>

⁵⁸ Shin, M. (6 de enero de 2021). What Is the Truth About COVID-19 Spending in North Korea. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/01/what-is-the-truth-about-covid-19-in-north-korea/>

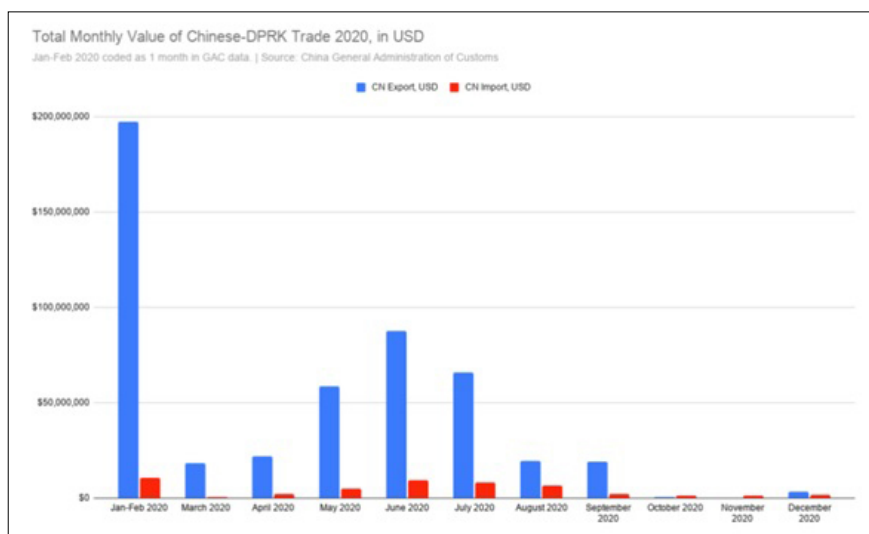


Figura 1. Tendencias del comercio entre la RPDC y la RPC (Fuente: NKPro)

cesado desde el pasado mes de enero y se informa de que hay personas sin hogar en las calles con la ropa rota y a temperaturas bajo cero⁵⁹. Tras cerrar sus fronteras en respuesta a COVID-19, el producto interior bruto de Corea del Norte probablemente se reducirá un 8,5 % en 2020, según una estimación de Fitch Solutions. Esto supondría la mayor contracción de la economía de la RPDC desde 1990 y dejaría la economía un 9 % más pequeña que cuando Kim Jong-un tomó el poder con la promesa de mejorar el nivel de vida de la población⁶⁰. Estas estadísticas oficiales no tienen en cuenta los cientos de mercados informales en los que los comerciantes chinos vendían productos a los norcoreanos ni los ingresos que la RPDC generaba a través del tráfico de personas hacia China, por lo que el efecto neto del cierre de la frontera sería probablemente mucho más devastador para el régimen de la RPDC. Además, teniendo en cuenta que muchos norcoreanos solían depender de fuentes privadas de ingresos a través de negocios con comerciantes chinos, el impacto del cierre de las fronteras también habría sido bastante grave para los norcoreanos de a pie, además del golpe para el régimen.

⁵⁹ Bernal, G. (31 de marzo de 2020). How COVID-19 Is Affecting North Korea's Economy. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/03/how-covid-19-is-affecting-north-koreas-economy/>

⁶⁰ Kim, S. (30 de diciembre de 2020). 'Severe test': As North Korean economy tanks, Kim needs solutions. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/economy/2020/12/30/severe-test-as-north-korean-economy-tanks-kim-needs-solutions>

Las medidas de cuarentena impuestas a los envíos han devastado aún más la economía de la RPDC al reducir su capacidad de comerciar, y algunos analistas han informado de que los barcos inactivos durante la COVID-19 han conseguido lo que las sanciones no pudieron lograr en una década. Según el análisis por satélite del Real Instituto de Servicios Unidos, 139 barcos de la RPDC estaban parados en la zona de Nampo en la primavera de 2020, frente a los 50 barcos de un mes antes. También se observó un fuerte aumento del número de buques de carga norcoreanos parados en Chongjin, otra importante ciudad portuaria industrial de la costa oriental del país, a 50 millas de la frontera china⁶¹. Global Fishing Watch ha informado además de que las «flotas oscuras» de Corea del Norte (barcos de pesca ilegales que no difunden su ubicación) que pescan calamares en aguas rusas disminuyeron en más de un 90 % en el transcurso de la pandemia⁶². Teniendo en cuenta que el régimen de la RPDC tenía un historial de uso de métodos de transferencia de barco a barco para evadir las sanciones internacionales y llevar a cabo la exportación ilícita de armas para generar ingresos, los barcos inactivos y los retrasos en los puertos debido a las medidas COVID-19 seguramente habrán afectado a los flujos de ingresos.

Fluctuaciones del mercado en la RPDC durante la COVID-19

Además de hacer caer en picado el PIB de Corea del Norte en 2020, la pandemia de COVID-19 ha afectado a su mercado nacional de otras maneras. A lo largo de 2020 y principios de 2021, el cierre de su frontera con China parece haber provocado un aumento de la inflación. El tipo de cambio entre el dólar y el won también está en su punto más bajo de la década. La fluctuación de los precios de las materias primas es otro ejemplo de actividad económica anormal al norte del paralelo 38. Por ejemplo, el precio del aceite de soja ha subido un 68 % respecto a principios de mes, mientras que los precios de la harina han aumentado un 47 %⁶³.

⁶¹ Koettl, C. (13 de marzo de 2020). Coronavirus Is Idling North Korean Ships, Achieving What Sanctions Did Not. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2020/03/26/video/coronavirus-north-korea.html>

⁶² Mendoza, D. R. (6 de febrero de 2021). North Korea's «Dark» Fishing Fleet Quiet in 2020, Cutting Already Strained Food Supply. *The Organization for World Peace*. <https://theowp.org/north-koreas-dark-fishing-fleet-quiet-in-2020-cutting-already-strained-food-supply/>

⁶³ Bernal, G. *Op. cit.*

A pesar de las dificultades para estudiar la economía de Corea del Norte, hay indicadores que señalan aún más que su economía está bajo tensión. El país depende totalmente de las importaciones extranjeras de gasolina y gasóleo, y las fluctuaciones del precio de la gasolina apuntan al impacto relativo del cierre de la frontera entre Corea del Norte y China. En marzo de 2020, un artículo de *The Diplomat* sugería que el precio de la gasolina se había disparado hasta los 16.500 won/kg, lo que suponía un aumento de 3.700 won/kg en comparación con solo dos meses antes. Los precios del combustible en Corea del Norte suelen fluctuar entre los 13.000 y los 15.000 won/kg, lo que pone de manifiesto la importancia de la reciente subida de precios⁶⁴. Las rarezas no acaban ahí. A partir de principios de 2021, los precios de los productos petrolíferos en Corea del Norte están experimentando un fenómeno conocido como «desacoplamiento», es decir, una ruptura de la correlación entre el aumento de los tipos de cambio y los precios del petróleo, que suelen estar correlacionados positivamente: suben y bajan juntos⁶⁵. Este fenómeno puede presagiar un periodo de inflación para Corea del Norte si sus fronteras permanecen cerradas y es un desafío flagrante al lema del *juche* del Norte.

En respuesta a la rápida inflación, se cree que el gobierno ha ordenado el control de los precios. Una fuente de la provincia de Hamgyong del Sur en febrero de 2020 señaló: «Los funcionarios del departamento de gestión comercial del comité popular de Hamhung empezaron a aplicar controles de precios en los mercados locales hace unos tres o cuatro días [pero] los comerciantes cambiaron los precios de sus productos utilizados [antes de la crisis]»⁶⁶. Sin embargo, a principios de noviembre de 2020, estos controles de precios dejaron de funcionar. Por ejemplo, el arroz costaba unos 4.000 KPW por kg a principios de noviembre de 2020, el precio máximo permitido por el gobierno. Sin embargo, los precios de los alimentos empezaron a subir drásticamente a mediados de noviembre, en medio de una relajación de los controles de precios. El precio del arroz casi se ha duplicado hasta situarse entre los 7.000 y los 8.000 won⁶⁷. Aunque el

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Mi Jin, K. (12 de febrero de 2020). N. Korea Begins Enforcing Price Controls in Local Markets. *Daily NK*. <https://www.dailynk.com/english/north-korea-begins-enforcing-price-controls-local-markets/>

⁶⁶ Jin Kang, M. *Op. cit.*

⁶⁷ Food prices spike after North Korean authorities relax controls. *Radio-Free Asia*. (1 de diciembre de 2020). <https://www.rfa.org/english/news/korea/food-12012020192038.html>

propósito de los controles de precios impuestos por el gobierno era mitigar los efectos de la escasez de alimentos, está claro que la frágil economía de Corea del Norte se tambalea al borde del desastre.

Impacto político, estratégico y social de COVID-19

En el 8º Congreso del Partido de los Trabajadores, Kim Jong-Un admitió abiertamente que Corea del Norte había estado drásticamente por debajo de las expectativas establecidas en 2016. En sus propias palabras, Kim señaló: «... casi todos los sectores quedaron muy lejos de los objetivos fijados... Debemos seguir promoviendo y ampliando las victorias y los éxitos que hemos obtenido a costa de sudor y sangre, y evitar que se repitan las dolorosas lecciones»⁶⁸. Muchos de los proyectos de vanidad de Kim Jong-Un también parecen haber fracasado durante la COVID-19, con retrasos en la construcción de un nuevo complejo turístico junto a la playa, en el campo de desfiles militares y en un nuevo hospital en Pionyang, según *Financial Times*⁶⁹. En el transcurso de la pandemia de COVID-19, los expertos de la ONU señalaron que la escasez de alimentos y la malnutrición en Corea del Norte han empeorado y que el nivel de vida desciende cada día en Corea del Norte, debido en gran parte a la falta de infraestructuras hospitalarias y a la escasez de suministros médicos. La situación es especialmente crítica en las zonas rurales, sobre todo en las regiones fronterizas con China, donde casi la mitad de los norcoreanos dependen de los ingresos obtenidos de la economía privada (hay unos 500 mercados privados en Corea del Norte que venden productos de contrabando de China)⁷⁰. Según el Programa Mundial de Alimentos, casi el 40 % de la población de la RPDC necesita urgentemente ayuda humanitaria, y 1,7 millones de ellos son niños menores de cinco años: casi uno de cada diez niños menores de cinco años tiene un peso inferior al normal y uno de cada cinco sufre retraso en el crecimiento

⁶⁸ North Korean leader Kim Jong-Un admits his economic development plans have failed at ruling party congress. *ABC News*. (6 de enero de 2021). <https://www.abc.net.au/news/2021-01-06/north-korean-leader-kim-jong-un-admits-economic-plans-failed/13037438>

⁶⁹ White, E. (30 de diciembre de 2020). Kim Jong Un to unveil new economic plan as North Korea crisis deepens. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/7509430a-af0c-4538-9ae6-151f1a2724fe>

⁷⁰ Bernal, G. *Op. cit.*

en la RPDC⁷¹. La relatora especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en Corea del Norte, Ojea Quintana, señaló que el impacto del COVID-19 es especialmente preocupante en los campos de prisioneros políticos de Corea del Norte, donde la falta de alimentos y el hacinamiento los haría aún más vulnerables⁷².

Los expertos de la Asociación de Comercio Internacional de Corea (KITA) sostienen que la ruinoso situación económica de la RPDC, tanto por el fracaso de la planificación económica como por los efectos de la COVID-19 y el cierre de fronteras, han obligado a Kim Jong-Un a dar marcha atrás en algunos de los esfuerzos de liberalización del mercado que se emprendieron antes de la COVID. Byung-Yeon Kim, profesor de Economía de la Universidad Nacional de Seúl y experto en KITA, señaló: «... el Norte está retrocediendo. El gobierno está estrechando el cerco a los mercados y los controla, añadiendo aún más presión a las actividades del mercado que ya se han reducido debido al bloqueo comercial»⁷³.

Desde la reapertura de las fronteras a finales de enero de 2022, las relaciones comerciales de Corea del Norte con China parecen recuperarse lentamente, pero aún no han vuelto al nivel anterior a la pandemia ni mucho menos⁷⁴. La figura 2A y la figura 2B que aparecen a continuación ilustran de forma aguda las importaciones de la RPDC a China y las exportaciones desde China durante el periodo de la pandemia. Los datos de la Administración General de Aduanas de China destacan que la importación de productos farmacéuticos por parte de Corea del Norte ha aumentado considerablemente este año, aunque el comercio bilateral está muy por debajo del nivel anterior a la pandemia⁷⁵.

⁷¹ Schlein, L. (10 de junio de 2020). COVID-19 Spreads Hunger in North Korea. *VOA News*. <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/covid-19-spreads-hunger-north-korea>

⁷² Stepansky, J. (20 de febrero de 2020). Coronavirus in N. Korea could be 'much more lethal' than in China. *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/20/coronavirus-in-n-korea-could-be-much-more-lethal-than-in-china>

⁷³ Chao Choy, M. North Korea's Economy is Suffering from Self-Imposed Lockdown. *NKPro*. (5 de febrero de 2021). <https://www.nknews.org/pro/north-koreas-economy-is-suffering-from-self-imposed-lockdown/>

⁷⁴ China-North Korea trade in 2021 down 90 % from before pandemic. *Nikkei Asia*. (18 de enero de 2022). <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/China-North-Korea-trade-in-2021-down-90-from-before-pandemic>

⁷⁵ Jewell, E. (21 de marzo de 2022). North Korean imports hit 20-month high as shipments of medicine jump. *NK News*. <https://www.nknews.org/pro/north-korean-imports-hit-20-month-high-as-shipments-of-medicine-jump/>

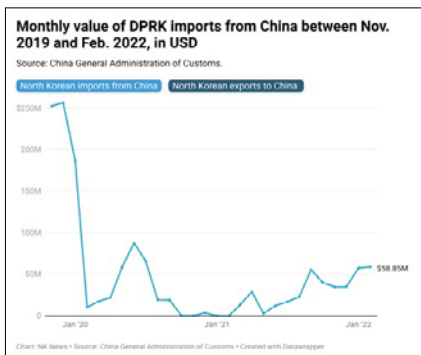


Figura 2A



Figura 2B

COVID-19 y las capacidades militares de la RPDC

El último informe del Ministerio de Defensa Nacional de la República de Corea⁷⁶ demuestra que el régimen de la RPDC sigue empleando sus limitados recursos en capacidades militares⁷⁷. La figura 3, a continuación, demuestra la continua expansión de las capacidades militares de la RPDC, incluso con los efectos de la pandemia. De hecho, el Libro Blanco 2020, un amplio informe bienal publicado por la República de Corea en febrero de 2021, señaló que la RPDC añadió cuatro nuevos tipos de misiles a su arsenal, y amplió el número de brigadas de misiles de 9 a 13. Las nuevas armas incluyen tres misiles balísticos de corto alcance (SRBM) con alcances de entre 400 y 600 kilómetros, así como el Pukguksong-3 (KN-26), un misil balístico lanzado desde un submarino (SLBM) que la RPDC probó en otoño de 2019. El informe también señalaba que la RPDC reestructuró su ejército para potenciar el estatus de sus fuerzas de operaciones especiales, y se estima que el ejército norcoreano es más del doble que el surcoreano en número (1,28 millones). Corea del Norte también ha conseguido llevar a cabo dos desfiles militares para mostrar el Pukguksong-4 y -5, en octubre de 2020 (75.º aniversario de la

⁷⁶ Ministerio de Defensa de la República de Corea. (2021). *Defence White Paper 2020*. Seúl, Ministerio de Defensa. https://www.mnd.go.kr/cop/pblict/selectPublicationUser.do?siteId=mnd&componentId=14&categoryId=15&publicationSeq=897&pageIndex=1&id=mnd_040501000000

⁷⁷ Jung, W. G. (3 de febrero de 2021). New missiles and boost for special forces signal north Korea's military focus. *NK News*. <https://www-nknews-org.myaccess.library.utoronto.ca/2021/02/new-missiles-and-boost-for-special-forces-signal-north-koreas-military-focus/>

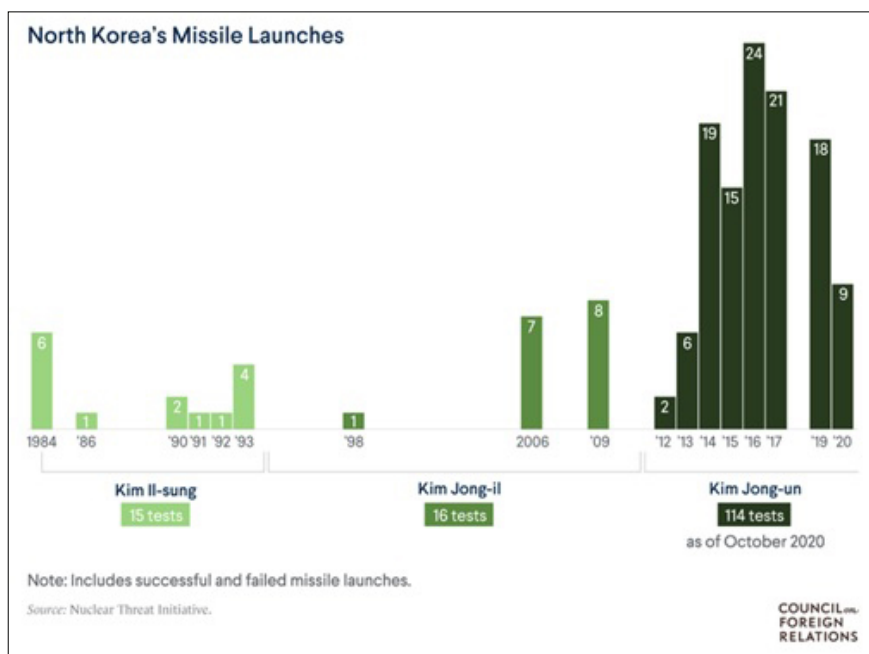


Figura 3. Creciente número de pruebas de misiles de la RPDC

fundación de su gobernante Partido de los Trabajadores)⁷⁸ y enero de 2021⁷⁹, y la agencia nacional de inteligencia de la República de Corea informó de que la RPDC está construyendo actualmente una instalación lo suficientemente grande como para albergar ICBM⁸⁰. Además, un informe confidencial de la ONU publicado en febrero de 2021 ha revelado que los piratas norcoreanos robaron más de 300 millones de dólares a través de operaciones cibernéticas a lo largo de 2020 para financiar los programas nucleares y de misiles balísticos del régimen, violando el derecho internacional. Según este informe, Corea del Norte «produjo material fisible, mantuvo instalaciones nucleares y mejoró su infraestructura de misiles balísticos» mientras seguía «buscando material y

⁷⁸ CNBC. (10 de octubre de 2020). North Korea Holds Rare Predawn Military Parade. *CNBC*. <https://www.cnbc.com/amp/2020/10/10/north-korea-holds-rare-predawn-military-parade-south-korea-says.html>

⁷⁹ North Korea Mobilizes Citizens for Kim Jong Il Birth Celebration Amid COVID-19, Cold Temperatures. *Radio Free Asia*. (1 de febrero de 2021). <https://www.rfa.org/english/news/korea/star-02012021185453.html>

⁸⁰ Nikkei Editorial. Beware North Korea taking advantage of coronavirus chaos. *Nikkei Asia*. (13 de mayo de 2020). <https://asia.nikkei.com/Opinion/The-Nikkei-View/Beware-North-Korea-taking-advantage-of-coronavirus-chaos>

tecnología para estos programas en el extranjero»⁸¹. Sin duda, las últimas pruebas de misiles balísticos intercontinentales de la RPDC demuestran la exactitud de estos informes y se espera que Corea del Norte siga realizando más pruebas de sus misiles balísticos intercontinentales y de su capacidad nuclear este año.

Estado actual de las relaciones entre Pekín y Pionyang

Desde 2018, cuando China y Corea del Norte enmendaron su camino tras años de fricción, Xi y Kim han afirmado en repetidas ocasiones la fortaleza de su alianza, que se remonta al Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua de 1961. A pesar de las afirmaciones de Xi de que los lazos bilaterales eran un «activo valioso» para ambas partes⁸², la relación entre China y la RPDC ha seguido siendo profundamente asimétrica. El régimen de Kim sigue dependiendo en gran medida de la generosidad y el apoyo de Pekín para su supervivencia, un acuerdo que contrasta con otras alianzas de la región, incluida la alianza entre Estados Unidos y la República de Corea, que se caracterizan por una integración y una cooperación mucho mayores. Como resultado de la naturaleza en gran medida unilateral de los vínculos entre China y la RPDC, la fuerza de la alianza ha sido cada vez más analizada, incluso por algunos académicos chinos que han cuestionado abiertamente el valor de la relación para Pekín⁸³.

Esta asimetría fundamental no significa que China no obtenga beneficios de la cooperación con Corea del Norte. Por el contrario, Pekín considera que la inestabilidad en la península coreana es un anatema para sus intereses nacionales y sigue ofreciendo a Pionyang un salvavidas económico para protegerlo de las sanciones más duras impuestas como consecuencia del desarrollo nuclear y de misiles del régimen de Kim. Además, en un momento de intensificación de la rivalidad con Estados Unidos, el mantenimiento de un Estado tapón norcoreano entre China y las tropas estadounidenses desplegadas en Corea del Sur se percibe como

⁸¹ Roth, R. y Berlinger, J. (9 de febrero de 2021). North Korean hackers stole more than \$300 million to pay for nuclear weapons, says confidential UN report. *CNN*. <https://www.cnn.com/2021/02/08/asia/north-korea-united-nations-report-intl-hnk/index.html>

⁸² Xi, Kim share messages reaffirming China-North Korea alliance. *The Asahi Shimbun*. (23 de marzo de 2021). <https://www.asahi.com/ajw/articles/14294612>

⁸³ Bitter Allies: China and North Korea. *Asia Society*. (25 de enero de 2018). <https://asiasociety.org/new-york/events/bitter-allies-china-and-north-korea>

una necesidad. La actual cooperación bilateral entre Pionyang y Pekín debe verse, por tanto, principalmente a través de la lente de los intereses estratégicos compartidos, siendo los dos más importantes la supervivencia del régimen de Kim y la limitación de la influencia de Estados Unidos en la región⁸⁴.

Desde el punto de vista diplomático, Pekín se ha mostrado dispuesto a proteger al régimen de Kim, oponiéndose con firmeza a las sucesivas Administraciones estadounidenses, que han abogado por el refuerzo de las sanciones y una postura de disuasión más fuerte. La administración de Trump fue especialmente activa, al principio de su mandato, en reunir a la comunidad internacional para aumentar la presión sobre Pionyang⁸⁵. Sin embargo, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los diplomáticos chinos han trabajado con éxito para suavizar estos paquetes de sanciones contra la RPDC, a menudo eliminando las restricciones o diluyendo las disposiciones más severas.

A pesar de proteger a Pionyang en la ONU, Pekín ha afirmado que aplica fielmente las sanciones del CSNU, señalando su historial de votaciones favorables en varios paquetes de sanciones desde la primera prueba nuclear de la RPDC en 2006. Sin embargo, a lo largo de los últimos años han surgido crecientes pruebas que sugieren que China ha hecho la vista gorda ante las violaciones de las sanciones por parte de Corea del Norte, incluyendo, en algunos casos, la elusión directa de dichas medidas. Por ejemplo, China ha permitido a Corea del Norte exportar carbón y otros recursos, contraviniendo directamente las sanciones internacionales⁸⁶. Las diversas transferencias ilícitas de petróleo y otras mercancías de barco a barco, que han permitido a Pionyang obtener productos básicos más allá de los límites establecidos por las sanciones de la ONU, son también un problema creciente. En 2020, el Departamento de Defensa de Estados Unidos acusó a China de ignorar estas transgresiones en sus mares territoriales, además de otras actividades delictivas que se producen en su

⁸⁴ Cho, S. (21 de diciembre de 2021). China and North Korea: A New Peak of Comradeship. *Italian Institute for International Political Studies*. <https://www.ispionline.it/en/publicazione/china-and-north-korea-new-peak-comradeship-32716>

⁸⁵ Hardy-Chartrand, B. (2021). Abe Shinzo and the Securitization of Japan-North Korea relations. En: Brown, J. D. J., Delamotte G. y Dujarric, R. *The Abe Legacy*. Lexington Books. Pp. 191-208.

⁸⁶ Cho, S. (21 de diciembre de 2021). China and North Korea: A New Peak of Comradeship. *Italian Institute for International Political Studies*. <https://www.ispionline.it/en/publicazione/china-and-north-korea-new-peak-comradeship-32716>

territorio⁸⁷. Además, Australia, Canadá y Japón han documentado casos similares de transferencias ilícitas de barco a barco de Corea del Norte.

Aunque la cooperación bilateral sirve a los intereses de ambos países, el apoyo de Pekín a Pionyang no ha sido incondicional. Hasta 2017, las relaciones entre los dos aliados estaban lastradas por la desconfianza y las tensiones. China considera que el programa nuclear y de misiles de Corea del Norte es una provocación que socava la estabilidad de la península, y Pekín ha manifestado en ocasiones de forma inequívoca su descontento con el régimen de Kim. En 2017, en el punto álgido de las tensiones entre Estados Unidos y la RPDC, durante un periodo de intensa actividad norcoreana en los frentes nuclear y de misiles, China apretó las tuercas al régimen de Kim y fue elogiada por aplicar rigurosamente las sanciones del CSNU. En una rara expresión pública de descontento, la agencia de prensa oficial norcoreana publicó un comentario en el que criticaba duramente a China por su «comportamiento mezquino» y por «bloquear totalmente el comercio exterior».

Perspectivas futuras de colaboración entre Pekín y Pionyang

China seguirá desempeñando el papel dominante en la mitad norte de la península coreana durante los próximos años, y es probable que los regímenes de Xi y Kim sigan en el poder en el futuro inmediato. Se prevé que el presidente Xi obtenga un tercer mandato en el 20º Congreso del Partido Comunista Chino, a finales de 2022, cuatro años después de que se eliminara el límite de dos mandatos. Por su parte, más de una década después de tomar las riendas del poder tras la muerte de su padre, Kim parece estar firmemente posicionado en la cúspide de su régimen; salvo problemas de salud, parece que permanecerá en el poder durante décadas. En 2018 y 2019, Xi y Kim se reunieron en cinco ocasiones, una de ellas en Pionyang, una rara visita de un líder extranjero a la capital norcoreana. Solo el presidente ruso Vladimir Putin se reunió con el presidente chino con más frecuencia durante este periodo.

⁸⁷ Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020. *Office of the Secretary of Defense*. (2020). <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

Dada la creencia de Pionyang en las armas nucleares como último garante de la seguridad, así como el lugar central que ocupan en la propaganda interna, es poco probable que los esfuerzos de desnuclearización tengan éxito. El persistente estancamiento de la desnuclearización, que se remonta a la década de los noventa, significa que la probabilidad de que Occidente alivie sus sanciones sigue siendo baja (aunque podrían levantarse sanciones específicas a cambio de concesiones menores por parte de la RPDC). Ante una relación de dependencia a largo plazo con China, el régimen de Kim ha intentado diversificar los socios comerciales del país, con un éxito limitado. Rusia, que se ha visto obligada por las sanciones impuestas por su anexión de Crimea en 2014 a pivotar hacia el este de Asia, ha reforzado sus lazos con Corea del Norte, pero sigue siendo un socio comercial menor. Sin embargo, es muy posible que el Kremlin esté más interesado en desarrollar sus vínculos económicos con el régimen de la RPDC, a la luz de los últimos acontecimientos en Ucrania y las sanciones impuestas a Rusia. En 2021, China siguió representando aproximadamente el 90 % del comercio total de la RPDC⁸⁸. La pandemia también ha tenido un impacto significativo en el comercio transfronterizo, como ya se ha mencionado, y Pionyang ha impuesto algunas de las medidas antivirales más estrictas del mundo⁸⁹. En el futuro, en la era posterior a COVID, China seguirá siendo vital para Corea del Norte, tanto como socio comercial como por ser cómplice de la evasión de sanciones y otras actividades ilícitas.

Con las relaciones entre Estados Unidos y China entrando en lo que probablemente será una prolongada era de confrontación, tener a Corea del Norte como amortiguador estratégico seguirá siendo una prioridad para Pekín. Por ello, China seguirá apoyando a Corea del Norte frente a las campañas de presión dirigidas por Estados Unidos. Tanto Pekín como Pionyang desean que se produzcan fricciones entre Washington y sus aliados, para tener una palanca diplomática con Seúl. También son posibles las maniobras destinadas a sembrar la discordia entre Seúl y Tokio, los dos aliados más cercanos de Estados Unidos en la región⁹⁰. El Partido

⁸⁸ Watanabe, S. (18 de julio de 2021). North Korean trade with China continues to shrink, dropping 84%. *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Economy/North-Korean-trade-with-China-continues-to-shrink-dropping-84>

⁸⁹ North Korea, after harsh 2-year lockdown, slowly reopens border. *The Asahi Shimbun*. (27 de enero de 2022). <https://www.asahi.com/ajw/articles/14533384>

⁹⁰ Estas maniobras pueden ser acciones militares diseñadas para provocar respuestas contradictorias de Seúl y Tokio. Véase, por ejemplo, Berkshire Miller, J. y Hardy-Chartrand, B. (27 de agosto de 2019). *Russia and China's Strategic Marriage*

Comunista Chino percibe a EE. UU. como un actor perturbador⁹¹ y ha esbozado una visión de la región en la que EE. UU. queda al margen⁹², un interés que comparte desde hace tiempo con el régimen de Kim. A la luz de sus objetivos estratégicos convergentes y de la escasa probabilidad de que se produzcan cambios políticos fundamentales en ambos países, las perspectivas de una cooperación continuada entre Pekín y Pionyang siguen siendo sólidas.

Sección 3: conclusiones

En este capítulo se examinan diversas facetas del régimen de la RPDC y la evolución de la relación bilateral entre Pekín y Pionyang, con el objetivo más amplio de comprender la creciente influencia de China en la región de Asia-Pacífico. Para terminar, se pueden extraer algunas conclusiones y recomendaciones, especialmente para los actores europeos.

- Entender el régimen norcoreano y su relación con China requiere un enfoque matizado que tenga en cuenta su singular historia política, el fundamento ideológico (*juche*), la historia de la ayuda humanitaria y las relaciones intercoreanas, los efectos de las sanciones internacionales y las formidables capacidades cibernéticas del régimen de la RPDC. La naturaleza histórica de la relación entre Pekín y Pionyang, que es anterior a la guerra de Corea, así como la importante conexión ideológica y política, deben recordarse siempre en cualquier discurso político.
- Según los datos disponibles a través de la inteligencia de fuente abierta, China es directamente responsable de la su-

of Convenience. *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/feature/russia-and-china%E2%80%99s-strategic-marriage-convenience-76466>

⁹¹ En uno de los numerosos casos, en diciembre de 2021, el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino, Zhao Lijian, acusó a Estados Unidos de «sablear» y «hacer provocaciones» en el mar de China Meridional. Véase: Conferencia de prensa periódica del portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, Zhao Lijian, el 15 de diciembre de 2021. Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China. (15 de diciembre de 2021). Véase https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/202112/t20211215_10470159.html

⁹² En 2014, el presidente Xi Jinping declaró en un discurso que correspondía a «los pueblos asiáticos defender la seguridad de Asia». Véase Ng, T. (21 de mayo de 2014). Xi pide a los 'pueblos asiáticos que defiendan la seguridad de Asia' mientras pretende dejar de lado a EE. UU. *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/article/1517256/xi-calls-asian-people-uphold-asias-security-he-aims-shut-out-us>

- pervivencia del régimen norcoreano, y seguirá apoyando al régimen de la RPDC política y económicamente, para promover su objetivo estratégico de reducir la influencia estadounidense en la región de Asia-Pacífico. Las estadísticas oficiales publicadas por el régimen de la RPDC no ofrecen una imagen precisa de la inversión en defensa de la RPDC ni de sus capacidades, ya que sus principales fuentes de ingresos (es decir, el tráfico de personas, las operaciones cibernéticas, el comercio ilícito de armas a países como Irán y los grupos terroristas no estatales) no estarían presentes en ningún dato oficial.
- A pesar de los efectos de la COVID-19 en su PIB, Pionyang ha seguido invirtiendo en sus principales capacidades de defensa, como misiles y misiles balísticos intercontinentales, y ha recurrido a las operaciones cibernéticas para generar los ingresos necesarios para el gasto militar. Regímenes autoritarios como el de la República Popular Democrática de Corea aprovecharon la pandemia COVID-19 para reforzar su control sobre la sociedad e invertir las tendencias de liberalización del mercado, como se vio en los anuncios de Kim Jong-Un en el VIII Congreso del Partido de los Trabajadores.
 - Las herramientas tradicionales de la diplomacia internacional, como las sanciones, la condena política pública, la diplomacia de alto nivel o incluso la ayuda humanitaria, no impedirán que el régimen de la RPDC invierta en capacidades militares. Tras la invasión rusa de Ucrania, es muy posible que Rusia y China refuercen sus vínculos económicos con el régimen de la RPD.
 - De cara al futuro, se espera que el régimen de la RPDC se dirija a Seúl y Washington para provocarles con nuevas pruebas de misiles para obtener concesiones económicas, y siga ampliando sus capacidades militares utilizando fuentes de ingresos ilegales. Encontrar una forma de limitar las capacidades cibernéticas de la RPDC será crucial para frenar su desarrollo nuclear.

Capítulo séptimo

China y el mundo islámico. Desafíos y oportunidades

Carlos Echeverría Jesús

Resumen

La República Popular China desarrolla intensas relaciones exteriores con un amplio número de Estados que pertenecen al ámbito árabe y musulmán. Aspectos comerciales, pero también políticos, diplomáticos y de seguridad permiten comprobar una aproximación pragmática y de interés mutuo para ambas partes.

Palabras clave

Afganistán, Argelia, Arabia Saudí, Asia Central, Egipto, Irán, Magreb, Marruecos, Oriente Medio, Sahel Occidental, Turquía.

China and the Islamic World. Challenges and Opportunities

Abstract

The People's Republic of China develops strong foreign relations with a long number of States belonging to the Arab and Muslim world. Not only trade interests but also political, diplomatic and security dimensions are behind, defining a pragmatic and mutual interest formula.

Keywords

Afghanistan, Algeria, Central Asia, Egypt, Iran, Maghreb, Middle East, Morocco, Saudi Arabia, Turkey, Western Sahel.

Introducción

La República Popular China (en adelante RPCh o China) es una de las potencias revisionistas que, hoy en día y en la dimensión geopolítica, juega un papel más proactivo en la llamada competición entre las grandes potencias. En dicho marco hay un apartado particular que tiene cada vez más interés, tanto para analistas de seguridad como para inversores del mundo entero, y que es la de la relación entre el gigante asiático y actores pertenecientes al mundo islámico, término que agrupa, aunque sin estructurarlos a Estados que tienen en su seno población musulmana y que tienen líderes dispuestos a destacar dicha identidad islámica.

La participación de China en las negociaciones en torno al programa nuclear de Irán, los contactos entre diplomáticos chinos y los líderes talibanes afganos antes y después de que estos se hicieran con el control de Afganistán en el verano de 2021 o la Cumbre celebrada en Moscú y reuniendo a Rusia, China, las cinco repúblicas centroasiáticas más Irán, Pakistán e India, unido todo ello a los vínculos que desde antiguo Pekín tiene con abastecedores de hidrocarburos como son Arabia Saudí y otras petromonarquías del Golfo, son, entre otros, ejemplos claros de cuán importante es singularizar esta dimensión de estudio¹.

Aunque la estructura de nuestro capítulo permite una aproximación geográfica a países y regiones siguiendo un orden particular que a continuación se explicará, sí queremos partir indicando Estados con los que China ha firmado acuerdos bilaterales que establecen marcos de cooperación muy estrecha o bastante estrecha, lo cual nos permitirá tener una visión preliminar de los socios de China en el mundo árabo-musulmán aquí estudiado. La Asociación Estratégica de Primer Nivel la ha establecido Pekín con cinco Estados de nuestro ámbito, a saber: con Argelia y con Egipto en 2014, con Irán y con Arabia Saudí en 2016 y con Emiratos Árabes Unidos (EAU) en 2018. Y la categoría inmediatamente inferior pero también muy potente la ha establecido con los siguientes Estados: con Turquía en 2010; con Catar en 2014; con Jordania y con Irak en 2015; con Marruecos en 2016; con Yibuti en 2017; y con Kuwait y Omán en 2018².

¹ A esta dimensión ha dedicado el sinólogo francés Lincot, E. (2021) su reciente obra *Chine et terres de l'Islam. Un millénaire de géopolitique*. París, Presses Universitaires de France (PUF).

² La Asociación que llamamos «de primer nivel» implica la búsqueda de cooperación y desarrollo en asuntos regionales e internacionales, y la «de segundo nivel» incluye

En la dimensión multilateral veremos también a lo largo de este capítulo cómo China ha ido interactuando con algunos Estados del mundo árabo-musulmán incorporándolos a organizaciones internacionales o a marcos internacionales en los que China, junto con otros actores relevantes también como es el caso de Rusia, juega un papel creciente, desde la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) hasta los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica).

La República Popular China y su vecindad más inmediata con el mundo islámico: Afganistán, Pakistán y las repúblicas centroasiáticas

En esta aproximación de China al mundo islámico hay varios temas a considerar de partida. En primer lugar, importa a las autoridades de Pekín el gestionar bien sus relaciones con este porcentaje importante del mundo en términos de población y de número de Estados que es el orbe islámico, y ello por motivos tanto de seguridad interna —dada la obligación de gestionar a su propia población musulmana, concentrada en la región occidental de Xinjiang— como de defensa de intereses comerciales y estratégicos en relación con los países que a él pertenecen. Dichos países representan, aparte de intereses económicos y comerciales, un número relevante de votos en órganos de organizaciones internacionales como es la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), marco importante para Pekín en la gestión bien de temas relevantes para su política como es el reconocimiento de Taiwán o el tratamiento de cuestiones de política interna con trascendencia internacional como son Xinjiang y Tíbet, o bien de su interés en diseminar su particular definición de China como actor pacífico y componedor que avanza imparable hacia el liderazgo mundial³.

Xinjiang representa para el coloso chino, heredero del «Imperio del Medio», una región que fue conquistada por la dinastía man-

coordinarse todo lo posible en asuntos regionales e internacionales incluyendo asuntos militares. Véase Fulton, J. y Sim, L. C. *Great Power Projection in the Middle East. The China-Russia Relationship as a Force Multiplier?* Washington DC, The Atlantic Council. P. 3.

³ Tales aspiraciones han quedado reflejadas en tiempos recientes tanto en su *Libro Blanco de la Defensa* (2019) como en la celebración del Centenario del Partido (2021). Interactuar en positivo con el amplísimo marco que el mundo árabo-musulmán representa está lleno de potencialidades para asegurar su camino ascendente hacia el logro de convertirse en potencia global en 2050.

chú Qing en el siglo XVIII y que desde entonces representa el punto de conexión con la vecindad islámica occidental del país y que en claves histórica y geográfica es la etapa más occidental de la Ruta de la Seda en suelo chino. El término chino significa «nueva frontera», tiene una extensión de un millón de kilómetros cuadrados, 25 millones de habitantes de los que más de la mitad —antes de que China comenzara a aplicar severas medidas de control social y de introducción en su suelo de población han— son étnicamente distintos pues son uigures, una de las minorías que junto con los tibetanos y algunos otros pueblos constituyen un diez por ciento de la población de China, dominada por un noventa por ciento de componente han. La gestión por parte de las autoridades chinas de este tema —que ya acumuló esfuerzos en los sombríos tiempos de la Revolución Cultural (1966-1976)— ha llevado a incrementar la tensión con potencias occidentales con EE. UU. a la cabeza. En marzo de 2021 Washington impuso sanciones a cuatro dirigentes y a un organismo de China por violaciones de los derechos humanos en Xinjiang, uniéndose en el momento a la imposición de sanciones el Reino Unido y Canadá, y en julio de aquel año EE. UU. incluyó a catorce compañías chinas a su lista de sancionados⁴. Y todo ello porque a la altura de comienzos de 2022 se estimaba en más de un millón los uigures internados en campos de reeducación, a lo que había que añadir desde tiempo atrás el control e incluso la clausura de mezquitas y otras medidas drásticas que de realizarse en cualquier país occidental habrían desatado grandes campañas contra la «islamofobia» e incluso acciones violentas de grupos islamistas⁵.

En relación con Afganistán, la historia reciente de este país centroasiático y la de China han caminado en el último medio siglo próximas. Si en 1978 arrancaban las reformas lideradas por Den Xiaoping, al año siguiente Afganistán era invadido por la Unión Soviética. Diez años después, en 1989, cuando los soviéticos salían derrotados y la red terrorista Al Qaeda se consolidaba desde suelo afgano y paquistaní, China estaba ya avanzando a buen ritmo en su modernización interna y en su progresiva proyección exterior.

⁴ Face aux critiques sur la situation des Ouïgours, Pékin lance une comédie musicale. *The New York Times*. (11 de abril de 2021).

⁵ Véanse Fontdeglòria, X. China impulsa un plan para adaptar el islam a su ideología. *El País*. (8 de enero de 2019). P. 4 y Vidal Liy, M. (23 de julio de 2021). Las mezquitas clausuradas del 'nuevo' Xinjiang. *El País*. P. 9.

Aunque China estará concentrada en sus necesarias reformas internas irá también adaptándose a los dramáticos cambios sufridos en el mundo entre fines de los ochenta del siglo veinte y el arranque de la tercera década del siglo XXI. Tras la evacuación soviética sufrió Afganistán una cruenta guerra civil (1989-1996) a la que puso fin el periodo de dominio de los talibanes (1996-2001) y que tendría como continuación las dos décadas de presencia occidental recientemente terminada (2001-2021). La vecindad entre China y Afganistán es geográficamente curiosa pues es el estrechísimo pasillo o corredor de Wakhan el que conecta ambos países, pero el efecto contagio de estas largas décadas de inestabilidad interna y de proyección de radicalización hacia el exterior han preocupado y ocupado intensamente a las autoridades comunistas de Pekín.

Cuando las tropas estadounidenses llegaron a Afganistán a partir del 7 de octubre de 2001 y, acompañadas de otros aliados occidentales, se asentaron en el territorio una vez habían dañado todo lo posible las estructuras de Al Qaeda y derrocado al régimen cómplice de los talibanes, China estaba en pleno proceso de consolidación interna en términos políticos, económicos y sociales y de diseño de una política exterior y de seguridad cada vez mejor definida. Eran los tiempos en los que el primer ministro Wen Jiabao explicaba en la Universidad de Harvard la «teoría de la ascensión pacífica de China», en 2003, teoría que hacía oficial en marzo de 2004.

Xinjiang se fue agitando conforme el yihadismo salafista se iba expandiendo, con actores tanto dentro como en la inmediatez geográfica de Afganistán particularmente dinámicos (Movimiento Islámico de Uzbekistán, Hizb Ut Tahrir, HUT, o los talibanes paquistaníes, etc., a añadir todos ellos a una superviviente red Al Qaeda) que no hacían sino radicalizar a sectores de la población musulmana china de Xinjiang.

Dicha inestabilidad alimentada por la amenaza yihadista, unida a la creciente presencia de los occidentales en la región con la excusa de combatirla, y que llevó incluso a la propia Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a dichas latitudes asiáticas, sería motivo de preocupación creciente durante esas dos décadas para una China que estaba en plena fase de expansión exterior, reflejada desde 2013 con la Ruta de la Seda (OBOR o BRI) de Xi Jinping y en paralelo con la Unión Económica Centroasiática auspiciada por el presidente Vladimir Putin. La creación en 2001 de la OCS, auspiciada por China y por Rusia,

buscaba y sigue buscando luchar contra el «radicalismo, el terrorismo y el separatismo» que puedan afectar a ambas grandes potencias, y que las dos perciben como males alimentados por la injerencia occidental.

En este periodo temporal tan largo destacamos tan solo algunos hitos que permiten ver con claridad la evolución de los acontecimientos y la percepción de estos desde el actor chino, y en buena medida también desde el ruso. El calendario occidental de normalización de Afganistán llevó a la retirada de la OTAN de suelo afgano con el repliegue de la ISAF desde fines de 2014, si bien las fuerzas occidentales han seguido sobre el terreno hasta el verano de 2021 en su labor de apoyo al reforzamiento del aparato de seguridad y de defensa afganos. Desde entonces y hasta la actualidad, y debido también a procesos de deterioro de la seguridad más lejanos pero interconectados en términos de radicalización islamista —las revueltas árabes y sus consecuencias más dramáticas como fueron las guerras de Libia y Siria que generaron el nacimiento del Estado Islámico (EI), todo ello de nuevo alimentado según China o Rusia por la injerencia occidental—, China tiene que preocuparse cada vez más por un Xinjiang afectado por esta radicalización. Un reflejo nefasto de ello fue el surgimiento del Movimiento Islámico del Turkeistán Oriental que se acabaría denominando Estado Islámico en el Turkeistán Oriental (EITO), que envió combatientes a Siria e Irak mientras golpeaba cada vez con más frecuencia en suelo chino y obligaba a las autoridades a vigilar estrechamente desde 2017 la conexión con el corredor de Wakhan. En febrero de 2018 un vídeo del Movimiento anunciaba el regreso de combatientes uigures chinos (retornados) desde Siria para seguir su combate sagrado en China, dirigido contra los comunistas ateos del PCCh. En marzo de 2018, China creó la Agencia Nacional de Desarrollo y Cooperación al margen de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio para generar proyectos y otras herramientas que contribuyeran a la estabilización de regiones del país como Xinjiang, crecientemente afectada esta por una radicalización en la región que, de la mano sobre todo del EI, se reflejaba en una presencia activa en latitudes orientales de Afganistán próximas a China, como la provincia de Badakhshan; en ataques contra intereses chinos en Pakistán; y en un número preocupante de activistas uigures visibles en escenarios califales de Siria e Irak. Y todo ello mientras la conexión entre el EITO y el EI se hacía cada vez más evidente y China se preocupaba por la penetración del EI en Afganistán y, sobre todo, en las repúblicas de Asia Central y en Pakistán,

un aliado este último clave para el proyecto chino de la Ruta de la Seda terrestre y marítima en lugares emblemáticos como el estratégico puerto de Gwadar⁶.

En relación con Pakistán las dimensiones de seguridad y económica son claves ambas. Habiendo tratado anteriormente aspectos de la primera destacaremos en relación con la segunda la energía. Tanto China como Pakistán son países deficitarios en energía y por tanto interesados por acceder a las fuentes energéticas abundantes en países circundantes. Si China ha estado siempre interesada por recibir gas y petróleo de los productores centroasiáticos, mientras se aclara en términos político-diplomáticos la definición de vínculos más relevantes con Rusia, lo cierto es que dificultades locales y regionales han impedido durante años la consolidación de algunos proyectos de enjundia.

En la década de los noventa no fue posible alcanzar un acuerdo en torno al proyecto de la United Oil Company of California (UNOCAL) para llevar gas natural de Turkmenistán, el sexto productor mundial, hasta los mercados paquistaní e indio, proyecto abandonado en 1998 y que hubiera llevado dicho recurso energético desde el campo turkmeno de Galkynsyoh hasta el Punjab indio a lo largo de 1.814 kilómetros, y para el que había acuerdos previos del Gobierno afgano con una firma saudí dispuesta a contribuir a esta obra faraónica.

Este proyecto, que algunos apellidaron como «del siglo» (TAPI), y conectaron con oscuras teorías conspiratorias sobre el interés occidental por hacerse con el control de Afganistán, no se implementó debido a razones como la inseguridad endémica en la región, con su epicentro afgano, o la resistencia paquistaní a generar intereses comunes con su enemigo indio. Pero lustros después China se interesa por un escenario en el que existe ya un gasoducto afgano que puede utilizar —el que conecta Herat en el este con Kandahar en el oeste a través de Nimruz y Helmand— y con las importantes inversiones que tiene en un Pakistán que, siendo etapa central de la Iniciativa de la Ruta de la Seda, es con sus frecuentes cortes de energía un socio al que hay que asegurar energéticamente.

En una visión más amplia y centrada tan solo en el continente asiático la preocupación de China ante los crecientes atentados

⁶ Pakistán es pieza clave del BRI/OBOR a través del China-Pakistan Economic Corridor (CPEC).

del EI en dicho continente en esos años —desde Bangladés e India pasando por Sri Lanka hasta los territorios más próximos ya descritos— y las informaciones que cifraban entre 2.000 y 4.000 los miembros del EI en las repúblicas centroasiáticas, y su activismo reflejado en el ataque del EI contra la Embajada de China en Bishkek, capital de Kirguizistán, en agosto de 2016, no hacía sino incrementar la preocupación de las autoridades de Pekín. Tampoco ayudaba en su evaluación regional el hecho de que en esos años Afganistán seguía siendo el polo de producción de drogas que arrastra desde hace incluso décadas, sin que la intervención occidental sirviera para reducirlo sino más bien todo lo contrario. En 2018 se cifraban en más de 500 los laboratorios de transformación del opio en derivados como la heroína, con el agravante de que desde 2016 se había detectado un incremento en la producción tanto del opio como de la heroína a partir de una planta de amapola modificada genéticamente y de procedencia china. China era y sigue siendo, además, uno de los principales consumidores de opiáceos del mundo.

Es por todo ello que China no ha querido estar ausente de los esfuerzos de las dos últimas Administraciones estadounidenses por alcanzar un acuerdo con unos pujantes talibanes que apuntaban a una no muy lejana evacuación de EE. UU. y de sus aliados desde el pragmatismo asumido por actores locales y foráneos en relación con la victoria de estos actores a los que se derrocó en 2001, y que dos décadas después estaban avocados a recuperar el poder⁷.

El acuerdo alcanzado en la capital de Catar, Doha, entre EE. UU. y los talibanes el 28 de febrero de 2020, aún en plena Administración Trump, acabaría llevando a la evacuación definitiva del país producida en agosto de 2021 ya bajo la Administración Biden. En ese periodo unos talibanes crecidos fueron haciéndose con el control de la totalidad del país. Desaparecida prácticamente en su totalidad la influencia occidental, otros actores están llamados a ocupar el vacío en zona tan sensible del mundo, entre ellos una China que bajo el liderazgo de Xi Jinping a partir de 2013 pretende convertirse en actor global para llegar a ser el líder global en 2050.

⁷ La gira del enviado especial para Afganistán de EE. UU., Zalmay Khalizad, de enero de 2019, le llevaba a China, India, Afganistán y Pakistán por ese orden. Véase: Afghanistan: les talibans revendiquent une attaque contre une base militaire. *Le Monde*. (22 de enero de 2019).

En años recientes ya se venía haciendo visible el debilitamiento de la contribución occidental a la normalización de Afganistán, y se reflejó por ejemplo en la creación en agosto de 2016 de la Iniciativa Multinacional Contraterrorista por China, Afganistán, Pakistán y Tayikistán que llevó a entre otras realizaciones al entrenamiento combinado de fuerzas de los cuatro países y a la realización de patrullas también combinadas en las fronteras. De los cuatro Estados el más vulnerable era y sigue siéndolo Tayikistán, y ello a pesar de la presencia militar rusa en su territorio que se arrastra desde antiguo. Para China la frontera común de más de 1.300 kilómetros de este país centroasiático con Afganistán, unido a sus vulnerabilidades internas —con el tránsito tanto de terroristas yihadistas como de narcotraficantes—, constituyen un peligro para su región autónoma de Xinjiang⁸.

El jefe de Estado Mayor chino visitó Afganistán en marzo de 2016 con el objetivo de reforzar los vínculos antiterroristas y de dar visibilidad a la concesión por China de 70 millones de dólares en ayuda militar al Gobierno afgano⁹. En esos momentos China percibía a los talibanes como enemigos, Afganistán había sido admitido en la OCS como observador y patrullas militares chinas recorrían el corredor de Wakhan en operaciones combinadas con las autoridades afganas. También en esa época Rusia lanzaba, en 2017, su propia iniciativa regional incluyendo a China, a las cinco repúblicas centroasiáticas, a India, a Pakistán y a Irán. Cuatro años después tanto China como Rusia han mostrado un gran pragmatismo en relación con los talibanes, anterior al estadounidense y que ve en estos últimos a un actor consolidado aparte de ser útil para expulsar a Occidente del país e incluso instrumental para combatir con más eficacia a un amenazante EI¹⁰.

La Cumbre de Moscú de 18 de marzo de 2021 involucrando a Rusia, China, las cinco repúblicas centroasiáticas, Irán, Pakistán e India consolidaba la tendencia arriba indicada pocos meses antes de que se hiciera evidente el desplazamiento de EE. UU. y de sus aliados del escenario afgano. Al producirse este en agosto de ese

⁸ Los talibanes envían un batallón de suicidas a las fronteras con Tayikistán y China. *Europapress*. (2 de octubre de 2021).

⁹ Stanzel, A. (Julio de 2018). *Fear and Loathing on the New Silk Road: Chinese Security in Afghanistan and Beyond*. European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief.

¹⁰ Vidal Liy, M. (29 de julio de 2021). Pekín y los talibanes consolidan su acercamiento. *El País*. P. 7 y Une délégation talibane rencontré des responsables chinois à Pékin. *L'Orient le Jour*. (28 de julio de 2021).

año, aquel foro ha mostrado un gran pragmatismo en relación con la victoria de los talibanes, exige a Occidente que contribuya a la reconstrucción del país centroasiático y, de paso, muestra su deseo de gestionar desde la región la evolución de la misma¹¹. Y en dicho contexto también China avanza en su conquista económica del territorio afgano, desde la mina de cobre de Aynak hasta los yacimientos de diecisiete tierras raras, abundantes estas en su subsuelo¹².

Pakistán no es solo importante como socio de China, aunque ostente la etiqueta desde antiguo de aliado de EE. UU. en la región, sino que lo es también por la envergadura de su población, por sus mercados, por su papel de potencia nuclear, por su permanente labor de freno frente a un tradicional enemigo común, India, y también por su gran valor estratégico en el marco del proyecto BRI. La ruta o, mejor, corredor estratégico diseñado en 2015 entre la evocadora localidad de Kashgar, en el Xinjiang, y la salida al mar que el puerto de aguas profundas de Gwadar representa, y que algunas fuentes comparan con los modelos de Dubai o de Singapur, es ya suficiente razón para que Pekín muestre el interés que muestra por este país asiático. Gwadar es el punto clave del corredor económico sino-paquistaní, más conocido por sus siglas en inglés CPEC¹³. Diversos ataques contra trabajadores chinos en el país y el atentado contra el Consulado de China en Karachi, este último en noviembre de 2018, explican el porqué de la colaboración entre Pekín e Islamabad en materia antiterrorista, y ello, aunque algunos ataques tienen más que ver con protestas de poblaciones como la baluchi contra los excesos cometidos por los pesqueros chinos en aguas adyacentes al puerto de Gwadar que por activismo de perfil terrorista.

También es importante la cooperación entre una China cada vez más presente en los mercados de armamentos con sus programas de defensa y Pakistán, cuya capacidad de disuasión debe de estar siempre al día en relación con India¹⁴. Pakistán tiene en

¹¹ Díez, P. M. (10 de septiembre de 2021). China formaliza su apoyo a los talibanes con ayuda humanitaria. *ABC*. P. 29.

¹² De las 35 tierras raras inventariadas alrededor de la mitad de las mismas están presentes en Afganistán haciendo de este país un gran polo de atracción para actores como China que son una potencia en el mundo de la electrónica y de las comunicaciones.

¹³ Es la cabeza marítima del China-Pakistan Economic Corridor. Véase Aamir, A. (23 de diciembre de 2021). Pakistan and China: An unhappy union in Gwadar. *LowyInstitute.org*.

¹⁴ Honrada, G. (5 de enero de 2022). Pakistan rolls the die on China's J-10C fighters. *Asia Times*.

servicio cazas F-16 estadounidenses desde 1981, pero la renovación de estos ahora, para hacer frente a la valiosa compra de Rafale franceses por India, se hace mirando al mercado chino dada la negativa evolución en las relaciones entre Islamabad y Washington que le cierra el mercado estadounidense.

En cuanto a las cinco repúblicas centroasiáticas que hasta 1992 formaron parte de la Unión Soviética, ya hemos hecho referencia a dos de ellas: Turkmenistán como importante productor de gas natural y Tayikistán como país también fronterizo con Afganistán y altamente vulnerable por ser lugar de tránsito de yihadistas y de traficantes, así como escenario él mismo de radicalización islamista. Junto a ellos Uzbekistán, Kirguizistán y Kazajistán constituyen todos ellos objetivo de las invitaciones chinas a la cooperación bilateral, conectándolas con la BRI y destacando de Kazajistán su papel de importante productor tanto de hidrocarburos —sobre todo petróleo, pero también gas— como de uranio¹⁵.

Como puente entre este subepígrafe y el siguiente debemos de destacar una realidad que juega en favor de China y que marca una distancia abismal entre las oportunidades que esta gran potencia tiene en relación con los Estados que pertenecen al orbe islámico y que le sitúa en posición aventajada con respecto a Occidente. Aun cuando China se esfuerza en tiempos recientes por diluir la realidad de los uigures y con ellos la presencia del islam en este país ateo por su carácter comunista, lo cierto es que pocas, por no decir ninguna, voces críticas se escuchan desde el mundo islámico, y ello para proteger los cada vez más jugosos intereses económicos¹⁶. Y tal pragmatismo se puede ilustrar con muchos ejemplos, de los que vamos a destacar aquí dos: uno de más calado por afectar a mucho Estados y el otro más concreto, pero también esclarecedor, por afectar solo a uno. Buena parte de los Estados miembros de la Liga Árabe apoyaron a China en una votación sobre el trato dado a los uigures que tuvo lugar en el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU el 22 de abril de 2021, por un lado, y por otro destacamos la concesión por Marruecos de la extradición a China del activista uigur Yideresi Aishan (Idriss Hassan), que goza de estatuto de refugiado político en Turquía desde 2012 y que fue detenido el 19 de julio de 2021

¹⁵ Kazajistán es también país de tránsito del tren que en 21 días conecta Jiwu en China con Madrid en España, un emblemático capítulo ferroviario de la Ruta de la Seda que desde 2017 añadió también un ramal con destino final en Londres.

¹⁶ Vidal Liy, M. (23 de julio de 2021). Las mezquitas clausuradas del 'nuevo' Xinjiang. *El País*. P. 9.

en el Aeropuerto de Casablanca. Pekín le acusa de pertenencia a organización terrorista y el peso de las relaciones bilaterales chino-marroquíes se ha impuesto finalmente para que el Estado marroquí autorizara la extradición¹⁷.

La incorporación de un abanico de Estados del mundo árabo-musulmán a la OCS en septiembre de 2021 puede ser interpretada como gesto tanto por parte de China como también de Rusia en relación con países que conviene cortejar, para el caso chino por intereses económico-comerciales pero también diplomáticos (crecientes críticas desde Occidente por la vulneración de los derechos humanos en general y de los uigures en particular) y para el ruso por las crecientes sanciones a las que viene estando sometido¹⁸. China creó marcos multilaterales varios donde tiene ocasión de reforzar vínculos con Estados árabo-musulmanes, desde el Foro China-África hasta el Foro de Cooperación China-Países Árabes pasando por el Diálogo Estratégico China-Consejo de Cooperación del Golfo¹⁹.

Otros países musulmanes de la inmediatez asiática

Antes de adentrarnos en los países de Oriente Próximo y del Golfo es importante referirnos a otros Estados de mayoría musulmana con los que Pekín desarrolla vínculos relevantes.

En relación con la República Islámica de Irán el Gobierno chino desarrolla una política que tiene varias líneas definidoras. Es un capítulo fundamental para rivalizar con EE. UU. en términos de influencia en Oriente Medio y Asia en sentido amplio, y aprovecha además para apoyar a Irán con incentivos económicos, comercio y también cooperación en materia de seguridad como compensación al daño causado a este país islámico por las sanciones internacionales propiciadas por EE. UU. Y el eje conductor de todo ello

¹⁷ Sobre la votación véase *Atlantic Council*, p. 4 y sobre la extradición Marroquí: la justice autorise l'extradition d'un Ouïghour vers la Chine. *Le Figaro*. (16 de diciembre de 2021) y Le Maroc va extraditer un musulman Ouïghour vers la Chine. *Tout Sur l'Algérie (TSA)*. (16 de diciembre de 2021).

¹⁸ En el otoño de 2021, Irán era admitido como miembro de pleno derecho de la OCS y Arabia Saudí, Egipto y Catar eran admitidos como Socios de Diálogo. En paralelo, EAU era admitido como miembro del Nuevo Banco de Desarrollo, un órgano de los BRICS con sede en Pekín. Véase Fulton, J. y SIM, L-C., *op. cit.*, p. 4.

¹⁹ Stanzel, A. (5 febrero 2022). China's Path to Geopolitics. Case Study on China's Iran Policy at the Intersection of Regional Interests and Global Power Rivalry. *SWP Research Paper*. Pp. 3-5.

es el esfuerzo chino para mantener en pie el Joint Comprehensive Plan of Action alcanzado con, entre otras, su contribución diplomática en julio de 2015.

China converge aún más con Irán gracias al giro estratégico que hacia Asia ha dado la política exterior de la República Islámica desde la llegada a la Presidencia de Sayyid Ebrahim Raisi en 2021. Esta se basa en superar un periodo largo en el que el objetivo principal era expulsar a EE. UU. y sus aliados de la región y, logrado esto en parte importante tras la evacuación de Afganistán en agosto de 2021 la prioridad se centra ahora en desescalar con sus rivales tradicionales (los talibanes afganos, Arabia Saudí y EAU) y realizar una aproximación estratégica a Pekín²⁰.

En enero de 2022 China, Rusia e Irán han celebrado maniobras combinadas²¹. Nada es chocante en relación con el planteamiento general de Irán y mucho menos con el cambio de época que la Presidencia de Raisi parece traer. Es este hombre muy próximo al gran ayatola Alí Jamenei, el líder supremo, que se vanagloria de liderar una segunda revolución²². Con ella se ha dejado atrás la época en la que EE. UU. y otras potencias occidentales aún contaban en la región y se apoya para implementarla en hombres procedentes de la época de Mahmud Ahmadineyad, y todo ello no puede sino llevar hacia una política exterior en la que las relaciones con China pueden adquirir una gran importancia. Terminar por expulsar a EE. UU. de Irak, enfrentarse a Israel y sortear las sanciones internacionales son el eje de la política exterior de resistencia de Raisi en la que el desplazamiento hacia el este (China e India) es clave. Su incorporación a la OCS, aprobada por la Organización en septiembre de 2021, es un reflejo de todo ello y le acerca particularmente a China. Además, Irán se está beneficiando del papel apaciguador que China está jugando para acercar a Irán y Pakistán, añadiendo incluso en la ecuación a India, para lograr poner en marcha el International North-South Transport Corridor, vinculando a Rusia en el norte con algunas repúblicas centroasiáticas e implicando también a Omán, y al propio Irán en relación con el puerto iraní de Chabahar en el que India invirtió en años pasados y en el que Nueva Delhi deposita un gran interés. Para sortear las sanciones lideradas por EE. UU. el Irán de Raisi exporta su petróleo a China tras haberlo enviado

²⁰ Forough, M. (7 de noviembre de 2021). Raisi's Foreign Policy: Pragmatic Revolutionarism and the Iranian Pivot to Asia. *GIGA Focus Nahost*.

²¹ Witte, C. y Aluf, D. *op. cit.*

²² Forough, M. *op. cit.*

a Malasia o a Omán, donde es reetiquetado como petróleo no iraní, y todo ello mientras convierte su país en pieza clave de la BRI entre este y oeste.

Desde que el presidente Trump impuso sanciones reforzadas contra Irán en 2018 el país estableció con China un pacto a veinticinco años mostrando esta situación una evidencia: China ha sido el actor más beneficiado y sin buscarlo de la aplicación de las duras políticas occidentales de presión y sanciones contra la República Islámica²³. Por otro lado, ello no impide a China mantener e incluso reforzar su cooperación con el rival más importante de Irán en el mundo islámico, Arabia Saudí, al que apoya por ejemplo en relación con un sensible programa de misiles balísticos²⁴.

Tras nuestro análisis de las relaciones con Irán hemos de destacar al país musulmán más poblado del mundo, y con el que China desarrolla relaciones sustanciales tanto por su peso demográfico que incluye además la dimensión de unos bajos costes laborales que son incluso inferiores a los chinos y económico —tiene abundantes recursos naturales que China necesita, desde carbón y otros minerales hasta madera, caucho y aceite de palma— como por su presencia en el camino de la Ruta de la Seda marítima con sus 17.500 islas que supera con creces a la etapa anterior que Filipinas representa²⁵. Y ello ha llevado también en tiempos más recientes a un incremento de la tensión con las autoridades de Yakarta por ser China cada vez más asertiva y coercitiva en el marco de su guerra política en el mar de Sur de China donde también afecta al Estado indonesio y al vecino malasio.

La República Popular China y sus relaciones con el mundo islámico más lejano. Energía y otros recursos y aproximación diplomática cada vez más ambiciosa a Asia y África

Habiéndonos ocupado anteriormente de los desafíos de seguridad más inmediatos para China en relación con el mundo islámico, y frente a los que viene aplicando con habilidad distintas herramientas de política exterior y de seguridad y defensa, nos adentraremos a continuación en la dimensión más visible, menos

²³ *Ibídem.*

²⁴ Witte, C, y Aluf, D. *op. cit.* e Irán; la Chine propose une 'plateforme de dialogue' dans le Golfe. *24news*. (11 de octubre de 2020).

²⁵ Indonesia, islamización y depredación. *Informe Semanal de Política Exterior (ISPE)*. (4 de noviembre de 2013). P. 7.

dramática en términos de seguridad y que es la que más ventajas estratégicas aporta al actor analizado. Y esto último es así porque nos moveremos en escenarios en los que China aporta su imagen más positiva como socio comercial, como inversor y como progresivo competidor frente a otros actores, en general occidentales, sobre los que tiene la ventaja de aplicar su principio, muy cómodo para muchos de sus socios, de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

China y las petromonarquías del Golfo

China desarrolla desde antiguo relaciones con Arabia Saudí, Catar, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y las demás petromonarquías, que son de interés mutuo y que no hacen sino crecer en importancia conforme ha ido incrementándose la demanda energética de un actor chino en constante desarrollo económico, así como con crecientes ambiciones estratégicas. Además, aquí estamos ante uno de los escenarios donde empieza a ser más visible el proceso de sustitución progresiva de las potencias occidentales tradicionalmente presentes —EE. UU., el Reino Unido y Francia, principalmente, presentes desde la tercera década del siglo XX— por una pujante e incisiva China²⁶.

China tiene un marco con los Estados del CCG que es el Diálogo Estratégico con el Consejo que se vio temporalmente afectado por la división interna de este liderada por Arabia Saudí y Catar. No obstante China combina siempre la aproximación bilateral a cada país, que es de hecho la prioritaria, con el apoyo también en marcos multilaterales. En relación con Catar recordemos que China ha mantenido intensos contactos en años recientes en el marco de las negociaciones en su suelo con los líderes talibanes, y que luego se ha beneficiado del posterior deshielo entre Arabia Saudí y sus proxies y Catar²⁷.

Es pujante en sus inversiones y su intenso comercio, y es incisiva en términos de poner en evidencia su deseo de competir en términos estratégicos con los protagonistas foráneos principales a

²⁶ Witte, C. y Aluf, D. (18 de febrero de 2022). China starts to sketch new Middle East architecture. *Asia Times*.

²⁷ El ministro de Asuntos Exteriores chino Wang Yi visitaba Catar en octubre de 2021 encontrándose con líderes talibanes, aunque el 28 de julio se había reunido con el fundador del movimiento, el mullah Abdul Ghani Baradar, en suelo chino, en Tianjin. Véase Vidal, M. (29 de julio de 2021). Pekín y los talibanes consolidan su acercamiento. *El País*. P. 7.

los que China pugna por desplazar. El telón de fondo de la visita del ministro de Asuntos Exteriores chino Wang Yi a Afganistán en enero de 2022 ha estado rodeado de una intensa producción periodística y propagandística que ilustraba sobre el balance negativo del intervencionismo occidental durante el último siglo, tratando de imponer democracias y de generar caos, que contrastaría con la tranquilidad, el beneficio mutuo y la prosperidad que siempre según los planteamientos chinos caracterizan al nuevo protagonista.

El pragmatismo y la presencia permanente de China han sido de utilidad y van obteniendo sus réditos cuando comprobamos, a título de ejemplo, cómo no ha reaccionado como sí lo han hecho países occidentales ante situaciones complicadas como la derivada del asesinato del periodista Jamal Khashoggi, y ello mientras desarrollaba con dichos países relaciones cada vez más fluidas en la dimensión de la colaboración en defensa, o en la lucha contra la pandemia de la COVID-19. China es particularmente visible en programas nacionales importantes en el mundo árabe como son la Visión Saudí 2030 y la Visión Egipto 2030, la electrificación de Irak —país árabe que ha sido tradicionalmente el segundo abastecedor de crudo a China en la región tras Arabia Saudí— o proyectos en el Magreb que trataremos en un subepígrafe posterior.

China ha sido durante años prudente en cuanto a no plantarse con firmeza como opositor a la presencia militar y diplomática de Occidente, con EE. UU. a la cabeza, en la gran región de Oriente Medio, y ello por un bien comprensible pragmatismo pues dicha presencia, ahora tan criticada, contribuía como también lo hacía en Afganistán, a generar una seguridad y una estabilidad que favorecía el florecimiento de la proyección económica y comercial china. Pero conforme China ha ido creciendo no solo económicamente sino también en ambiciones estratégicas y conforme Occidente se ha ido desgastando Pekín actúa ya de una forma más incisiva.

Si a lo largo de 2021 el comercio de China con los países del Golfo ha representado más de 200.000 millones de dólares de volumen, haciendo del mercado chino el principal socio de las petromonarquías, estas han sido las destinatarias del 60 % de todas las exportaciones chinas hacia Oriente Medio. China ha ofrecido a estos países no solo un destinatario asegurado para las exportaciones de países que siguen siendo peligrosamente monoprodutores de hidrocarburos, sino que a lo largo de años los ha ido haciendo aún más dependientes de este actor emergente en materia de comunicaciones y de infraestructuras de todo tipo con firmas como Huawei y Alibaba, estructuras de energías

renovables, redes de telecomunicaciones de quinta generación y relevantes infraestructuras portuarias, aeroportuarias y viales. Incluso se llegó a detectar, tras haber inaugurado su base naval en Yibuti en 2017, un intento de construir una base también naval en EAU, en 2021, intento que la presión estadounidense habría conseguido abortar rápidamente al poner en evidencia ante las autoridades emiratíes la imposibilidad de seguir manteniendo una cooperación privilegiada en materia de defensa que hasta ahora EE. UU. mantiene con EAU. Sí han podido permitirse en cambio algunos países árabes tener acceso a los UAV chinos cuya fabricación está compartida con Arabia Saudí en virtud de un acuerdo bilateral firmado por el rey Salman durante su visita oficial a China en 2017²⁸.

Explorada la proximidad de China a tradicionales abastecedores de hidrocarburos, importante es añadir en términos de diseño de la política exterior de Pekín el hecho de que el gigante asiático elaboró un *Libro Blanco sobre el Mundo Árabe* que vio la luz en enero de 2016 aprovechando la visita oficial de Xi Jinping a la sede de la Liga de Estados Árabes en El Cairo. Siendo tiempos complejos para el mundo árabe, China dio muestras de nuevo de su gran pragmatismo. Sin olvidar referirse a la necesidad de resolver el siempre emblemático para árabes y musulmanes conflicto israelí-palestino de forma pacífica, y sabiendo de las hondas heridas que el mundo árabe sufría en la época como efecto de las revueltas árabes y sus consecuencias bélicas en países como Libia, Siria o Yemen, la necesidad de ahondar en el principio del diálogo y la negociación, así como de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados fue puesto de nuevo de relevancia. Ello se añadía en cualquier caso a la vigencia desde hace dos décadas del denominado Foro Cooperación China-Estados Árabes y la existencia desde 2002 de un enviado especial para Oriente Medio —puesto ocupado desde 2019 por el embajador Zhai Jun— con la misión de contribuir a la solución del conflicto israelí-palestino a petición precisamente de los Estados Árabes, y al que desde 2016 se añadiría una segunda figura, la del enviado especial para Siria, el embajador Xie Xiaoyan²⁹.

²⁸ Dicha fábrica en suelo saudí permite vender UAV chinos a Egipto, EAU, Jordania e Irak. Véase Fulton, J. y Sim, L. C. *op. cit.*, pp. 16-17.

²⁹ Recordemos que el Cuarteto creado para dinamizar, a principios de los años dos mil, el agonizante Proceso de Paz para Oriente Medio contaba y cuenta con dos Estados —EE. UU. y la Federación de Rusia— y dos organizaciones internacionales, la ONU y la UE, pero una China cada vez más dinámica en la sociedad internacional era vista con esperanza desde distintos ámbitos. Véase *ibidem*, p. 6.

En clave regional es importante también referirse a la dimensión de las relaciones entre China e Israel, otro gran ejemplo de pragmatismo que llegó a generar inquietud en la Administración Trump cuando esta se plasmó en la implementación de un acuerdo bilateral de 2015 que permitía a la compañía Shanghai International Port una peligrosa proyección en el estratégico puerto de Haifa³⁰.

La centralidad de Turquía

La Turquía que atrae a China en su pragmática proyección exterior obvia su carácter de aliado dentro de la OTAN y se centra en su dimensión de Estado de más de 80 millones de habitantes y creciendo, que no solo es pieza clave en Oriente Medio y en el Mediterráneo Oriental, e importante país de tránsito energético y con una envidiable posición geográfica, sino que juega también a su favor su papel como potencia islámica y su política independiente en relación con un Occidente al que pertenece pero en relación con el que juega un papel particular. La presencia de Turquía en las iniciativas 'ad hoc' de arreglo del conflicto sirio, junto con Rusia y con Irán, en las iniciativas de Astaná, primero, y de Sochi después, y sus mucho más recientes esfuerzos mediadores entre Rusia y Ucrania, han sido reflejo de esa geopolítica independiente y proactiva que China valora. Y a título de ejemplo adicional Turquía era el segundo país de los tratados en contar con nacionales en universidades chinas (2.146 turcos), solo superados por los 2.686 yemeníes³¹.

La importancia de Egipto

El Egipto presidido por el mariscal Abdel Fatah Al Sisi es un país árabe, musulmán y africano que evoca la teoría de los «tres círculos» de Gamal Abdel Nasser que son vistos con interés por China por aludir a dimensiones en las que con ahínco trabaja la potencia asiática.

Aunque muy conectado con el marco de algunas de las petromonarquías ya tratado, las ubicadas bajo liderazgo saudí, y vinculado al resto del norte de África a través de Libia, y al resto del

³⁰ Zaldívar, E. (8 de enero de 2019). La inversión de Pekín en un puerto clave de Israel irrita a EE. UU. *El País*. P. 4.

³¹ Véase Fulton, J. y Sim, L. C. *op. cit.*, p. 18.

continente africano a través del Nilo y de las relaciones obligadas a través de él con Sudán y con Etiopía, Egipto tiene entidad suficiente por sí solo para atraer desde antiguo el interés de China. Habiendo superado en 2021 la barrera de los 100 millones de habitantes, y siendo país clave en la navegación internacional con su control de un Canal de Suez en años recientes ampliado, Egipto es para Pekín un polo central de atracción en su proyección global, y el pragmatismo progresivo de las autoridades de El Cairo así lo viene definiendo. Después de que Al Sisi recuperara el control del poder en el verano de 2013 Egipto tenía aún como primer proveedor de material de defensa a EE. UU., siguiendo inercias del pasado, pero el segundo era ya Rusia y el tercero China³².

Pragmatismo chino en el marco de las complejidades magrebíes

China tiene relaciones que vienen de antiguo tanto con Argelia como con Libia, como abastecedores ambos de hidrocarburos y con importantes afinidades políticas con el primero. Con Marruecos, país tradicionalmente prooccidental, las relaciones son más recientes, pero van avanzando a velocidad de crucero, y ello es reflejo no solo del tradicional pragmatismo chino sino también de la creciente atracción que las transformaciones de Marruecos en los últimos años van generando entre diversos Estados³³.

Argelia se ha ido convirtiendo en socio central para China no solo en el ámbito tradicional de la energía sino también en las infraestructuras y en la seguridad y la defensa habiéndose firmado una Asociación Estratégica Global bilateral en 2014 y siendo ya Argelia en 2022 el quinto socio comercial de China en África. La construcción de un nuevo aeropuerto internacional en Argel que arrancara y se culminara en la primera década de este siglo, y la construcción de la Gran Mezquita de Argel que se concluyó en la siguiente son dos grandes obras, de gran impacto por ubicarse en la capital del país y que muestran la presencia china en el mismo. Y China sigue invirtiendo en logística argelina, tanto terrestre y ferroviaria como portuaria.

Con Argelia muestra además Pekín coincidencias en la dimensión político-diplomática tal y como se ha venido poniendo de mani-

³² Egipto juega la carta rusa. *ISPE*. (18 de noviembre de 2013). P. 5.

³³ Peregil, F (14 de enero de 2022). China potencia en Marruecos su proyecto de Nueva Ruta de la Seda. *El País*.

fiesto antes y después de la visita a Argel del ministro chino de Asuntos Exteriores Wang Yi. Recibido por el presidente Tebboune el ministro chino y su homólogo argelino insistieron en el compromiso de incrementar aún más la colaboración a través de la participación argelina en la iniciativa OBOR/BRI mientras sigue manteniendo una colaboración bilateral destacable en el ámbito de la defensa. La Armada argelina recibía en 2016 tres fragatas C-28-A chinas y en 2021 firmaba la adquisición de una corbeta. Más recientemente Argelia ha adquirido el sistema antidrones chino LDK-190.

Abominan Argelia y China de la injerencia extranjera como factor desestabilizador de Estados, como es el caso de Libia, donde las revueltas árabes generaron un caos que perdura aún, más de diez años después de su estallido, y que obligaron a la Armada china a mostrarse por primera vez en majestad en aguas mediterráneas en abril de 2011 para extraer a más de 40.000 de sus ciudadanos atrapados en la guerra civil libia. Y otra coincidencia importante es la que une a Argel y a Pekín en relación con el conflicto no resuelto del Sáhara Occidental, habiendo ambas diplomacias coincidido en la necesidad de respetar la legalidad internacional en tiempos recientes, cuando el 18 de marzo de 2022 el Gobierno español decidía apostar por la fórmula marroquí de la autonomía dentro de Marruecos, para un territorio que sigue siendo no autónomo y por tanto pendiente de la definición definitiva de su estatuto en el marco tal y como Argelia y China definían conjuntamente de un proceso de descolonización inconcluso³⁴.

Pero el pragmatismo chino vuelve a confirmarse en este caso tan delicado pues tal posicionamiento no le impide a China avanzar en el estrechamiento de sus relaciones con Marruecos, el otro país central del Magreb con el que China estableció también una Asociación Estratégica en 2016, dos años después de haberlo hecho con Argelia. El 5 de enero de 2022, el vicepresidente de la Comisión para la Reforma y el Desarrollo Nacional chino, Ning Jizhe, y el ministro de Asuntos Exteriores de Marruecos, Naser Burita, firmaban un acuerdo bilateral de cooperación comercial para dotar de aún más contenido a las aproximaciones fijadas en mayo de 2016 por el presidente chino Xi Jinping y el rey Mohamed VI en Pekín. Un año después ambos países habían

³⁴ Ambos Estados emitían un comunicado conjunto dos días después del anuncio del cambio de la posición española. Véase Sahara Occidental: l'Algérie et la Chine prônent une solution juste et conforme au droit international. *Algériepatriotique*. (20 de marzo de 2022).

firmado un memorándum sobre la BRI, y la firma más reciente de un tercer vínculo bilateral data de seis años después. Un reciente inventario de obras realizadas en Marruecos financiadas con fondos chinos ubicables en dicho marco señala realizaciones varias en Rabat y Casablanca, así como en la región de Tánger y con particular atención al puerto de Tánger Med³⁵. Marruecos cuenta con tres institutos Confucio y su colaboración con la farmacéutica pública china Sinopharm ha permitido lograr en el país magrebí una amplia vacunación contra el coronavirus. Por otro lado, el susodicho pragmatismo se extiende también al ámbito de la defensa pues Marruecos adquirió en 2017 sistemas de defensa aérea Sky Dragon 50 chinos a los que añadía en diciembre de 2021, y ello en plena intensificación de la tensión bilateral con Argelia, sistemas también antiaéreos FD-2000B.

Finalmente recordemos que, en una aproximación global al Magreb, en Argelia hay más de 40.000 chinos viviendo y trabajando, cifra similar a los que había en Libia en 2011 y que hubieron de ser extraídos por unidades de la Fuerza Naval China cuando las revueltas contra el régimen del coronel Muamar El Gadafi pusieron en peligro sus vidas. Y por otro lado el incremento de población china en Marruecos es también una realidad.

A continuación, singularizaremos otros escenarios de atracción en relación con el mundo islámico, destacando la atracción que China supone para no pocos actores ocupados en actividades muy variadas y en muchos lugares del globo³⁶.

China y otras latitudes del mundo islámico en el continente africano

China también desarrolla relaciones de interés mutuo con países y regiones de África que pertenecen al mundo islámico. En términos de visibilidad, el desembarco de China en el continente africano en lo que a los Estados de perfil musulmán con los que interactúa en el mismo comenzó en la zona oriental de África a partir de 2008, participando su flota en la lucha global contra la piratería en las aguas adyacentes a Somalia e instalando enseguida una base naval permanente en Yibuti, estratégicamente

³⁵ Véase De Feijter, T. (14 de enero de 2022). BRI Arrives in Morocco. Clingendael Silk Road Headlines.

³⁶ Santirso, J. (13 de diciembre de 2021). Los intereses económicos frenan el castigo a China por la represión en Xinjiang. ABC. P. 30.

situada en el acceso al mar Rojo y al canal de Suez. Dicha base se reforzó años después con instalaciones apropiadas para su fuerza aérea³⁷.

Tal despliegue militar en el Cuerno de África coincide en el tiempo con la expansión de China en el continente en sentido amplio, abarcando ámbitos como la diplomacia, las finanzas, el comercio y las inversiones en infraestructuras. De hecho, desde principios de la pasada década China se ha convertido en el primer socio comercial y también en el primer acreedor del continente africano, afectando tal tendencia a algunos Estados ubicables en la dimensión musulmana que analizamos en este capítulo. Un ejemplo ilustrativo de tal tendencia es precisamente Yibuti, país en el que el 58 % de su deuda exterior está hoy en manos de China³⁸.

Próximo al Cuerno de África China encuentra a un socio tradicional con el que ha debido de aplicar su pragmatismo dados los problemas sufridos por el mismo en años recientes: Sudán. Largo tiempo aislado de Occidente bajo el régimen del presidente Ahmed Al Bashir, la división del país con el surgimiento a la independencia de Sudán del Sur, en julio de 2011, y la caída años después del presidente en el marco de la entrada de Sudán en una fase de protestas y de consiguiente inestabilidad, ponen al actual régimen del general Abdel Fattah Al Burhan aún más en manos de China como uno de sus escasos valedores internacionales³⁹.

Destaca la presencia de China en otras subregiones africanas como es el Sahel Occidental, donde sigue manteniendo relaciones fluidas y de interés común, y ello con la ventaja de que no le afecta a su aproximación la cadena de golpes de Estado —dos en Malí y uno en Burkina Faso en los dos últimos años— que sí impiden en cambio a los países occidentales seguir manteniendo sus vínculos.

Conclusiones

China ansía tener una posición central en relación con el resto de Asia —el «Imperio del Medio» y su protagonismo en términos

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Berg, E. (2 de enero de 2022). La percée chinoise en Afrique a des effets délétères. *Le Monde*.

³⁹ Sudan's Junta Seeks to Consolidate Power Via a New Transitional Government. *Stratfor*. (14 de abril de 2022).

de jerarquía regional— en una primera etapa, en la que ya estamos, y llegar a alcanzar el papel de líder global en relación con el resto del mundo en el año 2050. Y en dicha primera dimensión, interactúa con varios países musulmanes de importancia. Como en clave regional tiene que competir con India, lo hace incrementando su influencia tanto en Afganistán como en las repúblicas centroasiáticas, y ello a la vez que trata de atraer la atención y el compromiso de Pakistán.

Las relaciones con Irán, con Turquía, con Irak y con los Estados miembros del CCG son cada una de ellas y todas en conjunto un ejemplo de pragmatismo que aumenta en visibilidad si a ellas añadimos las relaciones chino-israelíes. Avanzando hacia Egipto y el Magreb incorporamos un norte de África atractivo en términos económicos, energéticos y diplomáticos, y ello antes de penetrar en un continente africano en el que otros países ubicables también en la dimensión árabo-musulmana (Somalia, Sudán y el inestable Sahel Occidental) forman parte de la ambiciosa apuesta china por el continente.

En todas estas latitudes del mundo islámico, Pekín da muestras de su pragmática aproximación que considera que en la arena internacional no hay sino amigos, con los que se puede y debe hablar y comerciar para generar beneficios mutuos y armonía. Tal pragmatismo se refleja en aproximaciones desinhibidas a actores que son enemigos entre ellos, como Arabia Saudí e Irán o como Argelia y Marruecos. Y en la combinación de poder duro y de poder blando es sobre todo el segundo el que puede aplicar en relación con los países árabo-musulmanes. Una vez comprobado su éxito en relación con el escaso impacto negativo que ha podido tener hasta ahora su política de control estricto en la región china de Xinjiang, no se detectan iniciativas chinas que hayan podido generar tensión sino todo lo contrario, abriendo ello un prometedor horizonte para esta ambiciosa gran potencia.

Capítulo octavo

Las relaciones entre China y América Latina: entre el pragmatismo y la gestión del riesgo

Erika M. Rodríguez Pinzón

Resumen

América Latina y China vienen fortaleciendo su relación a lo largo de la última década. La región tiene gran complementariedad productiva con China, lo cual ha hecho que se convierta en un área de especial interés para este país asiático. Además del comercio, la relación se ha fortalecido alrededor de la financiación de proyectos de desarrollo, y cada vez más por un relacionamiento político que China construye sobre su representación del sur global y valiéndose del concepto de cooperación sur-sur.

Esta relación es muy importante para una región necesitada de apoyos para superar las trampas que la anclan en sus males estructurales. Sin embargo, la relación no está exenta de desafíos, entre ellos, el excesivo pragmatismo sobre el que se construye, la asimetría que permite a China imponer sus condiciones y crear condiciones de dependencia y la falta de capacidad de gobernanza de riesgos y controversias, especialmente las de tipo ambiental. Este documento recoge un análisis de la evolución de la relación y de diferentes dimensiones de esta en el marco de un orden internacional profundamente alterado.

Palabras clave

China, América Latina, comercio exterior, cooperación, financiación, dependencia, desarrollo, sostenibilidad.

China-Latin America Relations: Between Pragmatism and Risk Management

Abstract

Latin America and China have been strengthening their relationship over the past decade. The region has great productive complementarity with China, which has made it an area of special interest for this Asian country. In addition to trade, the relationship has been strengthened around the financing of development projects, and increasingly by a political relationship that China builds on its representation of the global South and using the concept of South-South cooperation.

This relationship is very important for a region in need of support to overcome the traps that anchor it in its structural ills. However, the relationship is not without challenges, including the excessive pragmatism on which it is built, the asymmetry that allows China to impose its conditions and create conditions of dependence and the lack of capacity for risk and dispute governance, especially those of an environmental nature. This document contains an analysis of the evolution of the relationship and its different dimensions within the framework of a profoundly altered international order.

Keywords

China, Latin America, foreign trade, cooperation, financing, dependence, development, sustainability.

Introducción

En 2022 se puede afirmar sin caer en un cliché que el mundo cambia a una velocidad inusitada. La reacomodación del sistema internacional que venía produciéndose a partir del ascenso de la República Popular China (RPC) desde principios del siglo XXI y la consecuente guerra comercial entre Estados Unidos (EE. UU.) y dicho país, han dado paso a situaciones hasta entonces impensables: la paralización de la actividad social y económica mundial por cuenta de la pandemia y una guerra en territorio europeo por la agresión rusa a un país independiente. Si en 2020 el mundo se detuvo, en 2022 contiene la respiración ante la escalada de acontecimientos de inciertas consecuencias.

Con este panorama de fondo las democracias del hemisferio occidental ven un aumento de la polarización política, seguido de un ascenso de proyectos políticos radicales y peligrosamente anti-democráticos y de la manifestación de un profundo descontento social.

Latinoamérica marcada por sus desafíos particulares, entre ellos, la desigualdad, la violencia, la vulnerabilidad económica y los déficits democráticos, intenta navegar por el cambiante sistema internacional sin contar con una estrategia regional. En esta región, la pandemia dejó una profunda herida, en forma de recesión y pérdida de vidas.

La invasión de Ucrania por parte de Rusia y sus consecuencias han venido para profundizar esta crisis en forma de subidas de los precios de los carburantes, de los fertilizantes agrícolas y de algunos alimentos, todo confluye en una espiral inflacionaria y esboza posibles crisis alimentarias y sociales en el corto y medio plazo.

Los enormes desafíos de América Latina contrastan con su riqueza en agua, bosques, biodiversidad, y población joven. Potencialidades que necesitan promoción y protección en el marco de políticas de desarrollo efectivas. El desafío es la superación de las denominadas «trampas del desarrollo»: la trampa de la productividad, la trampa de la vulnerabilidad social, la trampa institucional y la trampa ambiental¹.

Evidentemente la superación de estos desafíos es tarea de los gobiernos nacionales. Sin embargo, tanto por las necesidades

¹ OCDE. (2021). *Perspectivas Económicas de América Latina 2021. Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*. París, OCDE, CEPAL, CAF, Comisión Europea.

de financiación, como por el peso de las materias primas en la economía regional, el impacto de los flujos migratorios, la vulnerabilidad medioambiental y por las tensiones que enfrentan sus democracias, la forma en la que los países manejen su inserción internacional tiene un gran peso en la definición de su futuro.

Para Latinoamérica y países similares el desafío principal es y será como avanzar de forma inclusiva en medio de la disputa geopolítica, teniendo como referente sus propios intereses de desarrollo, mientras construye su identidad regional en un mundo multipolar².

Una de las paradojas de la construcción internacional de la región es que durante la mayor parte del siglo XXI ha dominado cierta sensación de aislamiento o falta de interés hacia esta. América Latina no suscita el interés de una Europa con pocos países estrechamente vinculados a la región y de unos Estados Unidos que han pasado de concentrarse en las amenazas de seguridad extrarregionales post 11S a concentrarse en su disputa comercial y política con China como superpotencia emergente.

La mirada occidental desvió su interés hacia otros temas y regiones, mientras que el sur y el este global proponían un profundo y novedoso estrechamiento de sus relaciones mutuas. China ha sido el principal actor y líder de ese cambio, aunque obviamente, no el único, otros países como Rusia, los emiratos, o Turquía también han promovido una intensa agenda de relaciones con el mundo en desarrollo³.

La relación creciente de China con América Latina ha avanzado firmemente construyéndose de forma alternativa a los asuntos que dominaban la política y economía del norte occidental. Mientras que la crisis financiera de 2008 dominó el marco político de Europa y Estados Unidos, América Latina vivía una época de auge por cuenta de la demanda de materias primas en China. De la relación comercial se dio paso al aumento de la inversión, y de los flujos financieros y al advenimiento de la estrategia China

² Reyes Matta, F. China/ EE. UU. en guerra tecnológica y América Latina en la cuerda floja. Simposio Electrónico internacional sobre política China 2022. Disponible en: <https://politica-china.org/otros/xii-sei-politica-china-china-ee-uu-en-guerra-tecnologica-y-america-latina-en-la-cuerda-floja>

³ Rodríguez Pinzón, E. M. (2021). América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo. *Documentos de Trabajo* (53). Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/america-latina-competencia-geopolitica-regionalismo-y-multilateralismo/>

de la Franja y la Ruta de la Seda. Sin embargo, China, origen de la pandemia de COVID 19, también ha tenido que modificar su estrategia internacional y esto ha tenido consecuencias en su presencia en América Latina.

El impacto de la guerra de Rusia contra Ucrania también tiene un papel relevante al forzar cambios en la estrategia internacional tanto de China como de los países latinoamericanos que ahora se ven urgidos a posicionarse en el marco de una renovada agenda hemisférica occidental que se plantea en términos de democracia frente autoritarismos.

Este documento analiza las claves del fortalecimiento de la relación entre China y América Latina analizando sus particularidades subregionales, su relevancia como motor de desarrollo y también sus desafíos. Entre estos últimos destacan los que suponen los nuevos patrones de dependencia, los impactos de la condicionalidad del modelo financiero y los desafíos de seguridad medioambiental.

Modelos de desarrollo contrapuestos

Uno de los puntos más interesantes para iniciar el análisis de la relación entre China y América Latina es el del planteamiento de una relación periférica al núcleo eurocéntrico del desarrollo. La historia de América Latina está marcada por la dependencia de Estados Unidos, tanto la deseada, como la impuesta.

En los años sesenta dos visiones del desarrollo dominaban el debate, por un lado, estaba la teoría de la modernización, por el otro, el modelo neoclásico de crecimiento de Solow⁴. En los dos casos se planteaba el desarrollo como un proceso de convergencia entre los países ricos y pobres, diferenciándose por el método para alcanzarlo.

En América Latina hubo una profunda crítica de los modelos, tanto por parte de los estructuralistas, como por parte de intelectuales inspirados en las tesis del marxismo. Con grandes diferencias metodológicas y teóricas las dos corrientes invocaban la «dependencia» para explicar por qué no se podía alcanzar la convergencia entre países subdesarrollados y desarrollados⁵. Esta

⁴ Solow, R. (1979). Un modelo de crecimiento. En Sen, A. (ed.). *Economía del Crecimiento*. México, D. F., Fondo de Cultura Económica.

⁵ Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?* Cambridge, Cambridge University Press.

perspectiva impulsó el auge de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones.

La idea de la dependencia y su impacto negativo en la región se agudizó cuando por diversos motivos, la presión estadounidense y de los organismos del sistema Breton Woods, embarcados en el orden de Guerra Fría, llevaron a Latinoamérica a regirse por un modelo económico basado en tres pilares: estabilización macroeconómica; liberalización y privatización; y una mayor participación del sector privado, la apertura al comercio y a la inversión extranjera. El conocido como modelo de Washington y su principal efecto la «década perdida».

Desde entonces, buena parte del debate político regional estuvo enfocada en una diatriba entre capitalismo y apego a la doctrina norteamericana y la búsqueda de perspectivas y modelos propios para superar las trampas que limitan su desarrollo.

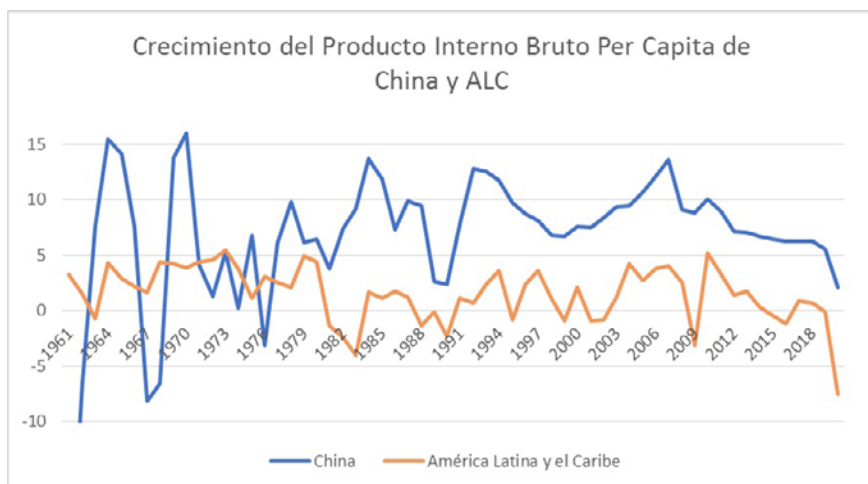


Gráfico 1. Crecimiento del producto interno bruto per cápita de China y América Latina. Elaboración propia con datos del Banco Mundial

En 1978, cuando Deng Xiaoping lanzó la reforma y apertura económica del país, China era una nación empobrecida, representaba el 3,4 % del PIB mundial y tenía un PIB per cápita de solo 156 dólares; en 1980, el 88 % de la población se encontraba en situación de pobreza extrema⁶. El cambio que tuvo lugar en China en los últimos cuarenta años fue posible gracias a varios

⁶ CEPAL. (2021). La inversión extranjera directa en América Latina y Caribe 2021. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

factores, entre ellos una profunda transformación de la estructura productiva y al cierre de la brecha tecnológica, impulsadas desde el gobierno. Además, China ha podido imponer, en parte gracias a su escala, sus propios términos y condiciones en el momento de la apertura económica. Esto significa que no ha tenido que ceñirse estrictamente a las condiciones imperantes en las relaciones internacionales. Así, siendo uno de los principales receptores de inversión extranjera directa (IED) fue capaz de imponer condiciones que garantizaron la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades propias⁷.

De ser receptor neto de inversión extranjera el país se transformó en uno de los mayores inversores, llegando a representar el 11,3 % de la IED global en 2019. Su modelo de inversión le ha permitido aplicar una estrategia dual en la que, por un lado, asegura el abastecimiento de recursos naturales y, por el otro, le permite acceder a tecnologías punta a través de fusiones y adquisiciones en economías centrales⁸.

China pasó de ser un país pobre marcado por un férreo modelo comunista cerrado a convertirse en un gigante global. Reciente estudios del desarrollo chino sugieren que esta transformación se produjo no a través de un modelo de control autoritario centralizado sino a través de la «improvisación dirigida»⁹, esto es, la impartición de direcciones de arriba hacia abajo desde Pekín emparejadas con improvisación de abajo hacia arriba de los funcionarios locales. Un modelo que requiere la existencia de un sistema de gobierno adaptativo que empodera e incentiva a los actores locales del nivel local a crear nuevas soluciones para problemas en evolución.

De esta forma, la salida de la trampa de la pobreza y otras trampas asociadas al subdesarrollo se basó en el uso de estrategias locales adaptativas innovadoras. Aprovechar los recursos existentes para poner en marcha nuevos mercados, incluso cuando esto signifique desafiar las normas del primer mundo. Una posibilidad que Latinoamérica no podía permitirse.

El modelo chino de desarrollo supone una interesante fuente de comparación con lo ocurrido en otras regiones del mundo en las últimas décadas. Sin embargo, difícilmente es «trasladable» a

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ Ang, Y. Y. (2022). *How China escaped the poverty trap*. Cornell University Press, Ithaca y Londres.

otras regiones. En primer lugar, por las particularidades históricas, demográficas y geográficas del país, en segundo lugar, porque justamente la evidencia demuestra la imposibilidad de generar modelos únicos de desarrollo. Más aún, porque justamente como demuestra Ang¹⁰ la clave está en la adaptación y la innovación particular. Sin mencionar, que el desarrollo socioeconómico chino se ha producido en el marco de un modelo político autoritario.

El poder blando de China frente a la democracia, la guerra y el nuevo orden mundial: entre la ideología y el pragmatismo

Por supuesto, en esta discusión no se ha tocado un ángulo fundamental de contraste entre los dos modelos y que gana especial relevancia en el escenario internacional que se planteó de forma tan dramática en el primer trimestre de 2022. China es un país no democrático, sus ciudadanos no gozan de libertad, ni se garantiza el Estado de derecho.

Una evidencia de la que sus líderes intentan rehuir asegurando que China sí es una democracia, pero, «de otro tipo»: «En China, la democracia popular de proceso completo integra la democracia orientada a los resultados, la democracia procedimental con la democracia sustantiva, la democracia directa con la democracia indirecta, y la democracia popular con la voluntad del Estado»¹¹. Una argumentación retórica que desde luego no encaja con los preceptos de Estado de derecho, libertad, y garantías para la participación política y por supuesto en la que el concepto de sociedad civil no existe.

En el libro blanco *China: una democracia que funciona*, sostienen que el Partido Comunista es capaz de conocer y representar las demandas de sus ciudadanos y por tanto existe un modelo de toma de decisiones representativo; asimismo señalan que no existe un solo tipo de democracia y que estos no pueden ser juzgados por otros países, sino por el pueblo basándose en su eficacia¹². Más aún, se muestran profundamente críticos con el modelo democrático estadounidense y su rol como guar-

¹⁰ Ídem.

¹¹ Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. China, Democracy that Works. (2021). Pekín, Consejo de Estado de la República Popular China.

¹² Ídem.

dián global de la democracia y se han aplicado en promover su modelo. Así, en 2022 mientras Joe Biden celebraba la Cumbre la Democracia con 110 países invitados (ni Rusia, ni China lo estaban), China organizaba su propio Foro Internacional sobre Democracia, con la participación de políticos y expertos de más de 120 países¹³.

América Latina es una región que ha hecho enormes esfuerzos por implantar la democracia, un modelo que como objetivo de los Estados nacionales es incuestionable. Este objetivo estaba presente en las independencias construidas sobre valores democráticos y republicanos y ha marcado profundamente la historia de la región. Inclusive, la retórica de la democracia ha sido en buena parte el impulsor del intervencionismo estadounidense en la región.

Por tanto, a pesar de que buena parte de la población y líderes de la región son críticos con el papel intervencionista de los EE. UU. y su doble rasero en la protección de la democracia latinoamericana, su modelo de democracia no puede ser otro que el reconocido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) basado en celebración de elecciones libres, la separación de poderes y la igualdad ante la ley, entre otros principios. La historia y la cultura latinoamericanas son esencialmente occidentales, así como sus modelos políticos e institucionales, sus culturas políticas y las expectativas de sus ciudadanos.

China está ubicada en los últimos lugares de los listados internacionales de derechos políticos y libertades civiles¹⁴ que resultan imprescindibles para dotar de legitimidad al Estado para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos. De hecho, la mayor parte de los latinoamericanos sostiene que la democracia es el mejor sistema de gobierno, aunque tenga defectos¹⁵. Por tanto, existen límites no solo contextuales sino éticos y existenciales que impiden una asimilación al modelo chino.

Bien es cierto que la política exterior de China no contiene condicionamientos sobre el carácter político de los países con los que se relaciona, y que los gobiernos que se relacionan con ella, a su vez,

¹³ Cidal, M. (2021). ¿Es China una democracia? Su Gobierno asegura que sí. *El País*. 13 de 12: Internacional. <https://elpais.com/internacional/2021-12-13/es-china-una-democracia-su-gobierno-asegura-que-si.html>

¹⁴ Freedom House. (2022). Global Freedom Score. Disponible en: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=desc&order=Total+Score+and+Status>

¹⁵ Ídem.

anteponen los beneficios a las consideraciones éticas. Tal como señala Ellis¹⁶, a diferencia del poder blando de Estados Unidos que se basa principalmente en la alineación de valores, el poder blando chino se concentra más en la expectativa directa o indirecta de beneficio, que coexiste con la desconfianza hacia China y cierta comprensión de los riesgos de relacionarse con ella.

China afirma que se rige por los cinco principios de coexistencia pacífica, que consisten en la no injerencia en los asuntos internos de otros países, el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la igualdad y beneficio mutuo y la coexistencia pacífica¹⁷. Esto no significa que esté totalmente libre de condicionamientos políticos y que no use su poder blando para satisfacer sus intereses, tales como, recabar apoyos para aislar a Taiwán, o el reconocimiento de «una sola China». En América Latina se ha aplicado intensivamente en esta tarea¹⁸. Actualmente solo tres países del área continental de la región mantienen el reconocimiento a la isla.

Por otra parte, los reclamos chinos sobre la legitimidad de Estados Unidos como juez de la democracia y la retórica sobre la existencia de distintos modelos de democracia se convierten en un apoyo tácito a los regímenes autoritarios latinoamericanos. De esta forma, ayuda a los regímenes a sortear las sanciones que se les han impuesto, legítima sus desmanes y la defensa del régimen iliberal, mientras busca generar apoyos de estos países para sus intereses en el marco del sistema multilateral.

El caso de Nicaragua es significativo, inmerso en un autoritarismo creciente, el régimen de Ortega ha roto las estrechas relaciones que mantenía con Taiwán en diciembre de 2021. Aunque las relaciones con una potencia como China pueden traer beneficios económicos a Nicaragua, especialmente buscan ventajas políticas para un régimen autoritario y aislado. Tiziano Breda señala que «China ofrece una oportunidad de respaldo en foros multilaterales como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, o la misma ONU. También puede hacer contrapeso a la crítica internacional sobre ciertas cuestiones internas de parte de Estados Unidos o

¹⁶ Ellis, E. (23/03/2022). El compromiso chino con América Latina y sus efectos. *Infobae*.

¹⁷ Slipack, A. (2022). América Latina en la estrategia del dragón. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-estrategia-del-drago/>

¹⁸ Jenkins, R. (2012). Latin America and China - A New dependency? *Third World Quarterly* (7). Pp. 1337-1358.

Europa», por ejemplo, cuando se intentó llevar a Nicaragua ante el Consejo de Seguridad de la ONU, China y Rusia se opusieron, vetando el proyecto de resolución¹⁹.

El mayor acercamiento al discurso de los «estilos de democracia», corre por cuenta de los regímenes autoritarios, mientras que los demás países simplemente han estrechado sus vínculos, basándose en el mismo pragmatismo que promueve China. Así, se han escuchado los elogios a Xi Jinping, por parte de Alberto Fernández presidente de Argentina, en su visita a Pekín en 2021 en búsqueda de financiación²⁰; o se ha visto al presidente de tendencia derechista colombiano, Iván Duque, presentar ofrendas a Mao y a los mártires de la revolución en su viaje a China en 2019 con el fin de abrir mercados a los productos colombianos²¹.

Democracias frente a autoritarismos implicaciones para América Latina

Esta situación adquiere un nuevo cariz en la actual situación de conflicto generada por Rusia en 2022. El epicentro de este «terremoto geopolítico» se sitúa en Europa, y pone de nuevo en cuestión la vigencia y significado de la comunidad euroatlántica y la naturaleza del proyecto de integración europeo²². Sus líderes no han dudado en calificar la situación como un «parteaguas», un punto de inflexión e incluso, el alto comisionado de la Unión Europea, Josep Borrell²³, ha señalado el «nacimiento de la Europa geopolítica». Por su parte, el presidente de Estados Unidos, Joe

¹⁹ Breda, T. (2022). Entrevistado en: Salinas Maldonado, C. EE. UU. preocupado ante el avance de China en Latinoamérica. *El País*. Internacional. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-28/ee-uu-preocupado-ante-el-avance-de-china-en-latinoamerica.html>

²⁰ Huczek, D. (2022). Alberto Fernández y un elogio al régimen chino que se contrapone con los valores democráticos del pueblo argentino. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/opinion/deborah-huczek-alberto-fernandez-y-un-elogio-al-regimen-chino-que-se-contrapone-con-los-valores-democraticos-del-pueblo-argentino.phtml>

²¹ *Revista Semana*. (2019). Duque rinde homenaje a los mártires de la revolución china. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/multimedia/duque-rinde-homenaje-a-los-martires-de-la-revolucion-china/626138/>

²² Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes Montenegro, F. (2022). América Latina frente al 24F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones geopolíticas. *Documentos de Trabajo* (62 [2.ª época]). Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/03/DT_FC_62.pdf

²³ Borrell, J. (1/3/2022). Discurso del alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores en el pleno extraordinario de la Eurocámara para debatir la invasión rusa de Ucrania. Estrasburgo, Parlamento Europeo.

Biden lo ha interpretado en clave de la permanente lucha entre autoritarismo y democracia.

Aunque se reconoce la extrema gravedad de la agresión contra Ucrania y el impacto global de la crisis, no se han escuchado declaraciones con una entonación similar entre los líderes latinoamericanos. La guerra se percibe lejana, y América Latina, no parece asumir el eurocentrismo implícito en las lecturas europeas, estadounidense, y también de China frente a esos acontecimientos²⁴.

El posicionamiento público de la mayoría de los países de América Latina frente a la invasión no ha sido homogéneo e incluso ha desvelado tensiones internas, no solo entre gobiernos y oposición sino entre la tradición internacionalista de las cancillerías y el posicionamiento de los líderes o sus partidos. Como señalan Sanahuja, Stefanoni y Verdes Montenegro²⁵, estas pulsiones han sido procesadas a menudo bajo los clivajes populismo/antipopulismo, democracia/autoritarismo o globalismo/antiglobalismo, y se enmarcan en diversas visiones de lo que significa «integrarse al mundo» para esta región.

La postura de China frente a la guerra, por su parte, ha sido ambigua, por un lado, está su cercanía a Rusia como aliado en la redefinición del poder global, antiestadounidense, y contra la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Por el otro, su propia definición y estrategia como superpotencia y en la que la invasión comporta riesgos y oportunidades que debe balancear.

Es importante señalar, que China enfrenta graves desafíos internos que modulan su respuesta internacional, entre ellos, la permanencia de la pandemia de COVID-19 y su estrategia de contención total que la lleva a aplicar durísimas medidas de confinamiento, y el impacto sobre su capacidad productiva y logística.

China ha responsabilizado a Estados Unidos por el conflicto y ha mostrado su oposición a las sanciones occidentales contra Rusia. Sin embargo, este lenguaje va en contra de las decisiones reales adoptadas por las instituciones financieras y las empresas chinas, que confirman la adhesión de China a las sanciones occidentales. Tal como señala García Herrero²⁶, acata las normas, pero no necesariamente el espíritu de estas.

²⁴ Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes Montenegro, F. (2022). *Op. cit.*

²⁵ Ídem.

²⁶ García Herrero, A. (2022). China's Contorted Response to Russia Sanctions. Jameson Foundation, China Brief. Volume: 22, Issue: 7. <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2022/04/Read-the-4.8-Issue-in-PDF.pdf>

Esta estrategia, es un equilibrio en el que intenta apoyar a la economía rusa, pero no verse perjudicada por la respuesta occidental y las consecuencias de la guerra. A su vez, la relación con Rusia también está determinada por intereses en temas como la seguridad energética, la cooperación militar y en el Ártico²⁷.

En este punto, vale la pena preguntarse hasta qué punto el pragmatismo que ha posibilitado y dominado el fortalecimiento de las relaciones entre China y América Latina, va a encontrar dificultades en un nuevo entorno internacional mucho más beligerante y fragmentado. A su vez, Latinoamérica, se ve cada vez más necesitada de una estrategia regional que le permita ejercer una autonomía estratégica regida por sus intereses y prioridades y no por el alineamiento o la cooptación bajo zonas de influencia exclusiva de una potencia.

La relación regional con China

La RPC asume su nuevo rol global como potencia, pero se presenta y da especial relevancia a su autodefinición como un país que, al igual que otros del denominado «Sur» o «Tercer Mundo», procura diferenciarse de los hegemones tradicionales enfatizando la reciprocidad, el mutuo beneficio y la «cooperación Sur-Sur»²⁸. Este es el marco en el cual no solo ha buscado estrechar la relación bilateral con los diferentes países sino también con las regiones.

En el caso de Latinoamérica el espacio regional que agrupa a todos los países es la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), aunque es importante señalar la fragilidad de su regionalismo, profundamente dividido por diferencias políticas, pero también, por las particularidades subregionales y su dispar integración al comercio internacional²⁹.

En la primera década del siglo XXI, el ascenso de gobiernos progresistas implicó el desarrollo de lo que algunos han denominado un «regionalismo posliberal», «poshegemónico» o «estratégico»³⁰. Esta idea de emancipación hemisférica e integración

²⁷ Ídem.

²⁸ Slipack, A. (2022). América Latina en la estrategia del dragón. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-estrategia-del-drago/>

²⁹ Rodríguez Pinzón, E. (2021). *Op. cit.*

³⁰ Sanahuja, J. A. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina, giro liberal-conservador y contestación normativa. *Anuario CEIPAZ 2018-2019*. Pp.107-126.

regional sustentó iniciativas como la CELAC, creada en 2011, entre otras³¹. Se buscó generar un espacio de integración sin la interferencia de EE. UU. A pesar de su débil arquitectura institucional CELAC es el único espacio que logra concertar a la mayoría de los presidentes latinoamericanos.

La CELAC sufre relevantes bloqueos políticos, además de la retirada de Brasil en 2020, el sistema de Cumbres de jefes de Estado que se celebraban anualmente ha perdido su regularidad y la representación de los jefes de Estado, de hecho, las dos últimas cumbres han reunido solo a los ministros de exteriores o cancilleres y no se han conseguido avances substanciales. Asimismo, las cumbres entre la CELAC y la UE no se han celebrado en los últimos cinco años y la próxima se ha retrasado a 2023.

El precedente que ha servido de ejemplo para el establecimiento del Foro China- CELAC es el Foro de Cooperación China-África (FOCAC). El foro establece la celebración de reuniones trienales China y CELAC, en las que se abordan cuestiones de cooperación y ayuda económica, inversiones, estímulo del comercio y posibilidades de préstamos³².

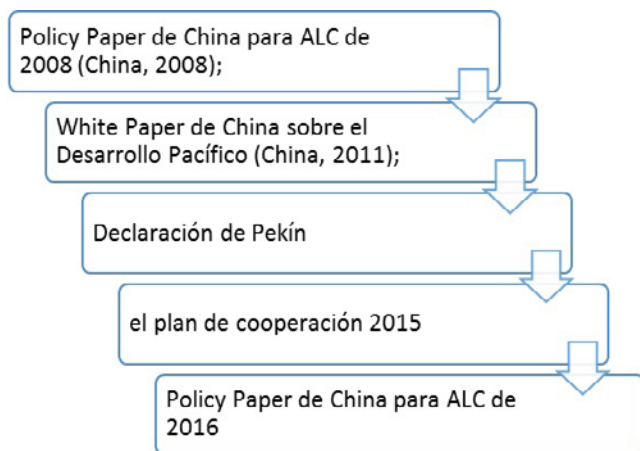


Tabla 1. Principales documentos que orientan la política china con la región de ALC. Elaboración propia

³¹ Caetano, G. y Pose, N. (2020). La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*. N.º 40, 2.ª época. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2>

³² Vadell, J. (2018). I Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación 'Sur-Sur'. *Revista Carta Internacional* 13, 1. Disponible en: doi:10.21530/ci.v13n1.2018.733.

La creación del foro nace no solo como una propuesta de la RPC a la región para consolidar los vínculos y redes de negocios, sino que además se señala que su objetivo es estimular la cooperación Sur-Sur bajo los principios de «la solidaridad, el consenso, la horizontalidad, la no condicionalidad y el respeto a la soberanía de los miembros»³³. Estos principios se han desarrollado a través de una serie de documentos que muestran como el proceso de diálogo birregional ha ido ampliando sus expectativas en consistencia con los intereses de China en la región.

La estrategia de cooperación china apuntaba, en 2015, a una expansión de su presencia en sectores estratégicos como el sector eléctrico y el sector financiero e infraestructura conexión bioceánica. Asimismo, la Declaración de la Primera Reunión Ministerial del Foro, incluyó el anuncio de intenciones de incrementar el volumen de comercio con América Latina a 500.000 millones de dólares y la IED para los diez años siguientes a un total de 250.000 millones, con lo que China le otorgó más relevancia a la región que cualquier potencia occidental³⁴.

Tal como señala Slipack³⁵, tanto en el Consenso de Pekín como en el Plan de Cooperación 2015-2019, se apunta a delinear los trazos de una agenda de cooperación para el desarrollo Sur-Sur, tratando de mostrar una simetría en realidad inexistente entre América Latina y Caribe y China. Estos documentos, como los sucesivos, crean ámbitos de reunión o subforos temáticos entre los países, cuya participación es voluntaria. En realidad, estos documentos delinear la agenda de China hacia la región, dejando como espacios genuinos de negociación las reuniones bilaterales entre el país asiático y cada uno de los países latinoamericanos.

El plan *Made in China 2025*, lanzado en 2015, explicita los objetivos de ascenso tecnológico e intencionalidad de liderar dichos mercados. En 2016, el segundo Documento sobre la política de China hacia América Latina, puso el acento en la cooperación de China en proyectos de desarrollo «verde» y se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y el Acuerdo de París, lo que constituía una respuesta opuesta a la postura negacionista

³³ Vadell, J. (2018). El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional* 13, 1. doi:10.21530/ci.v13n1.2018.733.

³⁴ Ídem.

³⁵ Slipack, A. (2022). América Latina en la estrategia del dragón. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-estrategia-del-drago/>

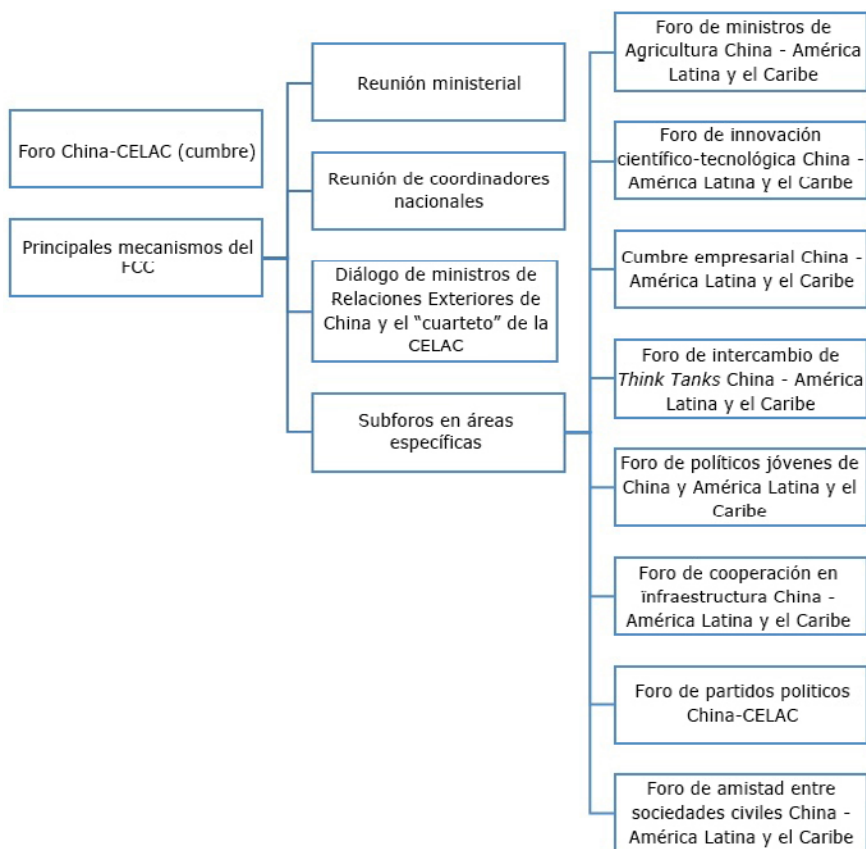


Gráfico 2. Estructura del Foro CELAC CHINA. Elaboración propia con datos: Foro China-CELAC 2022

del cambio climático y antimultilateralista del gobierno estadounidense de Donald Trump³⁶.

En mayo de 2017, el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional profundizó la orientación hacia América Latina, invitando formalmente a la región a sumarse a la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda³⁷. A través de la Segunda Reunión Ministerial del Foro, de enero de 2018, se puso nuevamente el énfasis en los proyectos en infraestructura y energía y en la ya mencionada agenda de desarrollo sostenible, pero también se recogió la diversidad de posturas latinoamericanas alrededor de la iniciativa de la Franja y la Ruta. Hoy, tras un potente ejercicio

³⁶ Ídem.

³⁷ Slipak, A. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Pekín»? *Nueva Sociedad* (250).

de diplomacia e inversión, 21 países de América Latina y Caribe se han adherido a la Iniciativa.

Más recientemente, el Documento de la Tercera Reunión Ministerial y el Plan de Acción Conjunto 2022-2024 de diciembre de 2021 expresan continuidad con los lineamientos anteriores, pero el diálogo se amplía, al subrayar temas como, la agenda de seguridad, la lucha contra el terrorismo, la corrupción, la necesidad de acciones frente al cambio climático y la lucha contra la pandemia de COVID-19. Asimismo, se exponen el interés en áreas de cooperación como la tecnología digital y nuclear³⁸.

La firma de este Plan de Acción no implica obligaciones para ninguno de los países, pero sí es una expresión de la mayor presencia de China en la tradicional zona de influencia de Estados Unidos, que además atrae por su flexibilidad, mientras que EE. UU. ha ralentizado sus relaciones con América Latina, concentrada su atención en la disputa comercial y geopolítica, y en sus graves problemas internos tras el intento de toma del Capitolio en 2021.

Con respecto a la relación con la región destacan dos aspectos, el primero es el interés por abrir el diálogo con el espacio regional a pesar de que su estrategia comercial y política es estrictamente bilateral. En parte porque la inexistencia de un regionalismo latinoamericano capaz de tomar decisiones y realizar una representación conjunta; en parte porque China tiene una gran capacidad de adaptación y de aprovechamiento de las necesidades particulares de cada país, por lo cual el regionalismo le es útil como espacio de presencia, pero sus intereses se aseguran en el orden bilateral.

En segundo lugar, está la consideración de América Latina respecto a su nivel de desarrollo. Siendo en su práctica mayoría países de renta media (con la excepción de Haití) los países latinoamericanos han visto recortada la presencia y recursos de la cooperación internacional para el desarrollado, y limitada su acceso a sistemas de financiación internacional. La apuesta occidental para estos países, promovida por la OCDE y la Unión Europea, es la del «desarrollo en transición», una consideración que busca superar la «graduación» basada meramente en el PIB per cápita, para ampliar el apoyo a la agenda específica de países que aún presentan grandes y graves retos sociales, económicos y ambientales.

³⁸ Ídem.

La propuesta china, por su parte, se basa en la denominada «cooperación para el desarrollo para la transformación estructural» que contempla iniciativas Sur-Sur y de diversa arquitectura basadas en la búsqueda de intereses comunes, aunque sin estimular metas concretas de desarrollo.

La materialización de las relaciones entre ALC y la RPC: comercio, cooperación y financiación

El posicionamiento de China como un actor clave de la economía mundial es uno de los mayores cambios que han ocurrido en el escenario internacional contemporáneo, como se señaló antes, en el curso de cuatro décadas China pasó de ser un país aislado y subdesarrollado a disputar la hegemonía a EE. UU. En las dos últimas décadas su escalada como actor comercial internacional ha sido imparable.

El rápido crecimiento del comercio y de las inversiones transfronterizas se explica no solo por el crecimiento interno de la economía, sino también por una estrategia explícita de internacionalización que comenzó al final del siglo XX y que se integró en la estrategia de desarrollo económico, tecnológico e industrial del país. En 2019, la RPC fue el segundo país con mayor inversión fuera de sus fronteras tras los Estados Unidos. La inversión extranjera directa (IED) de China pasó de ser menos del 1 % mundial en 1990 a constituir el 11 % en 2020³⁹.

El impulso de un relacionamiento estratégico entre países del sur se promovió en los años noventa. Tal como señala Ríos⁴⁰, y en consistencia con el análisis del discurso político en la concepción china, no se trata de construir una relación de fidelidad sino de establecer un marco de entendimiento preferente basado en la gestión de intereses económicos compartidos y que, por tanto, puede afectar tanto a países como a organizaciones internacionales.

La relevancia comercial china, por su parte, venía creciendo en los primeros años del siglo XXI y se afianzó con la crisis financiera

³⁹ CEPAL. (2021). *La inversión extranjera Directa en América Latina y Caribe 2021*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

⁴⁰ Ríos, X. (2020). *China y Latinoamérica una relación transformadora del Orden Global*. Vol. Cuadernos de China. 3 vols. Caracas, Universidad de los Andes, CEAA, AVECH. [Consulta: 14 de 7 de 2021]. file:///C:/Users/erika/Downloads/AVECH-Cuadernos-de-China-N%C2%BA-3.pdf

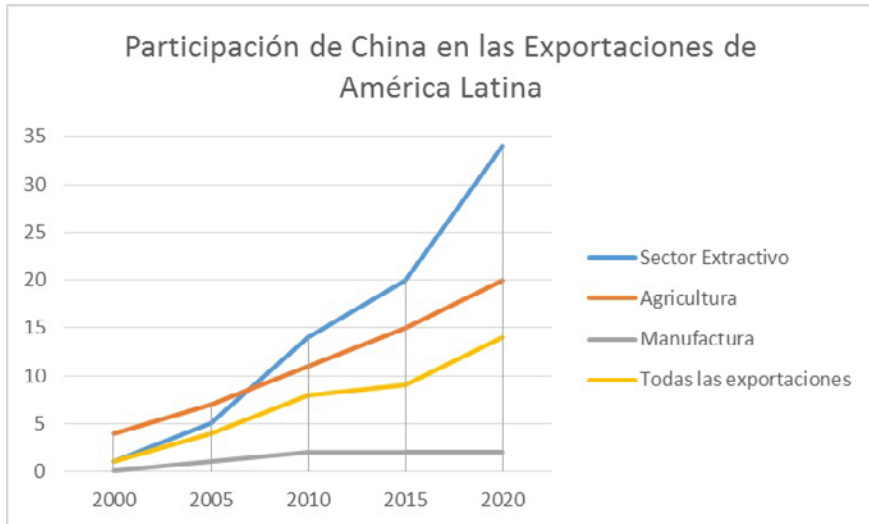


Gráfico 3. Participación de China en las exportaciones de América Latina por sectores. Elaboración propia con datos: Albrighth y Ray Rebecca 2022

internacional de 2008 que supuso la caída de la demanda por parte de la UE y EE. UU.⁴¹.

La evolución del volumen de intercambios comerciales entre China y América Latina ha sido muy veloz en la última década y sigue aumentando a buen ritmo, incluso a pesar de todas las consecuencias de la pandemia. Actualmente China, es el segundo socio comercial de la región y desplazó a la Unión Europea al tercer lugar.

Lo interesante de esta relación es que no es solo un flujo unidireccional, sino que hay una balanza comercial relativamente ajustada entre las dos regiones. Es decir, que existe una alta complementariedad con la región. Sin embargo, esta complementariedad visible en términos agregados desaparece en muchos casos al revisar los datos para cada país y supone un desafío a la creación de cadenas de valor e industrialización de Latinoamérica.

Como puede verse en el gráfico, la mayor parte de la exportación es de materias primas, con un importante peso y sobre todo crecimiento del sector extractivo, lo que está relacionado con el desarrollo de la industria china. El rubro minoritario, en el que

⁴¹ Serbin, A. (2019). La gobernanza en crisis: participación ciudadana y déficit democrático en los procesos de regionalización en América Latina. En: Ardila, M. y Vieira, E. (eds.). *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.

además no hay cambios significativos a lo largo de los veinte años analizados es el de las manufacturas. La complementariedad de las economías china y latinoamericana no está acompañada por un proceso de avance de la capacidad productiva manufacturera latinoamericana ni por una creación de cadenas de valor, ni por transmisión de capacidades.

Es relevante señalar que en América Latina hay por lo menos cuatro espacios subregionales con diferencias muy importantes en su integración a los mercados. El primero es México, una economía grande, productora de bienes primarios y manufacturas con distinta intensidad tecnológica, que está integrado al Acuerdo de Comercio de América del Norte NAFTA; en segundo lugar, Centroamérica, con grandes diferencias entre el Triángulo norte, o Nicaragua con Panamá y Costa Rica. Se trata de países pequeños con fuertes vínculos intrarregionales y en su mayoría integrados a las cadenas de valor norteamericanas, en las que aportan especialmente mano de obra. En tercer lugar, los países andinos, productores de materias primas, fracturados entre sí por su particular geografía, la exportación de bienes primarios tiene considerables diferencias entre ellos, destaca Venezuela por sus reservas petroleras, frente a la mayor diversificación de Colombia y Perú. Finalmente, el Cono Sur, en general grandes productores de materias primas, muy volcados en el comercio extrarregional, aunque con algún peso de las cadenas productivas regionales. Estos últimos son los países que más intensivamente se han volcado al comercio con China⁴².

En un escenario de guerra comercial entre potencias, la dependencia de las materias primas de América Latina se ha convertido en una fortaleza dado que la imposición de aranceles que adelantaron China y EE. UU. no solo aumentó los procesos de las materias primas, sino que también hizo que se expulsaran mutuamente del mercado masivo dejando espacio a otros competidores. En este escenario las economías latinoamericanas, son muy competitivas por su fuerte capacidad de producción que ha permitido a varios países mantener sus exportaciones relativamente estables y ganar liquidez en sus mercados gracias a la entrada de capitales chinos⁴³.

Actualmente se ha firmado tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica, mientras se negocia otros con Panamá,

⁴² Rodríguez Pinzón, E. (2021). *Op. cit.*

⁴³ García Herrero, A. (2019). La guerra comercial entre EE. UU. y China, y sus implicaciones para América Latina. *Pensamiento Iberoamericano* (02). Pp. 65-81.

Colombia y Ecuador⁴⁴. Tal como señala Ríos⁴⁵, no toda la región tiene la misma importancia para China y ello se refleja en las dinámicas de uno y otro signo que sostiene con algunos países, aunque se ha esforzado por mostrar un trato formalmente equitativo. Aun así, la realidad diferenciada de cada uno presuponía ajustes inevitables en su enfoque, esto influye a la hora de reflexionar a propósito del tipo de relación a establecer con Pekín.

Otro aspecto relevante de la relación comercial es que China mantuvo relativamente firme su demanda de importaciones desde ALC en 2020, e incluso mostró una expansión en el promedio del año. En 2021 las importaciones desde LAC crecieron al ritmo que sus compras totales (35,5 % y 32,2 %, respectivamente) dando continuidad a la ganancia de cuota de mercado de los países latinoamericanos que pasó de 7,9 % en 2019 a 8,3 % en 2021⁴⁶. Es decir, no solo se ha mantenido la demanda, sino que además actualmente se mantiene un auge exportador.

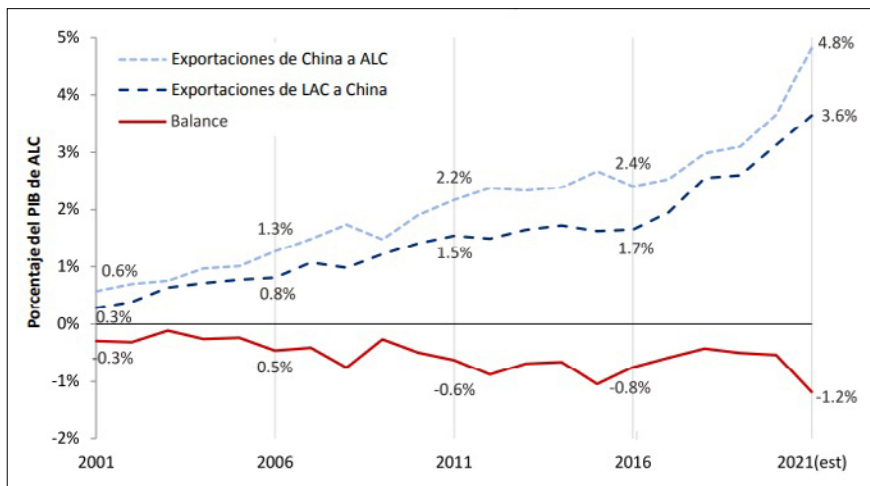


Gráfico 4. Balanza comercial, exportaciones e importaciones entre China y América Latina. Tomado de Albrighy y Ray Rebecca 2022

Por su parte, el déficit comercial de ALC con China alcanzó el 1,2 % del PIB regional, un nivel récord impulsado por el repunte

⁴⁴ Slipack, A. (2022). *Op. cit.*

⁴⁵ Ríos, X. (2019). El estado de las relaciones China-América Latina. *Documentos de Trabajo*. Fundación Carolina.

⁴⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Estimaciones de las tendencias comerciales de América Latina en 2021*.

de la producción en China, en medio de los retrasos continuos en la cadena de suministros en ALC⁴⁷.

Como ya se señaló, a medida que la demanda de productos de América Latina ha ido creciendo, lo ha hecho la presencia de productos chinos en los mercados regionales. Como puede observarse en la ilustración 1, en el año 2000, Estados Unidos era el principal origen de las importaciones en América Latina y el Caribe, a excepción de unas pocas naciones como Argentina, Paraguay, Uruguay y Cuba. Actualmente es el proveedor más importante de bienes de Sudamérica, ocupando el primer puesto en las importaciones de algunas de las economías más grandes de la región, tales como Brasil, Argentina, Chile y Perú⁴⁸.



Ilustración 1. Origen de las importaciones mayoritarias en América Latina y el Caribe en 2000 y 2020. Tomado de Statista (2022)

⁴⁷ Albright, Z., Youdon, L. (Nathan) y Ray R. (2022). *Boletín económico China-América Latina y Caribe*, edición 2022. Boston University Global Development Policy Center. Disponible en: https://www.bu.edu/gdp/files/2022/03/GCI-CH-LAC-Bulletin_2022_SP_FIN.pdf

⁴⁸ Pasqualli, M. (2022). Las importaciones chinas predominan en ALC. *Statista*. Disponible en: <https://es.statista.com/grafico/26809/principal-origen-de-las-importaciones-de-bienes-en-latinoamerica/>

EE. UU. se mantiene como el mayor proveedor de mercancías en Colombia, Ecuador, México y toda América Central y el Caribe, excepto en Cuba, cuyo principal proveedor es España. Además, el expansionismo de las importaciones chinas también vino a expensas del comercio intrarregional desplazando a Argentina como el principal origen de las compras de Paraguay, y Brasil dejó de ser la mayor fuente de bienes importados por Argentina⁴⁹.

Ya en 2015 García Herrero⁵⁰ alertaba de que China podía convertirse en el nuevo norte de la región y que las oportunidades podrían transformarse en riesgos si se producía una concentración de exportaciones por país y no por región «dedicarse solo a China y olvidar al resto de los asiáticos» y por sectores concretos «el cobre en Chile o el metal de hierro en Perú». Una profecía que ante la potente reprimarización y baja diversificación de los mercados de ALC parece haberse cumplido.

Además de la vulnerabilidad que significa la dependencia de determinadas materias primas y la concentración en un mercado, en el escenario de guerra comercial y desacoplamiento, reforzado por la invasión de Ucrania, surgen nuevos riesgos para una región fragmentada como América Latina.

En este nuevo escenario, en el que aumenta el proteccionismo comercial no se protege el empleo; perjudica el poder adquisitivo a corto plazo y merma las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Dada la debilidad de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la poca representación de los países subdesarrollados y sus intereses se impone la aplicación de la ley del más fuerte al comercio, esto, no solo resulta problemático desde el punto de vista político, también se ha demostrado ineficaz en materia de bienestar social e igualdad. El multilateralismo es el método más eficiente para gestionar la interdependencia⁵¹.

La reprimarización de ALC

La fuerte relación comercial entre China y América Latina ha supuesto un proceso de reprimarización que, aunque aprovecha

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ García Herrero, A. (28/6/2015). Conferencia de presentación del libro: *Sino-Latin American Economic Relations*. Madrid, Casa de América. Disponible en: <https://casa-america.es/economia/sino-latin-american-economic-relations>

⁵¹ González Laya, A. (2019). El comercio internacional en el ojo de la tormenta. *Pensamiento Iberoamericano*. Número 2.

las fortalezas de la región también supone riesgos. América Latina y el Caribe son algunas de las regiones más ricas en materia medio ambiental del planeta. Albergan aproximadamente un 60 % de las especies terrestres conocidas mundialmente, además de importantes especies marinas y de agua dulce. Solamente la Amazonía es el hábitat del 10 % de la biodiversidad conocida en el mundo⁵². Por ese motivo, la riqueza de la región también supone una enorme vulnerabilidad no solo en términos de conservación sino de sostenibilidad de su propia capacidad productiva.

La demanda de productos extractivos y agrícolas ha originado un importante proceso de reprimarización de las economías latinoamericanas, al acentuar la reorientación de estas hacia actividades primarias extractivas o maquilas⁵³, con escaso valor agregado. Asimismo, este proceso viene acompañado por una tendencia a la pérdida de soberanía alimentaria, hecho ligado a la exportación de alimentos en gran escala cuyo destino es el consumo animal o, de modo creciente, la producción de biocombustibles⁵⁴.

También hay una clara pérdida de tejido industrial y poco crecimiento de las cadenas de valor agregado y el comercio intrarregional. Esto supone un problema social, dado que las industrias extractivas y la macro explotación agrícola no son grandes generadoras de empleo, y de hecho el que generan suele ser precario y de baja cualificación.

En este sentido, el orden generado por el «Consenso de las *Commodities*» ha consolidado un estilo de desarrollo «neoextractivista» que genera ventajas comparativas, visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales. Esta conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centrado en la defensa del territorio y del ambiente, así como en la discusión sobre los modelos de desarrollo y las fronteras mismas de la democracia⁵⁵. Un ciclo que en América Latina se ve

⁵² Garzón, P., et al. (2021). Banco de Desarrollo de China_ Financiamiento, gobernanza y desafíos socioambientales para América Latina y el Caribe. *Latinoamérica Sustentable*. Disponible en: <https://latsustentable.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Banco-de-Desarrollo-de-China-LAS.pdf>

⁵³ «Maquilas: Trabajo de manufactura textil parcial realizado por encargo de una empresa». *Diccionario de la Lengua Española*. (2022). Real Academia Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/maquila>

⁵⁴ Svampa, M. (2013). Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América latina. *Nueva Sociedad* (244).

⁵⁵ Ídem.

agudizado por la tendencia a la represión de las movilizaciones sociales y los efectos de los déficits democráticos⁵⁶.

Particularidades del modelo chino de cooperación al desarrollo

En una época de crisis de multilateralismo y globalización neoliberal y enfrentados a la crisis mundial de la COVID-19, la cooperación china con una región políticamente fragmentada que ha estado dominada durante mucho tiempo por los Estados Unidos ha supuesto el desarrollo de relaciones bilaterales, «minilaterales» y multilaterales⁵⁷. Este proceso se ha materializado a través de la puesta en marcha del ya señalado Foro China CELAC, pero también a través de estrategias como la incorporación de diversos países de la región a la iniciativa de la Franja y la Ruta de la seda, el lanzamiento de la Ruta de la Seda Sanitaria (2017) y más recientemente a través de la diplomacia de vacunas.

Los procesos de adaptación de la cooperación de varios niveles y la proyección del poder blando contribuyen al surgimiento de un escenario híbrido en el que convergen diferentes tendencias geopolíticas. Sin embargo, uno de los aspectos más llamativos y cuestionables es que, tal como ocurre con otros países emergentes, China no sigue el marco del financiamiento para el desarrollo establecido por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-CAD) y concretamente por los avances que se han conseguido para garantizar la eficacia de la ayuda y evitar problemas como la ayuda ligada o la dependencia. Tampoco hace una diferencia clara entre Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), «otros flujos oficiales» (OFO) y flujos de recursos privados con propósitos de desarrollo⁵⁸.

Pandemia y diplomacia de vacunas

La pandemia de COVID-19 no solo ha sido uno de los fenómenos que más ha marcado las relaciones internacionales contemporáneas. Tanto por el origen del virus en China y su expansión ligada

⁵⁶ Rodrigues, T. y Rodríguez Pinzón, E. (2020). Mano dura y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y Estado de Derecho. *América Latina Hoy* (84).

⁵⁷ Vadell, J. (13/1/2018). El Foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional*. doi:10.21530/ci.v13n1.2018.733.

⁵⁸ Ídem.

a la profunda interconexión global, como por la estrategia para enfrentarlo, científica, sanitaria y política.

Hasta ahora no ha habido ningún diálogo que permita establecer una revisión conjunta en el sistema internacional de las cosas que salieron mal. Como señala Milanovic⁵⁹ el error no es solo de China, también está relacionado con las debilidades de los sistemas de investigación y preparación ante los riesgos sanitarios. Estados Unidos suspendió su investigación conjunta con China sobre virus apenas meses antes del brote. Una política permanente de expansión y restricción de la financiación occidental de la Organización Mundial de la Salud (OMS) debilitó a esta institución y la volvió más proclive a apoyar sin cuestionamientos la perspectiva china al inicio de la crisis, incluso cuando esta resultó haber estado equivocada o haber sido engañosa. Asimismo, muchos gobiernos, si no la mayoría, reaccionaron en forma muy deficiente⁶⁰.

Los perdedores últimos de esta «imposibilidad» son los países en vías de desarrollo y pobres, porque, tal como ocurrió con la COVID, tienen menos capacidad para sortear las consecuencias sociales y económicas, y tampoco pueden desarrollar soluciones propias.

Esto ocurrió con el caso de las vacunas contra la COVID. Pocos países contaban con la capacidad para desarrollar en tiempo récord un sistema de inmunización mientras sus sistemas sociales se veían desbordados por la emergencia. Las primeras vacunas fueron desarrolladas y acaparadas por el norte global.

En ese caso, China supo aprovechar muy bien la oportunidad de influencia que se abrió. Ante la lentitud de la voluntad de EE. UU. y la UE para liberar las patentes de las vacunas y la monopolización de las vacunas desarrolladas en Occidente por parte de los países ricos, tanto Rusia como China tuvieron un rol muy relevante por su actitud proclive a llevar las vacunas a los países de renta media y baja. Diseñaron planes para que pudieran acceder e incluso pusieron a su disposición créditos para adquirirlas⁶¹. De hecho, hasta el 70 % de las vacunas que se han inoculado en algunos países de AL son chinas.

⁵⁹ Milanovic, B. (2020). El «comunismo» chino y el coronavirus. *Nueva Sociedad* (Opinión). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-sistema-politico-chino-y-el-coronavirus/>

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Malamud, C. y Núñez, R. (2021). Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina. *ARI*. Real Instituto Elcano. N. 21. Madrid.

En general, China se ha vuelto más proactiva en la gobernanza mundial de la salud desde principios de siglo, sus motivaciones y objetivos van más allá de la voluntad de mejorar la salud y la seguridad humana en los países en desarrollo. A decir de Rubio y Vadell⁶², se trata de una forma de poder blando que cumple los objetivos de la política interna y externa, incluida la seguridad sanitaria, el crecimiento económico y los intereses comerciales.

Esta estrategia representa un anticipo de la proyección de la Ruta de la Seda Sanitaria, una faceta complementaria de la diplomacia económica global que está también configurando una nueva geopolítica sanitaria en la región. Esta estrategia consiguió buenos resultados y afianzó la presencia china mayormente y rusa en menor medida, incluso en países que hasta ahora han mantenido distancia por sus diferencias ideológicas con China como Brasil, Chile o Colombia.

Asimismo, Pekín ha usado su estatus como máximo proveedor de vacunas en la región para sus intereses, por ejemplo, en el aislamiento diplomático de Taiwán. Honduras y Paraguay, los dos países que mantienen lazos formales con la isla no han recibido vacunas. Brasil, que había planteado la posibilidad de bloquear a Huawei como un gesto hacia los EE. UU. ceso en su empeño temiendo las repercusiones en su acceso a las vacunas⁶³.

La estrategia de la Franja y la Ruta de la Seda en Latinoamérica

La Franja y la Ruta de la seda (BRI, por sus siglas en inglés) son dos partes de una ambiciosa propuesta lanzada en 2013 por Xi Jinping, para impulsar corredores económicos, políticos, sociales entre distintos países. El objetivo de la Iniciativa es que estos acuerdos garanticen una mayor interconexión de las economías emergentes y en desarrollo, un objetivo ambicioso pero que puede transformar la geopolítica, un contexto internacional caracterizado por el reacomodo de los liderazgos, la persistencia de crisis económicas en las regiones periféricas y por la crisis del sistema de instituciones multilaterales⁶⁴.

⁶² Rubio, F. y Vadell J. (2021). China, América Latina y la diplomacia de las mascarillas. *Agenda Pública*. Disponible en: <https://agendapublica.es/china-america-latina-y-la-diplomacia-de-las-mascarillas/>

⁶³ Stuenkel, O. (2021). Vaccine Diplomacy Boosts China's Standing in Latin America. *Foreign Policy Arguments*.

⁶⁴ Schulz, S. (3/1/2022). China seduce a casi todo el mundo con La Nueva Ruta de la Seda. *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/392359-china-seduca-a-casi-todo-el-mundo-con-la-nueva-ruta-de-la-se>

Entre los proyectos concretos, se incluyen acuerdos de financiamiento para la construcción de infraestructuras para la conectividad como vías férreas, carreteras, puertos, aeropuertos, y para la producción de energía. Es decir, infraestructuras de carácter estratégico.

A mediados de 2022, 144 países habían firmado el *Memorándum de Entendimiento* para adherirse a la Iniciativa, es decir, casi tres cuartas partes de los 193 países reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas, el último de los cuales fue Argentina, que anunció su adhesión en febrero de 2022. De este modo, la Iniciativa de la Franja y la Ruta está compuesta por 44 países de África (81 % del continente), 42 de Asia (93 %), 29 de Europa (61 %), 19 de América Latina y el Caribe (57 %) y 10 de Oceanía (62 %). En todos estos países, China ha firmado acuerdos de cooperación en materia económica, sanitaria, cultural, digital, medioambiental, entre otras áreas⁶⁵. En el caso de América Latina, Brasil, México y Colombia, tres de las grandes economías han descartado (por ahora) hacer parte de la ruta.

En 2020, en el primer año de la pandemia, China batió récord de inversiones no financieras de 17.790 millones de dólares en proyectos concretos enmarcados en la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Entre enero y septiembre de 2021, según datos del Ministerio de Comercio de China, el gigante asiático invirtió 14.870 millones de dólares, más que en el mismo periodo de 2020, lo que arroja un total de casi 100.000 millones de dólares volcados desde 2015 a países emergentes y en desarrollo en el marco de la BRI, un monto nada despreciable en un contexto internacional de fuerte contracción económica⁶⁶.

Hay dos características relevantes en este proceso, el primero es el éxito que ha tenido la propuesta entre los países subdesarrollados, lo que en cierta forma demuestra la necesidad de alternativas de desarrollo y un cambio de los relacionamientos y zonas de influencia. La fuerte presencia China en el mundo en desarrollo, no se debe solo a la estrategia de este país, sino a la falta de respuestas alternativas y disminución de la oferta de estrategias de desarrollo de las otras potencias. Tras los atentados de 2001 la priorización de una visión securitaria del desarrollo generó una concentración del interés del mundo desarrollado en las zonas que se consideraban exportadoras de inseguridad, mientras crecían otras brechas entre norte y sur y se desgastaba el apoyo a un

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Ídem.

multilateralismo poco efectivo para el Sur. Un buen ejemplo, es la problemática existencia de la Organización Mundial del Comercio.

El segundo aspecto relevante de la iniciativa de la Franja y de la Ruta ha sido su retraimiento en los últimos años, a pesar de continuar recibiendo adiciones, como las de Argentina y Nicaragua. Desde el inicio de la pandemia la inversión china se ha estancado⁶⁷, destaca dos restricciones importantes que podrían poner en riesgo la continuación del BRI, al menos en la definición y alcance previsto originalmente: la primera, es la persistencia de la pandemia de COVID, China está lejos ver su final. De hecho, mientras que en la mayoría de los países occidentales se estaba a punto de completar una desescalada de las medidas de contención social en 2022, China enfrentaba grandes confinamientos producto del impacto de las nuevas variantes y de su política de cero COVID. Esto lleva a que mantenga cierres de fronteras y que sufra un parón en su capacidad de producción. El segundo aspecto, es que la economía china está experimentando una desaceleración muy rápida, ejerciendo una presión adicional sobre los bancos para que presten en el país en lugar de en el extranjero, hecho que además se ve acentuado por la prolongación de la pandemia. El esfuerzo por mantener los recursos para solventar las necesidades ha significado una profunda reducción de su capacidad inversora y de financiación fuera.

Asimismo, la capacidad de las empresas chinas para recaudar fondos en moneda fuerte se ha visto limitada por el control más estricto de los reguladores extranjeros con respecto a la cotización de empresas chinas⁶⁸. Esta situación se ve agravada por la situación geopolítica e influye en la modulación de la respuesta China a esta.

El impacto de esta disminución en la disponibilidad de recursos es grave para los países más dependientes de este sistema de financiación, y se suma a la crisis social que está provocando el alza en los precios de los alimentos y los combustibles.

Inversión y financiación: riesgos y oportunidades

Como ya se señaló, los países de Suramérica tienen una mayor relación con China que los de Centroamérica que tienen un mayor

⁶⁷ García Herrero, A. y Freymann, E. (2022). A new kind of Belt and Road Initiative after the pandemic. Bruegel Blog. <https://www.bruegel.org/blog-post/new-kind-belt-and-road-initiative-after-pandemic>.

⁶⁸ Ídem.

encadenamiento productivo con Norteamérica. El segundo, es el acceso al crédito y a la financiación de infraestructuras, rol en el que China ha ganado un papel predominante, especialmente en lo que respecta a algunos países de la región. China ha emitido más de \$ 136.000 millones en crédito a la región desde 2005⁶⁹.

Los créditos asignados entre 2005 y 2019, en este caso destinados a proyectos se han concentrado en algunos países, entre los que Venezuela encabeza la lista con más 62,2 billones de dólares americanos, seguida de lejos por Brasil (29,7 billones) y Ecuador (18,4 billones).

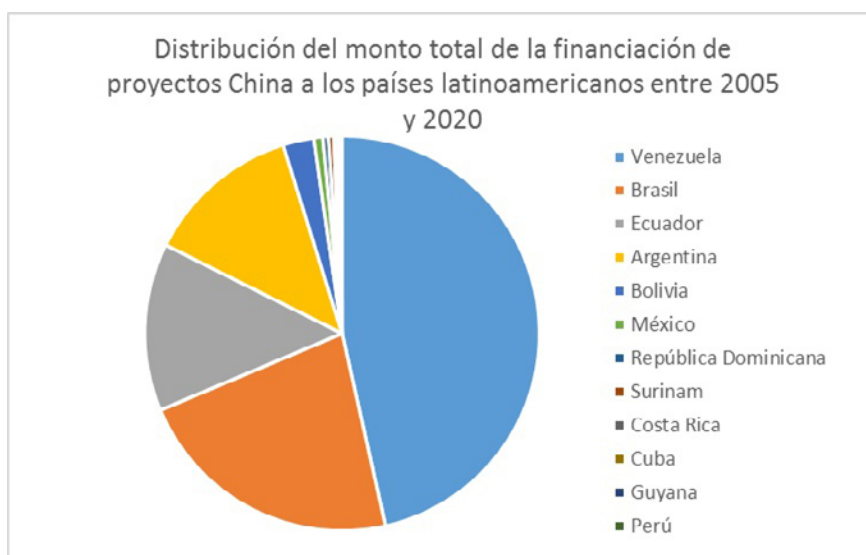


Tabla 2. Financiación China de proyectos por países, desde 2005 hasta 2020. Elaboración propia con datos China Latín América Finance Database, The Dialogue, 2021

Sin embargo, en la ilustración se refleja la disminución de la actividad crediticia China desde el 2015 y su paralización en 2020. El monto actual de préstamos soberanos de China a la región ya no supera al de los otros grandes bancos de desarrollo, por lo que, a partir de 2019, los préstamos soberanos a ALC del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) superaron el récord de China durante el mismo periodo⁷⁰.

⁶⁹ Myers, M. y Ray R. (2021). Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020. *The Dialogue*. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/shifting-gears-chinese-finance-in-lac-2020/>

⁷⁰ Ídem.

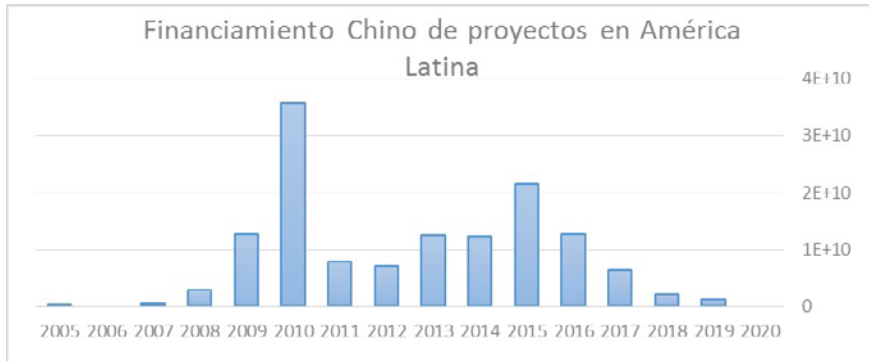


Ilustración 2. Financiamiento chino de proyectos en América Latina, elaboración propia con datos de China Latin América Finance Database, The Dialogue, 2021

Esta situación podría ser temporal, sin embargo, la ralentización de los proyectos, los cambios en la situación interna de China y el cambiante panorama internacional pueden afectar gravemente las expectativas generadas por el proyecto de Franja y Ruta de la Seda. Sin embargo, esta tendencia global de retraimiento no significa que haya una disminución de la presencia a través de los otros instrumentos en América Latina.

Tal como señalan Myers y Ray⁷¹, el efecto combinado de la actividad de los bancos políticos chinos, las iniciativas de cofinanciamiento, el financiamiento de los bancos comerciales y otras formas de préstamos garantizarán una presencia financiera china considerable en la región en los próximos años, potencialmente en una variedad más amplia de proyectos a través de sus tres fondos regionales: el Fondo de Inversión de Cooperación Industrial China-ALC (Fondo CLAI), el Fondo de Cooperación China-ALC (Fondo CLAC) y el Programa de Préstamos Especiales para Infraestructura China-América Latina.

En materia de inversión, los inversores chinos han aprovechado las interesantes oportunidades de compra a medida que los gobiernos luchaban por encontrar los ingresos fiscales necesarios para mitigar el impacto de la pandemia. En 2020 la participación de América Latina y el Caribe en las fusiones y adquisiciones mundiales de China alcanzó el 20 %⁷². De hecho, la mayoría de los acuerdos de fusiones y adquisiciones anunciados durante los últimos dos años en América Latina son privatizaciones de

⁷¹ Ídem.

⁷² CEPAL. (2021). *Op. cit.*

empresas estatales de energía o recursos, como la adquisición por parte de State Grid del 96 % de la Compañía General de Electricidad S. A. en Chile, o la adquisición por parte de Yangtze Power del 13,5 % de participación de Luz del Sur SAA en Perú?⁷³.

En cuanto a la financiación de proyectos permite verificar los principales intereses en la región, la mayor parte de los proyectos financiados son de energía, seguidos por las infraestructuras. Esta distribución de la financiación de determinadas áreas es consistente con la tendencia de la inversión extranjera directa (IED) china que se ha concentrado en la adquisición de empresas de industrias extractivas y de la agroindustria, la generación de energía, los servicios básicos (electricidad, gas y agua) y la infraestructura⁷⁴.

Sin embargo, es interesante apuntar, que la presencia China no está determinada por una estrategia de competencia con los EE. UU., sino por unas relaciones económicas que operan bajo la rigidez de la oferta y la demanda ajustados a los intereses chinos. Sin embargo, sí que opera una competencia en el sentido político, que ha llevado a que Estados Unidos se haya esforzado por promocionar un discurso muy crítico con la política china en la región aludiendo a la «trampa de deuda» o a la pésima calidad de sus intervenciones o acusándola de prácticas económicas «depredadoras»⁷⁵. Por este motivo resulta interesante analizar la presencia China desde un punto de vista de dependencia.

Stallings⁷⁶ plantea un análisis de América Latina y China a partir de un enfoque de dependencia en tres dimensiones: mercado o comercio, influencia (*leverage*) y relacionamiento (*linkage*). Este planteamiento, sugiere que hay dos conjuntos de países según la forma en la que operan estas tres dimensiones.

En el primero, determinado por el mayor de peso del «relacionamiento» están aquellos países que han aceptado las reglas impuestas por China, en ocasiones con contratos algo opacos. Esto amplió la capacidad de influencia y presión de China por encima del contexto del mercado. Esta situación se ve propiciada por su dificultad de acceder a los mercados de financiación

⁷³ García Herrero, A. y Freymann, E. (2022). *Op. cit.*

⁷⁴ Rodríguez Pinzón, E. (2021). *Op. cit.*

⁷⁵ Ríos, X. (2022). China y Latinoamérica una relación transformadora del Orden Global. Vol. *Cuadernos de China*. 3 vols. Caracas, Universidad de los Andes, CEAA, AVECH.

⁷⁶ Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?* Cambridge, Cambridge University Press.

internacionales. En este grupo se encuentran Venezuela, Bolivia, Ecuador (bajo Correa), Argentina (bajo los Kirchner) y probablemente Perú (bajo Humala). En algunos casos, incluso, se aseguró el reembolso de los préstamos comprometiendo la producción petrolera como en el caso de Ecuador⁷⁷. En estos casos predominó el relacionamiento porque los gobiernos se identificaban con la perspectiva política china ya que buscan distanciarse políticamente de los EE. UU⁷⁸.

Para otros países de la región, que se precian de seguir reglas transparentes y estándares internacionales de gobernanza, domina la dimensión de mercado. En este grupo se encuentran Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Brasil (la mayor parte del tiempo). Dado que tienen más poder para negociar las reglas del juego y al hacer los acuerdos los llevaron a un terreno de gobernanza internacional del comercio que mejora la calidad de la relación.

Esta evidencia sugiere que las relaciones con China no han fortalecido el desarrollo independiente y tampoco han ayudado a un desarrollo inclusivo. Es decir, no tienen mayor calidad que las inversiones de socios tradicionales. Lo que ha hecho China es promover mercados y capital financiero que han dado tasas de crecimiento positivas durante un tiempo. Esta capacidad de proveer recursos es muy importante para estos países, sin embargo, es problemática.

Como ya se señaló el impacto del proceso de reprimarización repercute en la pérdida de tejido industrial, baja productividad laboral y precariedad, debilitamiento de la seguridad alimentaria y graves riesgos ambientales. Además, no hay una reciprocidad en el apoyo a la empresa latinoamericana ni a la posibilidad de aumentar el valor añadido de su producción y especialmente de sus exportaciones, ni de sus posibilidades de inversión en China⁷⁹.

Bien es cierto que China ha contribuido a la construcción de infraestructuras en la región indispensables para el desarrollo. Sin embargo, hay que prestar atención al uso de compañías y mano de obra china y la baja capacidad de los países para establecer estándares de calidad y de protección de los trabajadores.

⁷⁷ Rodríguez Pinzón, E. (6/4/2021). Ecuador una fábula latinoamericana. *El Español*, Opinión. Disponible en: <https://www.elespanol.com/autor/erika-rodriguez-pinzon/>

⁷⁸ Wise, C. (2020). *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy*. London, Yale University Press.

⁷⁹ Stallings, B. (2021). *Op. cit.*

Otra evidencia relevante, es que China actúa como otros prestamistas favoreciendo sus intereses en el ciclo de la inversión, esto es, en proyectos sin licitación competitiva, que beneficien a sus empresas y proveedores⁸⁰.

Otro aspecto importante, para tener en cuenta, es el papel que juega el Banco de Desarrollo Chino (BDC) y las características de su estrategia de préstamos. El BDC es el banco de desarrollo más grande del mundo en términos de activos, préstamos y poder crediticio, y es un instrumento clave para que el gobierno chino cumpla con las políticas de desarrollo económico a nivel nacional e internacional. Desde su ingreso a ALC el año 2005, el BDC ha financiado más de 200 proyectos en 18 países de ALC, la mayoría de los cuales se otorgaron a gobiernos soberanos o entidades con garantías soberanas⁸¹.

Dada su capacidad y peso en la región, incluso a pesar de la disminución del número de empréstitos realizados en los últimos años, el Banco tiene una presencia muy importante en la amortización de deuda soberana en la región. Sin embargo, al estar categorizado como un banco comercial en China, no está obligado a participar en la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (ISSD). Esto tiene un impacto sobre los países de ALC, más aún ante las consecuencias de la pandemia y las dificultades financieras que han enfrentado los países de renta media.

Asimismo, es importante señalar que el Banco no cuenta con estrategias claras para el manejo de los procesos de concertación social, indispensables para el desarrollo de proyectos de desarrollo en zonas de gran vulnerabilidad social.

La frágil capacidad para gestionar las amenazas en la relación birregional. Medio ambiente y crimen organizado

La entrada de China en América Latina ha sido altamente pragmática, basada en términos de oportunidades, intereses y creando sistemas de relacionamiento diferenciales según la situación de cada país. Sin embargo, en el marco geopolítico hay enormes temores de que la creciente influencia política de China, construida alrededor de su autorrepresentación como líder de las relaciones Sur-Sur, dé paso a una influencia militar. Es decir, que

⁸⁰ Rodríguez Pinzón, E. (2021). *Op. cit.*

⁸¹ Garzón, *et al.* (2021). *Op. cit.*

opere militarmente en la zona de influencia estadounidense y se convierta en una amenaza.

Lo cierto es que hasta ahora la evidencia de relaciones militares y de presencia militar china en la región es limitada. Se concentra, por un lado, en la compra y venta de material militar. En algunos casos relevante, como en la propuesta argentina de comprar aviones militares chinos. Por el otro, en el establecimiento de lazos de cooperación entre las fuerzas militares de los distintos países, esto es a través de la movilidad de personas entre instituciones de formación militar.

Desde luego, para las visiones más alarmistas y ancladas en una mirada de Guerra Fría, esto supone una amenaza directa. Sin embargo, en la visión de un mundo multipolar, en el que los distintos países de América Latina luchan por escapar de la tutela y restricciones de un alineamiento, estas relaciones son esperables y deseables.

Bien es cierto, que, dada la falta de transparencia y controles democráticos, el acceso a la generación de datos, a través de las infraestructuras de tecnología china, puede ser preocupante. Esto desde luego, requiere de una mayor fortaleza de los países de la región para establecer protocolos y sistemas de protección de los datos de sus ciudadanos y de la explotación de estos.

Sin embargo, más allá de las amenazas «tradicionales» a la seguridad, hay amenazas ambientales mucho más preocupantes generadas por la presencia china en la región. La primera es la de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). China posee la flota pesquera más grande del mundo y es el país con mayores índices de pesca ilegal: incumple e irrespeta reglamentos, estándares sanitarios, laborales y ambientales. Con el objetivo de satisfacer su demanda interna, el gigante asiático ocasiona un desequilibrio en los ecosistemas marinos incrementando riesgos para las especies en peligro de extinción, aumentando la contaminación de los mares, y dañando la economía de los países afectados⁸².

La necesidad de China de productos del mar representa al menos un tercio de la demanda mundial de pescado, y las proyecciones

⁸² ALSUM (Asociación Latinoamericana de Suscriptores Marítimos). Pesca ilegal: factor irritante en la relación económica entre China y América Latina. Página de hipertexto: *Noticias*, 10/5/2021. Disponible en: <https://alsum.co/noticias/pesca-ilegal-factor-irritante-en-la-relacion-economica-entre-china-y-america-latina/>

futuras muestran un aumento espectacular del consumo. De hecho, se calcula que necesitará entre 6 y 18 millones de toneladas adicionales de productos del mar al año para satisfacer el consumo interno. Esto hace que sus técnicas sean especialmente agresivas y que su enorme flota cubra cada vez más espacio marítimo, con el consecuente impacto sobre los ecosistemas marinos y sobre el sector pesquero de los países afectados por la presencia de barcos chinos ilegales. Asimismo, sus tradiciones de consumo suponen una grave amenaza para especies como los tiburones, cuyas aletas resultan muy apreciadas, solo un barco chino interceptado en aguas de Ecuador había capturado 6.000 de estos animales.

Este fenómeno se ha analizado también en su relación con otros problemas de seguridad, por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en 2011 ha señalado que las flotas de aguas distantes a menudo dependen del trabajo forzoso y que los barcos de pesca se utilizan como barcos nodriza para el contrabando de drogas y armas. Por su parte, la Guardia Costera de EE. UU. afirma que «la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU) ha reemplazado a la piratería como la principal amenaza a la seguridad marítima mundial»⁸³.

La flota china tiene una presencia recurrente en aguas internacionales que rodean la zona económica exclusiva (ZEE) de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú y ocasional en Colombia. Todos estos países han declarado problemas con la presencia de barcos pesqueros chinos en sus aguas tradicionales. Sin embargo, los Estados afectados no se han puesto de acuerdo para controlar y regular la pesca INDNR de forma organizada y efectiva⁸⁴.

Más aún, en las estrategias de defensa y seguridad nacional de los países costeros de América del Sur, la pesca INDNR no se destaca como una de las principales amenazas, por ejemplo, está ausente en la Estrategia de Seguridad Nacional de Argentina 2019, así como en los libros blancos de defensa de Chile y Perú, publicados en 2018 y 2006, respectivamente. En el caso de Ecuador, sí que representa una preocupación relevante, de hecho, en el *Libro Blanco de Defensa de 2018* se menciona la pesca INDNR varias veces⁸⁵.

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Pesca con ciencia. (2021). América del Sur pasa por alto la pesca ilegal china a su propio riesgo. *pescaconciencia.com*. <https://www.pescaconciencia.com/2021/11/06/america-del-sur-pasa-por-alto-la-pesca-ilegal-china-a-su-propio-riesgo/>

⁸⁵ Ídem.

La tendencia de depredación de recursos de algunos actores chinos también se ha relacionado con la caza de jaguares en América Latina. Recientes estudios han demostrado que hay una relación directa entre el aumento de caza de estos felinos y tráfico de sus partes en las zonas en las que se establecen proyectos chinos⁸⁶.

La baja capacidad de protección y de imposición de condiciones a China en materia de respeto de la soberanía del territorio o de su actividad ilegal de caza y pesca son una de las muestras de la debilidad de la región que debe abordarse tanto de forma bilateral como regional.

Finalmente es necesario reseñar las preocupaciones acerca de algunos flujos ilícitos que han aumentado en los últimos años con el estrechamiento de las relaciones entre América Latina y China. Se trata del establecimiento de una red entre carteles mexicanos y de China para elaborar fentanilo, que se envía a Estados Unidos⁸⁷.

El fentanilo es un opioide sintético y tiene una altísima capacidad de generar adicción a corto tiempo. Esta sustancia es una de las mayores responsables de la epidemia de muertes por sobredosis que padece EE. UU. En un periodo de un año, han muerto más de 100.000 personas por sobredosis relacionadas con el fentanilo en ese país.

La producción del fentanilo ubicada en China solía enviarse directamente hasta EE. UU., sin embargo, según informes de la Drug Enforcement Agency (DEA), el proceso de tráfico cambió desde 2017, y ahora los carteles mexicanos importan los precursores químicos y elaboran localmente la droga para enviarla después a EE. UU. y otros mercados.

El tráfico de drogas ilícitas supone un gran desafío a nivel internacional. En primer lugar, porque la estrategia de guerra contra las drogas promovida por EE. UU., pero asumida por todos los países, ha demostrado ser un rotundo fracaso y generar enormes daños colaterales, especialmente en América Latina, lo que ha llevado a que numerosas voces en la región urjan un abordaje

⁸⁶ Morcatty, T. Q., *et al.* (2020). Illegal trade in wild cats and its link to Chinese-led development in Central and South America. *Conserv Biol.* Dic. 34(6):1525-1535. doi: 10.1111/cobi.13498.

⁸⁷ Travère, A. (8/12/2020). La conexión asiática del fentanilo con los cárteles mexicanos. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-12-08/la-conexion-asiatica-del-fentanilo-con-los-carteles-mexicanos.html>

distinto. Sin embargo, un cambio en la estrategia global parece poco probable.

China es uno de los países asiáticos que mantiene una política de cero tolerancia de las drogas, incluso penalizando con la muerte el tráfico de estas sustancias. Esta postura totalmente prohibicionista es un escollo para conseguir nuevas concesiones internacionales que permitan un cambio en la estrategia que aborde la diferenciación del tratamiento de los distintos eslabones de la cadena de producción, tráfico y consumo de drogas. Es indispensable pasar de un enfoque meramente securitario a uno más coherente y eficaz desde el punto de vista social y sanitario, asimismo se requiere una discusión sosegada sobre despenalización y legalización de algunas sustancias.

Lo paradójico de esta cuestión es que a pesar de compartir una postura dura contra las drogas ilícitas Estados Unidos y China también han llevado su disputa a este tema. Estados Unidos ha sancionado a algunas empresas chinas por su participación en la producción y tráfico de fentanilo y China ha recriminado las sanciones, por su falta de objetividad al juzgar a otros países y por sus acciones «poco constructivas»⁸⁸.

En el marco de esta nueva disputa, América Latina no tiene una buena prospectiva. Los carteles y redes criminales se fortalecen a la vez que la estructura internacional de lucha contra las drogas se enreda en la disputa geopolítica. Esta situación dificulta la representación de los intereses latinoamericanos (de por sí fragmentados) y los limita en sus capacidades de agencia y emprendimiento normativo.

Conclusiones

La crisis del COVID agudizó las asimetrías globales y los problemas estructurales de América Latina. Los gobiernos tuvieron que hacer grandes esfuerzos para dar respuesta a la pandemia⁸⁹, sin embargo, el margen financiero e institucional era demasiado

⁸⁸ France Press. (16/12/2021). Pekín condena las sanciones de EE. UU. contra empresas chinas por tráfico de opiáceos. *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20211216-pek%C3%ADn-condena-las-sanciones-de-eeuu-contra-empresas-chinas-por-tr%C3%A1fico-de-opi%C3%A1ceos>

⁸⁹ Rodríguez Pinzón, E. y Álvarez, A. (2020). América Latina y el impacto de la pandemia de COVID-19. *Revista Pensamiento Propio* 52. Disponible en: <http://www.cries.org/?p=5694>

estrecho para dar una respuesta adecuada a semejante desafío. La región terminó pagando un altísimo precio y las consecuencias de la pandemia y las restricciones sociales con las que se intentó atajar van a tener repercusiones de largo plazo. En esta situación la inestabilidad causada por la invasión de Rusia a Ucrania y las sanciones con las que se le ha castigado, también tienen una incidencia importante en la región.

Ante tal situación es evidente que América Latina necesita diversificar y gestionar mejor sus relaciones internacionales para ponerlas al servicio de su desarrollo. Un desarrollo que no solo supone crecimiento, sino calidad democrática e institucional.

La creciente relación con China es muy importante en esta estrategia. En primer lugar, por la complementariedad productiva que ha creado un relevante nicho de mercado para los productos latinoamericanos; en segundo lugar, porque los intereses chinos han propiciado una fuerte inversión en proyectos y empresas de la región y en tercer lugar porque permite que los países latinoamericanos amplíen sus fuentes y posibilidades de financiación.

La presencia China en la región tiene características especiales que la diferencian de la estadounidense y europea, en primer lugar, por su dinámica comercial. En segundo lugar, porque China se presenta como un país del sur global buscando romper con dinámicas de dependencia norte sur tradicionales. En tercer lugar, porque este país ha construido un relato en el que intenta encajar las particularidades de su sistema político en una crítica a la democracia occidental.

Lo cierto es que a pesar del encaje político e ideológico que ha construido China, la relación se caracteriza por la asimetría y el pragmatismo. Estrategias como el Foro China América Latina le dan un mayor peso político, para China la relación se construye bilateralmente y ajustándose a las características, pero también a las debilidades de los distintos países. No es por tanto de extrañar que países con regímenes autocráticos o historial de quiebras económicas encuentren respaldo financiero en China, pero también que dicha financiación esté sujeta a las condiciones que el prestamista decida. A mayor capacidad de actuar en el mercado, mayor capacidad de negociar las condiciones de la financiación y de sus condiciones.

A su vez, el auge del proceso de reprimarización ha alimentado el crecimiento del PIB latinoamericano, pero tiene poca repercusión en materia de empleo (estable, formal y de calidad), graves

implicaciones en materia de sostenibilidad y de conflictividad social y ha producido una desindustrialización de la región.

Otro de los aspectos problemáticos de la relación tiene que ver con las prácticas extractivas de China, por ejemplo, en materia de pesca ilegal. América Latina, fragmentada como región no ha construido la capacidad de gestionar conjuntamente y, por tanto, con mayor fortaleza, desafíos comunes como este y otros impactos ambientales.

Es prácticamente unánime en la región la percepción de que habría que tener muy poca visión de futuro para poner coto a las relaciones con China»⁹⁰. La financiación China, puede apalancar el crecimiento y el desarrollo, pero también puede convertirse en una maldición en manos de gobiernos inescrupulosos o ineptos⁹¹. Asimismo, la irresponsabilidad fiscal hace más dependiente la economía de los recursos extractivos y a su volatilidad en una economía global en riesgo de crisis.

Sin embargo, corresponde solo a los gobiernos latinoamericanos y a sus diversos actores plantear las características y estrategia de la relación con China en general. No se puede culpar a China por la situación de la región⁹². China sigue sus intereses y los países latinoamericanos tienen que definir cuáles son los suyos y como conseguirlos⁹³. Un requerimiento clave para una mejor relación es menos pasividad en la relación vis a vis con China, tanto en la estrategia unilateral como en la multilateral, tanto en la relación con China como con las demás potencias, América Latina debe decidir cómo quiere encajar en el mundo, como va a conseguir su desarrollo, cuál es el precio que está dispuesta a pagar y hacerlo realidad.

⁹⁰ Ríos, X. (2019). *Op. cit.*

⁹¹ Gallagher, K. *The China Triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus*. New York, Oxford University Press.

⁹² Stallings, B. (2020). *Op. cit.*

⁹³ Gallagher, K. (2016). *Op. cit.*

Capítulo noveno

El papel de China en el continente africano y su impacto global: claves para comprender la «nueva era» de las relaciones sino-africanas

María Ángeles Alaminos Hervás

Resumen

El papel de China en el continente africano se ha convertido en un asunto central de las relaciones internacionales contemporáneas. Las relaciones entre China y África han evolucionado de manera significativa durante las dos últimas décadas, desde un enfoque centrado en el interés por los recursos naturales del continente hasta una posición de amplio alcance que, además de la dimensión económica, pone su acento en la esfera política y en el ámbito de la seguridad. En un contexto geopolítico de creciente competencia de las grandes potencias por la influencia en el continente africano, el papel de las relaciones sino-africanas resulta fundamental para comprender la creciente influencia global de China y su aspiración de liderazgo mundial.

Palabras clave

China, África, cooperación, desarrollo, seguridad, rivalidad.

**China's role on the African continent and its global impact:
Keys to understanding the 'new era' of Sino-African relations**

Abstract

China's role on the African continent has become a central issue in contemporary international relations. Relations between China and Africa have evolved significantly over the last two decades, from an approach centered on interest in the continent's natural resources to a wide-ranging position that, in addition to the economic dimension, emphasizes the political sphere and the field of security. In a geopolitical context of growing competition among the great powers for influence on the African continent, the role of Sino-African relations is fundamental to understanding China's growing global influence and its aspiration for world leadership.

Keywords

China, Africa, cooperation, development, security, rivalry.

Introducción

El papel de China en el continente africano se ha convertido en un asunto central de las relaciones internacionales contemporáneas¹. En el contexto actual de creciente rivalidad por el control de los recursos estratégicos y zonas de influencia en el continente africano, el interés de China en los recursos naturales africanos y su ascendencia en los asuntos políticos y de seguridad han exacerbado la competición de las principales potencias.

Las relaciones entre China y África han evolucionado de manera significativa durante las dos últimas décadas, desde un enfoque centrado en la extracción de recursos naturales hasta una posición de amplio alcance que, además de la dimensión económica, pone su acento en la esfera política y en el ámbito de la seguridad. La expansión de las relaciones sino-africanas constituye sin lugar a duda una de las dinámicas más importantes para la política y relaciones internacionales de los países africanos en el siglo XXI.

A pesar de que las relaciones entre China y África no son nuevas ni recientes, sino que hunden sus raíces en la historia, se han ido afianzando progresivamente desde la fundación de la República Popular China (RPC) en 1949 y el apoyo a las independencias de los países africanos, a partir de las décadas de los cincuenta y sesenta, siendo Egipto el primer país africano en establecer relaciones diplomáticas en 1956. Aunque las décadas de los ochenta y noventa vieron una disminución en la intensidad de las relaciones, China mantuvo contactos estrechos y alianzas con países afines ideológicamente durante la Guerra Fría. Sin embargo, no

¹ Es importante hacer notar, como punto de partida, que el estudio de las relaciones entre China y África en el mundo académico occidental adolece tradicionalmente de ciertas limitaciones, derivadas de la división existente entre la investigación sobre la política y las relaciones internacionales africanas, y la política y las relaciones internacionales chinas. En este sentido, Large afirmaba en 2008 que «África nunca ha sido un tema principal en el estudio de las relaciones exteriores chinas», y de manera similar, China no ha merecido «una investigación especializada y continua». Véase Large, D. (Enero 2008). *Beyond 'Dragon in the Bush': The Study of China-Africa Relations. African Affairs*. Vol. 107, n.º 426, pp. 46-47. Sin embargo, dado el interés que han despertado las relaciones sino-africanas en las últimas dos décadas, ha habido una evolución a la hora de estudiar las relaciones de manera más profunda y multidisciplinar, lo cual se ha visto reflejado en el desarrollo de nuevos marcos de análisis y enfoques, siempre teniendo en cuenta que es un objeto de estudio en continua mutación. A este respecto véase Alden, C. y Large, D. (eds.). (2019). *New Directions in Africa-China Studies*. London, *Routledge*.

fue hasta el nuevo milenio cuando se establecieron relaciones de manera más concertada, y China dirigió su mirada hacia el continente en busca de influencia y apoyo político, y recursos para mantener el ritmo de su crecimiento económico.

El interés de China en los recursos naturales del continente africano es evidente, y constituye un aspecto prioritario en la política exterior china hacia África para garantizar la continuidad de su crecimiento económico. No obstante, las relaciones sino-africanas se han ampliado y diversificado de manera considerable a lo largo de las dos últimas décadas, desde que en octubre de 2000 se celebró la Primera Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación entre China y África (FOCAC), de naturaleza trienal, para formalizar las relaciones y fortalecer la cooperación sino-africana. En 2006 se apostó por dar un impulso fundamental a las relaciones, conformando una «asociación estratégica» entre China y África, e intensificando la cooperación en todos los ámbitos.

En el momento actual, la visión del presidente chino Xi Jinping ha sido determinante para la transformación de las relaciones entre China y África, sentando las bases para abordar una nueva etapa, bajo un marco político reforzado y una intensificación de las actividades económicas que implica tanto el desarrollo industrial y de infraestructuras como una diversificación que incluye los intereses y oportunidades de las empresas chinas en los mercados africanos. Por un lado, en el seno del FOCAC, esto se ha expresado en el establecimiento de una visión «conjunta» de la cooperación entre los socios para 2035, como resultado de la octava Conferencia Ministerial del Foro, celebrada en noviembre de 2021. Por otro lado, en lo que respecta a la «Belt and Road Initiative» (BRI) o «Nueva Ruta de la Seda», presentada en 2013 por el presidente de China, que constituye el marco fundamental de las relaciones de China con el sur global, existe un gran potencial de transformación para el continente africano, fundamentalmente en el ámbito de la industrialización y el desarrollo de infraestructuras. La ambición china de desarrollar la conectividad y acelerar la integración económica de los países que recorre la «Nueva Ruta de la Seda» representa un proyecto político transcontinental a largo plazo, que pretende reforzar la política exterior de China y su influencia global.

El presidente Xi, en el cargo desde 2013, ha iniciado una «nueva era» conducente a la transformación de China tanto en los asuntos internos como en los globales. En este sentido, la inclusión de África en la visión del Partido Comunista Chino (PCCh) otorga a

los Estados africanos un papel fundamental como aliados políticos respecto a la estrategia política a medio y largo plazo de China en la esfera internacional. El apoyo africano, en un contexto internacional de competición y rivalidad entre las principales potencias, puede resultar determinante para favorecer la visión china y su influencia en los asuntos internacionales.

Por otra parte, la implicación cada vez mayor de China en África ha originado divergencias a la hora de aprehender las implicaciones para el continente y los cambios en la escena internacional, generando posiciones muy polarizadas que aluden a un nuevo imperialismo en África o al inicio de una transformación estructural del continente. Por un lado, existen críticas al intervencionismo chino en África, por la concesión de préstamos en condiciones preferenciales y sin condiciones políticas, lo cual resulta atractivo para los gobiernos africanos, pero puede conllevar un riesgo de endeudamiento masivo o trampa de la deuda que a medio plazo genere una dependencia de los diferentes países y una nueva forma de explotación, con magros beneficios para la sociedad civil. Por otro lado, la intervención de China en África conforma una perspectiva alternativa a Occidente, desde un nuevo modelo de cooperación Sur-Sur donde prima el principio de no intervención, en contraposición con el modelo que han desarrollado la Unión Europea y sus Estados miembros durante las décadas precedentes, condicionado políticamente, y centrado en el alivio de la pobreza, con escasos resultados transformadores.

En consecuencia, las estrategias europeas, predominantes en África tradicionalmente, están actualmente en proceso de reformulación por la presión ejercida por la influencia china en el continente africano. A nivel económico, las diferencias entre África y el resto del mundo son manifiestas. El continente sigue ocupando un papel marginal en la economía mundial, no obstante, el rápido crecimiento demográfico².

La creciente presencia china en África podría suponer una oportunidad para lograr el desarrollo integral del continente, gracias a las inversiones y el desarrollo de infraestructuras, proyectos de

² Si en 1960, en plena efervescencia de las independencias, el continente representaba el 3 % de la economía mundial, sesenta años después supone el 4 %, a pesar de que la población africana en 1960 representaba el 9 % de la población mundial, y en la actualidad casi se ha duplicado, llegando al 17 %. Según las estimaciones actuales, en el año 2040 la población de África rebasará los dos mil millones, superando significativamente la población de India o China. Cilliers, J. (2021). *The Future of Africa: Challenges and Opportunities*. Palgrave Macmillan. Pp. 13-14.

desarrollo, educación, salud, etc. China ha conseguido consolidarse como el primer socio comercial y de inversión de muchos países africanos, ofreciendo también ayuda al desarrollo y cooperación militar. Sin embargo, los efectos positivos para las poblaciones africanas no son en ningún caso evidentes, ya que el enfoque chino obvia las cuestiones de buena gobernanza, democratización y respeto de los derechos humanos, y beneficia a los gobiernos y élites urbanas, en detrimento de las poblaciones de las zonas rurales y periféricas, reforzando dinámicas de extraversión de los gobiernos africanos.

El ascenso de China en África, con sus luces y sus sombras, ha cambiado el panorama estratégico del continente y supone un asunto internacional de vital importancia, dada la creciente competición entre las potencias. En el presente artículo analizaremos las relaciones contemporáneas entre China y África de manera comprehensiva en sus distintas dimensiones, con el objetivo de comprender su evolución en el siglo XXI y elucidar los motivos por los cuales África es importante para China.

Antecedentes y narrativas históricas

La presencia china en el continente africano, que tanto interés ha despertado en los últimos tiempos, no es un fenómeno nuevo, sino que tiene un largo recorrido histórico, el cual se remonta a la dinastía Ming (1368-1644). Los primeros contactos establecidos entre China y África remiten a los siete viajes épicos realizados en el siglo XV por el almirante Zheng He, el conocido explorador eunuco chino que navegó en dirección al sureste asiático y al océano Índico, llegando a las costas de África oriental en distintas ocasiones entre 1405 y 1433³.

Estos contactos antiguos con África han sido rememorados frecuentemente por el gobierno chino, que ha movilizado la «narrativa histórica» de los viajes de Zheng He para mostrar a los africanos una identidad china positiva y una cultura benevolente, dado que el establecimiento primigenio de las relaciones no conllevó la ocupación de la tierra ni el uso de la fuerza, sino que se realizó de manera pacífica. Esta narrativa tiene, en primer lugar,

³ Un análisis histórico cronológico de las siete expediciones marítimas de Zheng He entre 1405 y 1433, sus motivaciones y consecuencias, puede consultarse en Levathes, L. (1994). *When China Ruled the Seas: The treasure fleet of the dragon throne 1405-1433*. New York, Simon & Schuster.

una utilidad evidente a la hora de establecer analogías entre el papel de China entonces y el rol creciente de China en el continente en la actualidad, transmitiendo a los africanos el mensaje de que no hay nada que temer del gigante asiático. Además, en segundo lugar, esta narrativa implícitamente pretende diferenciar a China de las potencias occidentales, y contraponer su acción pacífica y generosa a las ambiciones de las expediciones europeas, centradas en la extracción de los recursos africanos de manera agresiva. Por último, en tercer lugar, esta narrativa manifiesta la longevidad y tradición de las relaciones sino-africanas, cuyo fortalecimiento actual no sería sino la continuidad de un vínculo histórico⁴.

En tiempos modernos, China expresó su apoyo a las luchas africanas por la liberación nacional y la independencia de las potencias coloniales europeas, iniciadas en la década de los años cincuenta, e intensificadas en los sesenta y setenta. Tanto China como África han sido víctimas del colonialismo y el imperialismo (el colonialismo europeo en África, las guerras del Opio en China y el dominio británico), y han mostrado su compromiso anticolonial desde la celebración de la Conferencia de Bandung en 1955, germen del Movimiento de Países no Alineados.

En este sentido, la denominada «narrativa colonial» ha servido como un instrumento útil para la política africana de China, al mostrar, en primer lugar, paralelismos entre las experiencias históricas de China y África, víctimas de la subyugación. Este pasado compartido da profundidad a la idea actual de cooperación Sur-Sur. En segundo lugar, al igual que en la narrativa precedente, se contraponen la imagen de China con la de las potencias europeas desde un punto de vista moral, al ser estas últimas responsables del colonialismo y el imperialismo, y por tanto causantes del sufrimiento experimentado por los africanos y los chinos. Como China no colonizó el continente africano, las acusaciones actuales de neocolonialismo no tendrían ningún antecedente, y son precisamente acusaciones que parten de las potencias que sí colonizaron África. Por último, esta narrativa colonial muestra la continuidad de las relaciones sino-africanas desde el respeto y la benevolencia, lo cual reforzaría el enfoque actual chino de no

⁴ El análisis de esta narrativa histórica y su utilidad para la formulación de la política africana de China puede verse en detalle en Sverdrup-Thygeson, B. (Enero 2017). The Chinese Story: Historical narratives as a tool in China's Africa policy. *International Politics*. Vol. 54, n.º 1 pp. 60-62. Véase también Ríos Paredes, X. China y su papel en África. *Anuario Ceipaz*. N.º 2, 2008-2009, pp. 207-220.

intervención en los asuntos internos de los países africanos, en comparación con la interferencia de las potencias occidentales. El apoyo y solidaridad de China en el momento de los procesos de descolonización africanos quedaría simbolizado por la financiación, en la década de los setenta, del proyecto ferroviario a gran escala entre Tanzania y Zambia (el proyecto TAZARA)⁵.

La aproximación del gobierno chino, que opone un pasado glorioso de antiguas civilizaciones y una modernidad marcada por la lucha en contra de la subyugación, está muy presente en la retórica de la política china hacia África, como podemos ver, por ejemplo, en el discurso del presidente Hu Jintao en 2006, con ocasión de la ceremonia de apertura de la Cumbre de Pekín del FOCAC:

*«In the long course of history, the Chinese and African peoples, with an unyielding and tenacious spirit, created splendid and distinctive ancient civilizations. In the modern era, our peoples launched unremitting and heroic struggle against subjugation, and have written a glorious chapter in the course of pursuing freedom and liberation, upholding human dignity, and striving for economic development and national rejuvenation. The progress and development of China and Africa are a major contribution to the advancement of human civilization»*⁶.

No obstante, dado que tanto Tanzania como Zambia eran aliados ideológicos de la República Popular China, se puede analizar la construcción del ferrocarril entre los dos países no como un gesto de amistad (según el discurso político visto anteriormente), sino como un apoyo expreso de la revolución maoísta a esos países afines, por su orientación socialista, llevado a cabo mediante la acción diplomática en esta dirección del primer ministro Zhou Enlai desde la fundación del Partido Comunista de China y la proclamación de la RPC en 1949⁷.

Después de la muerte de Mao Tse-Tung en 1976 y un breve periodo de transición, China se centró a partir de 1978, con Deng

⁵ Véase Sverdrup-Thygeson, B. (Enero 2017). The Chinese Story: Historical narratives as a tool in China's Africa policy. *International Politics*. Vol. 54, n.º 1, pp. 63-65.

⁶ Hu, J. (4 noviembre 2006). Address by Hu Jintao, President of the People's Republic of China, at the Opening Ceremony of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation. Pekín. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cein/eng/zgbd/t278762.htm>

⁷ Taylor, I. (2009). *China's New Role in Africa*. London, Lynne Rienner Publishers. Pp. 13-17.

Xiaoping (1978-1989), en su propia modernización y reformas internas. Asimismo, tras las independencias y la conformación de los primeros gobiernos poscoloniales, asistimos a un escenario de grave endeudamiento y crisis económica en muchos Estados africanos, que va a obstaculizar el desarrollo interno y dará lugar a la intervención de las instituciones financieras internacionales en las economías africanas, mediante los programas de ajuste estructural, sobre todo en los años ochenta. En consecuencia, las relaciones exteriores con África en la década de los ochenta disminuyeron, aunque tras la represión del movimiento de protesta de la plaza de Tiananmen en junio de 1989 y el aislamiento internacional, Pekín dirigió su mirada hacia África en búsqueda de apoyo político. En la década de los años noventa, con Jiang Zemin (1989-2002) y la profundización de las reformas internas, las relaciones con África mantuvieron una menor intensidad, aunque se gestó la aproximación al continente como una fuente de recursos y un mercado potencial para la RPC.

Evolución de las relaciones en el siglo XXI

Primera fase, 2000-2012: formalización, crecimiento y reforzamiento de las relaciones sino-africanas

En el nuevo milenio, la celebración del Primer Foro de Cooperación China-África en el año 2000 supuso el establecimiento de un nuevo marco de relaciones con el continente africano en su conjunto, la ambición de estructurar los contactos y vínculos de las décadas precedentes, con el objetivo de fortalecer la cooperación sino-africana. El FOCAC puede entenderse, de esta manera, como la formalización de las dilatadas relaciones sino-africanas⁸.

El Gobierno chino propuso la convocatoria de la Primera Conferencia Ministerial del FOCAC, de naturaleza trienal, que constituyó la primera reunión de este tipo en la historia de las relaciones entre China y África, a la que acudieron más de ochenta ministros de China y de cuarenta y cuatro países africanos. Los ministros encargados de los asuntos exteriores, el comercio exterior y la cooperación internacional, así como los asuntos económicos y sociales de China y de los países africanos se reunieron en Pekín entre el 10 y el 12 de octubre, para abordar dos temas principales, enunciados

⁸ Taylor, I. (2011). *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*. Oxon/New York, Routledge.

en dos interrogantes: ¿De qué manera debemos trabajar para el establecimiento de un nuevo orden político y económico internacional en el siglo XXI?, y ¿cómo debemos reforzar la cooperación económica y comercial entre China y África ante las nuevas circunstancias?⁹.

Al término de la Conferencia, dos documentos fundamentales, una declaración y un programa de cooperación¹⁰ fueron adoptados por los líderes chinos y africanos. En la «Declaración de Pekín», se acordó que el Foro de Cooperación China-África sería el marco para el diálogo colectivo entre China y los países africanos «sobre la base de la igualdad y el beneficio mutuo», y se enfatizó en consolidar y ampliar la cooperación entre China y África «a todos los niveles y en todos los ámbitos». No faltaron en la Declaración referencias a las narrativas históricas presentes en los discursos políticos chinos respecto a su política africana, como vimos en el anterior apartado. En este sentido, la Declaración hizo énfasis en la «larga y tradicional amistad» entre China y África, que constituye una base sólida para las relaciones (según la primera narrativa histórica), se mencionó «la valiente lucha de los países y pueblos africanos por la independencia» (según la narrativa colonial) y se expresó la «injusticia y desigualdad del actual sistema internacional», criticando el papel de la comunidad internacional en la crisis de la deuda africana, y acentuando los beneficios «mutuos» potenciales del «desarrollo de la cooperación entre China y los países africanos en el ámbito económico, comercial y de otro tipo», como parte de la cooperación Sur-Sur¹¹.

Para Taylor, en la base de la construcción del FOCAC se encuentra el carácter simbólico del mismo, y el papel que ello juega frente

⁹ Forum on China-Africa Cooperation. First Ministerial Conference. Two Major Agenda items of the Conference. (15 septiembre 2004). Pekín. Disponible en: http://www.focac.org/eng/ljhy_1/dyjbzjhy_1/CI12009/200409/t20040915_7976629.htm

¹⁰ El Programa de Cooperación China-África para el desarrollo económico y social de 2000 estableció el compromiso y los principios concretos para la cooperación en las áreas del desarrollo económico y social, sobre la base de la 'igualdad' y del 'respeto mutuo', con un enfoque centrado en el comercio y la inversión. Véase Forum on China-Africa Cooperation. Program for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development. (25 septiembre 2009). Pekín. Disponible en: http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/200909/t20090925_8079753.htm

¹¹ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Beijing Declaration of the Forum on China-Africa Cooperation. (17 noviembre 2000). Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200011/t20001117_678999.html

a las audiencias no solo africanas, sino también chinas e internacionales: «*Symbolism and spin then is at the root of the whole FOCAC enterprise and works at various levels and is directed both toward Africa, toward the world and toward the Chinese population*»¹².

Si el año 2000 conllevó la institucionalización de los duraderos vínculos entre China y África, el año 2006, el «año de África» en China, supuso un punto de inflexión en el devenir de las relaciones sino-africanas, bajo la presidencia de Hu Jintao (2002-2012). En 2006 asistimos a un reforzamiento sin precedentes de las relaciones económicas y políticas, manifestado en diversos viajes y visitas de alto nivel a múltiples países del continente¹³. En el mismo año, China se convirtió en el tercer mayor socio comercial de África, después de Estados Unidos y de Francia, haciendo de África una de sus fuentes más importantes de recursos estratégicos, oportunidades de inversión y mercado para los productos chinos.

El momento más relevante para las relaciones sino-africanas lo constituyó la celebración, durante el mes de noviembre en Pekín, de la Tercera Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación China-África¹⁴, y la Primera Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, a la que acudieron los líderes chinos y 41 jefes de Estado y altos funcionarios de 48 países africanos. Los documentos más importantes que resultaron de la celebración de la Cumbre fueron una declaración y un plan de acción para el periodo 2007-2009.

¹² Taylor, I. (2011). *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*. Oxon/New York, Routledge. P. 103.

¹³ En enero de 2006, el ministro de Asuntos Exteriores Li Zhaoxing visitó Cabo Verde, Liberia, Mali, Senegal, Nigeria y Libia. En abril, el presidente Hu Jintao visitó Marruecos, Nigeria y Kenia. En junio, el primer ministro Wen Jiabao visitó siete países de África (Egipto, Ghana, Congo, Tanzania, Uganda, Angola, y Sudáfrica). Estos viajes, como se puede ver, cubrieron una amplia extensión geográfica, con el objetivo de reforzar el diálogo político y la cooperación a todos los niveles. De hecho, desde el año 1991 existe una tradición de la diplomacia china según la cual los ministros de Asuntos Exteriores chinos eligen países del continente africano como destino de su primera visita al extranjero, así que comienzan cada nuevo año con una visita oficial a África. De esta forma, en enero de 2007, Li Zhaoxing realizó una nueva gira por otros siete países africanos (Benín, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Chad, República Centroafricana, Eritrea, y Botsuana) y así cada nuevo año hasta el día de hoy. Véase Alaminos Hervás, M. Á. (2010). *Las relaciones sino-africanas ante la crisis global. La creciente presencia y expansión de China en el continente africano: evaluación e implicaciones*. En Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.). *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*. Madrid, Iustel. Pp. 675-684.

¹⁴ La I Cumbre se celebró en Pekín en el año 2000, como vimos anteriormente en el texto, y la II Cumbre del Foro se celebró en 2003 en Adís Abeba.

La Declaración de la Cumbre de Pekín de 2006 puso el énfasis en la amistad, solidaridad y cooperación entre China y África, con ánimo de reforzarlos en el siglo XXI para el mutuo beneficio y para garantizar el desarrollo y la prosperidad de los socios. Con este objetivo en el horizonte, se proclamó solemnemente «el establecimiento de un nuevo tipo de asociación estratégica entre China y África», para reforzar y aumentar el diálogo y la cooperación en todos los ámbitos, intensificando por ende las relaciones entre ambos¹⁵. En la Declaración se movilizaron algunas narrativas útiles para la formulación de la política africana del Gobierno chino, igual que en el año 2000, predominando la idea de una identidad compartida dada la condición de China de ser «el país en vías de desarrollo más grande del mundo» y África el continente con el mayor número de países en vías de desarrollo. Asimismo, la cooperación Sur-Sur, necesaria para construir un orden internacional más justo, y la solidaridad tradicional entre China y África están presentes en el texto, tanto como el énfasis en los beneficios comunes e intereses mutuos¹⁶.

El Plan de Acción de Pekín para el periodo 2007-2009, por su parte, se encargó de definir «el rumbo de la cooperación China-África en todos los ámbitos en los siguientes tres años», poniendo siempre el acento en promover «la amistad, la paz, la cooperación y el desarrollo». El Plan organiza la cooperación en cuatro áreas principales: cooperación política, cooperación económica, cooperación en asuntos internacionales y cooperación en materia de desarrollo social, con subapartados que abarcan todos los sectores de interés en las relaciones sino-africanas¹⁷.

¹⁵ En concreto, para potenciar este nuevo tipo de asociación estratégica, China se comprometió a reforzar la cooperación con África en los siguientes ámbitos: «En primer lugar, profundizar en la relación política de igualdad y confianza mutua; segundo, ampliar una cooperación económica en la que todos ganen; tercero, ampliar el intercambio para el enriquecimiento cultural; cuarto, promover un desarrollo global equilibrado y armonioso; quinto, reforzar la cooperación y el apoyo mutuo en los asuntos internacionales». Véase Hu, J. (4 noviembre 2006). Address by Hu Jintao, President of the People's Republic of China, at the Opening Ceremony of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation. Pekín. Disponible en: <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cein/eng/zgbd/t278762.htm>

¹⁶ Forum on China-Africa Cooperation. Third Ministerial Conference. (25 septiembre 2009). *Declaration of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation*. Pekín. Disponible en: http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/200909/t20090925_8079755.htm

¹⁷ Forum on China-Africa Cooperation. Third Ministerial Conference. (16 noviembre 2006). *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2007-2009)*. Pekín. Disponible en: http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/index_2.htm

Estos dos documentos se adecuaron a las líneas establecidas en el *Libro Blanco de la política exterior del Gobierno chino hacia el continente africano*, publicado en enero de 2006, donde se presentó por primera vez la política china hacia África. En el documento, que formuló los principios y bases para las relaciones sino-africanas, se adoptó un enfoque integral o *all-round cooperation* entre China y África, y se estableció un plan a largo plazo para continuar el camino realizado hasta el momento y reforzar la cooperación progresivamente en el futuro¹⁸.

En términos más amplios, durante la administración de Hu Jintao, China adoptó el principio de una política exterior de naturaleza integral, o bien, *all-round/all-directional foreign policy*, que no diferenciaría entre regiones geográficas o países, sino que pondría el énfasis en el desarrollo de relaciones de manera equilibrada con todas las partes del mundo. Bajo este marco general, China se acercaría tanto a las grandes potencias, como a su vecindario y a los países en vías de desarrollo. No obstante, como explica Yun Sun, la prioridad otorgada a los países vecinos y a las potencias mundiales, dado el impacto para los intereses chinos y para su seguridad nacional, sería mucho mayor que el interés dedicado a los países en vías de desarrollo, como las naciones africanas, cuya importancia en la estrategia de política exterior china radica en conformar las bases o fundamentos de la política exterior china, es decir, sería más un medio que un fin en sí mismo en las relaciones de China con el mundo. Ello no quiere decir que África no sea importante o no constituya un asunto estratégico para China, sino que no es la prioridad de la política exterior china. A pesar del crecimiento exponencial de las relaciones y de los intereses económicos, el volumen total de las inversiones y del comercio con África es mucho menor que el desplegado con potencias como la Unión Europea y Estados Unidos, o países vecinos como Japón y las naciones de ASEAN. Sin embargo, en el caso de África, sucede lo contrario, y China ha adquirido una posición predominante, convirtiéndose en el primer socio comercial en el año 2009, y en uno de los principales inversores para muchos de los gobiernos africanos¹⁹.

¹⁸ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. *China's African Policy*. (12 enero 2006). Pekín. Disponible en: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t230615.htm>

¹⁹ Sun, Y. (Abril 2014). *Africa in China's Foreign Policy*. Washington, Brookings. Pp. 13-15. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/africa-in-china-web_cmg7.pdf

Las respuestas de los países africanos a la expansión de China en estas primeras fases en el continente han sido dispares. Por un lado, en el caso de países sujetos a sanciones internacionales, como pueden ser Sudán o Zimbabue, los regímenes políticos acogieron las iniciativas políticas y económicas chinas favorablemente, con el objetivo de escapar del aislamiento internacional y optar a fuentes de financiación. Las clases dirigentes de regímenes de índole no democrática se han mostrado en general más dispuestos a la implicación china que otros países africanos con instituciones sólidas y economías más desarrolladas, como en el caso de Sudáfrica, que frenó iniciativas chinas en el país para evitar eventuales daños en las economías locales²⁰.

Para concluir este apartado, podemos afirmar que la política africana de China en la primera década del siglo XXI no depende únicamente de la dimensión económica, de consolidar mercados para los productos chinos y de garantizar los recursos para el crecimiento económico continuado, sino que otros factores son fundamentales para comprender la política africana, incluyendo la búsqueda de apoyo político para contrarrestar la influencia de Taiwán y la aspiración de consolidar las bases de una política exterior a nivel global, desde una visión propia del sistema internacional, que hace hincapié en la cooperación Sur-Sur, en la defensa de la multipolaridad y en el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, legitimado por la ausencia de pasado colonial de China²¹.

Segunda fase, 2013-actualidad: el establecimiento de «una nueva era» en las relaciones y el planteamiento de una visión común

La segunda fase de las relaciones entre China y África en el siglo XXI comienza con la llegada al poder de Xi Jinping, secretario general del Partido Comunista de China desde 2012, y séptimo presidente de la RPC desde marzo de 2013.

Bajo el mandato de Xi Jinping, el Partido Comunista Chino ha promovido una nueva versión del modelo chino, constituido por un capitalismo de Estado y un sistema autoritario de partido único,

²⁰ Alden, C. (2007). *China in Africa*. London, Zed Books.

²¹ A este respecto, véanse Wenping, H. (Summer 2007). The Balancing Act of China's Africa Policy. *China Security*. Vol. 3, n.º 3, pp. 23-40; Alden, C. y Alves, A. C. (2017). China's Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialisation and the 'Sinosphere'. *Journal of Contemporary China*. Vol. 26, n.º 103, pp. 151-165.

que trata de expandir más allá de sus fronteras. En el caso de África, ello implica fortalecer las relaciones sino-africanas para coadyuvar al impulso de la política exterior china y sus ambiciones globales en la «nueva era»²².

La *Belt and Road Initiative*²³ o Iniciativa de la Franja y la Ruta, aprobada en 2013, constituye el marco estratégico para las relaciones de China con los países de Asia, Oriente Medio, África Oriental y el Este de Europa, orientado a reforzar la conectividad mundial y fomentar un sistema económico global abierto. Aunque el interés de la Iniciativa se centra en los países asiáticos vecinos, tiene implicaciones significativas para el continente africano en lo que respecta a la continuidad del énfasis otorgado a la financiación de grandes proyectos de desarrollo de infraestructuras.

El objetivo principal de la BRI es consolidar las rutas comerciales con China, lo que se traduce en el desarrollo de dos iniciativas. Por un lado, la ruta terrestre o «Cinturón Económico de la Ruta de la Seda», que comprende seis corredores económicos, y por otro lado, la «Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI». Las cinco prioridades de cooperación son la coordinación política, la mejora de la conectividad mediante el desarrollo de infraestructura (que incluye carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), el libre comercio, la integración financiera y los vínculos entre los pueblos²⁴.

En el marco de la «Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI», en el continente africano la iniciativa se concreta principalmente en el desarrollo de grandes infraestructuras en África Oriental, pero incluye proyectos también en otras regiones. Además, el apoyo africano a la BRI se ve correspondido por el apoyo de China a los planes de desarrollo africanos formulados en el seno de la «Agenda 2063» de la Unión Africana, el plan comprehensivo para la transformación estructural del continente formulado en 2013²⁵.

Las sinergias entre la BRI y la «Agenda 2063» pueden generar una mayor conectividad, siempre y cuando se genere un ambiente

²² Large, D. (2021). *China and Africa: The New Era*. Oxford, Polity.

²³ Hasta el año 2016, la '*Belt and Road Initiative*' se conocía como '*One Belt One Road*' (OBOR), es decir, 'una franja, una ruta'. En la actualidad se suele hacer referencia a la 'Nueva Ruta de la Seda', en alusión a la histórica Ruta de la Seda, la red de rutas comerciales terrestres y marítimas que conectaba Asia con Europa y África.

²⁴ Véase: Belt and Road Initiative. <https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>

²⁵ AfricanUnionCommission. *Agenda2063: TheAfricawewant*. (2015). AddisAbaba. https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf

propicio para proteger las inversiones y el desarrollo de los proyectos, lo cual puede constituir un desafío en determinados escenarios caracterizados por prácticas de corrupción o una deficiente administración²⁶.

En el marco de la «Agenda 2063» de la Unión Africana, se ha constituido el «Área Continental Africana de Libre Comercio» (AfCFTA, por sus siglas en inglés) establecida en marzo de 2018 y oficialmente en vigor en mayo de 2019, que entró en funcionamiento en enero de 2021²⁷. La AfCFTA, constituye uno de los proyectos emblemáticos de la UA, con la aspiración de conseguir la integración económica de África a nivel continental. Además, la AfCFTA es un elemento crucial que hay que tener en cuenta a la hora de comprender los enfoques africanos de industrialización y transformación económica, y presenta evidentes sinergias con la acción de China en el continente, ya que uno de los principales obstáculos para la integración es la ausencia de infraestructuras, que es uno de los ejes de la BRI y el FOCAC en África²⁸.

No obstante, la BRI no parece representar un cambio sustancial en las relaciones sino-africanas, sino la continuación de los objetivos desplegados en la cooperación económica desarrollada durante las últimas dos décadas y el énfasis en el desarrollo de infraestructuras y en los procesos de industrialización. La BRI es una iniciativa ambiciosa y con un gran potencial transformador, pero hoy en día no se puede evaluar en profundidad su impacto dado el estrecho margen temporal y el pequeño grupo de países africanos que se han sumado a la Iniciativa²⁹.

En 2014, la formulación de dos grandes iniciativas centradas en la industrialización y en el desarrollo de infraestructuras en el continente, denominadas «461 China-Africa Cooperation Framework» y «Three Networks and Industrialization Projects», generaron

²⁶ Véase a este respecto Carrai, M. A. (2021). Adaptive Governance along Chinese-financed BRI Railroad Megaprojects in East Africa. *World Development*. Vol. 141, pp. 1-21; y también Wu, Y. S., Alden, C. y Sidiropoulos, E. (29 mayo 2017). Where Africa Fits into China's Massive Belt and Road Initiative. *The Conversation*. <https://theconversation.com/where-africa-fits-into-chinas-massive-belt-and-road-initiative-78016>

²⁷ African Union. (21 marzo 2018). *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*. Addis Ababa. <https://au.int/en/treaties/agreement-establishing-african-continental-free-trade-area>

²⁸ Véase: Colom Jaén, A. y Mateos, Ó. (2022). China in Africa: Assessing the Consequences for the Continent's Agenda for Economic Regionalism. *Politics and Governance*. Vol. 10, n.º 2, pp. 61-70.

²⁹ Colom Jaén, A. (2021). El impacto de China en la economía política de África en el siglo XXI. *Revista IDEES*, n.º 56, p. 6.

mucho interés y resultaron sintomáticos de la nueva visión y el papel que China espera jugar en África a partir de la segunda década del siglo XXI. Estas iniciativas implican el desarrollo de un nuevo marco político, una influencia creciente en el ámbito de la seguridad y una intensificación de los lazos económicos en torno a proyectos emblemáticos de desarrollo industrial y de infraestructuras en el continente, lo cual ha impulsado la reconsideración de las relaciones sino-africanas³⁰.

La BRI en África tiene un papel complementario a la contribución del FOCAC. De hecho, la celebración de la sexta Conferencia Ministerial del FOCAC en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2015, y la celebración de la séptima Conferencia en Pekín en 2018 (posteriormente promovidas a la categoría de cumbres), supusieron la confirmación del fortalecimiento de la asociación estratégica y sentaron las bases para abordar la nueva etapa en las relaciones de China con los gobiernos africanos, donde los asuntos de paz y seguridad van a jugar un papel principal.

La Declaración de Johannesburgo, fruto de la Cumbre de 2015, pone el acento en la consolidación de la solidaridad, el progreso conjunto y la cooperación mutuamente beneficiosa. Las narrativas habituales están presentes en el documento, pero ahora por primera vez se enlaza el documento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, y más significativamente con el apoyo a «los esfuerzos africanos para implementar la Agenda 2063». Asimismo, se enlaza el apoyo a la integración económica africana con las iniciativas desplegadas bajo la «Nueva Ruta de la Seda», mencionada por primera vez en el VI FOCAC³¹.

En el Plan de Acción para el periodo 2016-2018, los temas de paz y seguridad adquieren una nueva dimensión. A pesar de la retórica china de no intervención, China va a comenzar a implicarse de manera más intensa en el ámbito de la seguridad en el continente africano, y se va a incentivar la colaboración con la Unión

³⁰ Alden, C. (Julio 2017). *New Actors, New Models, New Outcomes? African countries' engagement with China and other development partners in achieving the SDGs and Agenda 2063. Oxfam Research Report.* Oxfam. Pp. 18-19. Disponible en: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/new-actors-new-models-new-outcomes-african-countries-engagement-with-china-and-620319/>

³¹ Forum on China-Africa Cooperation. (25 diciembre 2015). *Declaration of the Johannesburg Summit of the Forum on China-Africa Cooperation.* Pekín. Disponible en: http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201512/t20151225_7933574.htm

Africana en este sentido, miembro de pleno derecho a partir de la celebración de la VI conferencia del FOCAC³².

La Declaración de Pekín de 2018, titulada «Hacia una comunidad China-África aún más fuerte con un futuro compartido» va a ahondar en la consolidación de las relaciones estratégicas, y en las sinergias entre la Belt and Road Initiative, la Agenda 2030 de Naciones Unidas y la Agenda 2063 de la Unión Africana³³. De esta forma, el Plan de Acción (2019-2021) resultado del VII FOCAC va a incluir ocho iniciativas que se insertan en la BRI como marco de acción, para acelerar la integración regional africana y el desarrollo de infraestructuras necesario para ello³⁴.

En la actualidad, la celebración en Dakar de la Octava Conferencia Ministerial del FOCAC, en noviembre de 2021, ha dado como fruto, entre otros documentos, un plan para la cooperación a medio plazo entre China y África, denominado Visión 2035 para la Cooperación China-África³⁵, que ha sido formulado conjuntamente por los socios para determinar los objetivos y la dirección de la cooperación, reforzar las relaciones y promover un futuro compartido³⁶.

Simultáneamente, la Oficina de Información del Consejo de Estado emitió un nuevo libro blanco sobre la política africana de China titulado *China y África en la nueva era: una asociación entre iguales*, que hace énfasis en la idea de la igualdad entre los socios, y establece los pilares de las relaciones entre China y los países africanos en la nueva era iniciada con la visión estratégica

³² Forum on China-Africa Cooperation. (25 diciembre 2015). *The Forum on China-Africa Cooperation Johannesburg Action Plan (2016-2018)*. Pekín. Disponible en: http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201512/t20151225_7933575.htm

³³ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (12 septiembre 2018). *Beijing Declaration: Toward an Even Stronger China-Africa Community with a Shared Future*. Pekín. Disponible en: http://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/201809/t20180912_5858593.htm

³⁴ Forum on China-Africa Cooperation. (12 septiembre 2018). *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019-2021)*. Pekín. Disponible en: http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201809/t20180912_7933578.htm

³⁵ Forum on China-Africa Cooperation. *China-Africa Cooperation Vision 2035*. (10 diciembre 2021). Pekín. Disponible en: http://focac.org.cn/focacdakar/eng/hyqk_1/202112/t20211210_10466585.htm

³⁶ La Agenda 2063 de la Unión Africana se ha planteado implementar cinco planes decenales desde su formulación en 2013 hasta el horizonte de cincuenta años de la Agenda, en 2063. El Primer Plan Decenal de Implementación está llegando a su fin (2013-2023), con lo cual el Segundo Plan Decenal va prácticamente a coincidir en su aproximación temporal con la Visión 2035 de China, lo que ofrece potenciales sinergias y oportunidades para la acción de la UA y China.

del presidente Xi, sobre las bases de la cooperación reforzada enunciada en la BRI y en las cumbres del FOCAC de 2015 y 2018 vistas anteriormente³⁷.

En 2020, en la quinta sesión plenaria del XIX Comité Central del Partido Comunista chino, se adoptó el XIV Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (2021-2025) y los Objetivos a Largo Plazo para 2035, o bien Visión 2035, el plan a medio y largo plazo de China para conseguir «el objetivo básico de la modernización socialista»³⁸.

La coincidencia de la Visión 2035 para el continente africano y el propio plan nacional chino para 2035 ha llamado la atención por el alineamiento evidente de los dos documentos, que implica que la cooperación con África en el ámbito del desarrollo, la política y la seguridad se integra en el proceso de ascensión de China al estatus de gran potencia con influencia global³⁹.

En este sentido, la política africana de China se enmarca en un proyecto más amplio de expansión internacional que aspira a constituir un nuevo liderazgo y una alternativa al actual orden mundial, desafiando la hegemonía en declive de Estados Unidos.

Rivalidad geopolítica y competición de modelos: el impacto global de las relaciones sino-africanas

La creciente rivalidad geopolítica y estratégica

En esta sección abordaremos una cuestión fundamental para el estudio de las relaciones entre China y África, a saber, la creciente competencia de las grandes potencias por la influencia en el continente africano, y la relevancia de África para la definición de un nuevo orden mundial. Si en la sección anterior hemos analizado

³⁷ The State Council Information Office of the People's Republic of China. (Noviembre 2021). *China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals*. Pekín. Disponible en: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202111/26/content_WS61a07968c6d-0df57f98e5990.html

³⁸ Xinhua. Publican comunicado de quinta sesión plenaria del XIX Comité Central del PCCh. (29 octubre 2020). Pekín. http://spanish.xinhuanet.com/2020-10/29/c_139476137.htm Taylor, J. (25 junio 2021). China 2035: Achieving Socialist Modernization Basically. *China Focus*. Disponible en: http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/commentaries/202106/t20210625_800250626.html

³⁹ Sun, Y. (27 diciembre 2021). *An examination of the 2035 Vision for China-Africa Cooperation*. Washington, Brookings. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2021/12/27/an-examination-of-the-2035-vision-for-china-africa-cooperation/>

los pilares que sustentan las relaciones sino-africanas, desde el marco nacional chino, otorgando un interés especial a las iniciativas hacia África y las políticas desarrolladas en el seno del FOCAC y de la BRI o «Nueva Ruta de la Seda», en este apartado examinaremos el papel de las relaciones en un marco internacional de rivalidad entre antiguas y nuevas potencias con intereses políticos y económicos en África, que se ha dado en denominar «segunda lucha» por el continente⁴⁰.

Desde el final de la Guerra Fría, las potencias occidentales se implicaron en el continente africano con una agenda centrada en la gobernanza y las condicionalidades políticas, para incentivar la democracia y la economía de mercado en el continente. El apoyo financiero, las iniciativas de alivio de la deuda y programas de reducción de la pobreza de los países menos desarrollados estuvieron por tanto condicionados políticamente.

Por su parte, países emergentes como China iniciaron los primeros acercamientos a países africanos desde el interés en los recursos naturales, proponiendo proyectos de construcción de infraestructuras y financiación a cambio de petróleo y otros recursos energéticos. A diferencia de las políticas occidentales, las posiciones chinas de no intervención y la posibilidad de financiación alternativa sin condiciones, han resultado atractivas para los gobiernos africanos y la necesidad de desarrollar sus economías, lo cual ha tenido consecuencias para el rol de Occidente en África y ha modificado la agenda política y económica en el continente.

La expansión china en el continente, junto con el reciente estímulo de la acción de Rusia en África, han hecho saltar las alarmas en Occidente. Sin embargo, no se ha observado una firme voluntad política para contrarrestar la influencia de dichas potencias, lo cual queda reflejado, por ejemplo, en el lugar asignado a África en la política exterior de Estados Unidos. El bajo perfil del continente, salvo en materia de lucha antiterrorista, ha generado un vacío en determinadas esferas, que ha sido ocupado por otras potencias. En un contexto global de competencia geopolítica, esta aparente falta de interés se ha revisado, esencialmente a partir de los últimos años de la presidencia de Trump y su política de *America First*, para incluir como ejes prioritarios de la política

⁴⁰ Este término de 'segunda lucha' o disputa por el continente africano remite a una 'primera lucha' que sería el expolio de África en el momento del colonialismo por parte de las potencias europeas.

americana hacia África dos aspectos, en primer lugar, contrarrestar la presencia de China y, en segundo lugar, centrarse en el ámbito de la seguridad⁴¹.

En la actualidad, las potencias emergentes están aumentando progresivamente su influencia en el continente africano, y China es sin duda el actor más implicado en todas las esferas de acción, tanto económicas, como políticas y crecientemente en el ámbito de la seguridad.

Las consecuencias para las potencias occidentales son de una magnitud considerable, ya que la acción de China en África está desplazando a los países europeos de esferas de influencia tradicionales, además de erosionar el consenso neoliberal que durante las últimas décadas ha definido las políticas de desarrollo hacia el continente, y socavar los enfoques normativos basados en el respeto a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno⁴².

La promoción del modelo chino

China ha movilizado un discurso político que hace hincapié en la longevidad y benevolencia de las relaciones con los países africanos, en la solidaridad anticolonialista, y en una identidad compartida como países en vías de desarrollo, para formular una aproximación al continente centrada en la cooperación Sur-Sur, en la igualdad entre los socios, el respeto y los beneficios mutuos, y en la posibilidad de construir un orden internacional multipolar menos asimétrico⁴³.

Así pues, las políticas chinas quieren atraer a los líderes africanos hacia este discurso, para reforzar la capacidad de desafiar los principios del Consenso de Washington y los enfoques normativos característicos del orden liberal promovido por las potencias

⁴¹ Véanse Alaminos Hervás, M. Á. (Octubre 2018). El impacto de la Administración Trump en las relaciones entre Estados Unidos y África: evaluación temprana de cambios, continuidades y consecuencias. *Revista UNISCI*, n.º 48 pp. 369-400; Alaminos Hervás, M. Á. (2021). Desarrollo político y económico en África: sesenta años de transformación. *Revista de Fomento Social*. Vol. 76/2, n.º 300, pp. 249-286.

⁴² Alden, C. (Noviembre 2019). Emerging Powers and Africa: From development to geopolitics. *IAI Papers*. Nº. 19. Istituto Affari Internazionali. Disponible en: <https://www.iai.it/en/publicazioni/emerging-powers-and-africa-development-geopolitics>

⁴³ Las bases de las relaciones sino-africanas remiten a los «cinco principios de coexistencia pacífica», piedra angular de la política exterior china, a saber: respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica.

occidentales. En otras palabras, este discurso, en palabras de Carrozza, presenta a China y África «como amigos y aliados en la lucha común contra la hegemonía occidental»⁴⁴.

Según Alden y Large, los dirigentes chinos no solo cuestionan, sino que reinterpretan conceptos fundamentales del orden liberal, lo cual se ha traducido en un proceso gradual de (re) formulación de normas en el ámbito del desarrollo y la seguridad para permitir el desempeño de un papel más activo en las cuestiones africanas, que se alinee con los intereses chinos. Con el objetivo de superar la retórica tradicional centrada en el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados, y la defensa de la soberanía nacional, este enfoque permitiría, de manera progresiva, reforzar las relaciones sino-africanas y consolidar la participación china en asuntos clave de la seguridad africana⁴⁵.

Al reinterpretar conceptos como el de la construcción de la paz liberal, los responsables políticos chinos han iniciado un proceso de replanteamiento de las normas establecidas sobre seguridad y desarrollo que están más en consonancia con sus principios e intereses fundamentales. Esta agenda en ciernes ha permitido al gobierno chino superar las limitaciones de una retórica arraigada en la no injerencia en los asuntos internos que prohibía la participación en las cuestiones de seguridad africanas, para pasar a un conjunto de prácticas que permiten a China desempeñar un papel más sustantivo en la seguridad del continente.

En términos generales, podemos afirmar que la política exterior de China y su creciente influencia global se ven reforzadas por el apoyo político de los gobiernos africanos, que pueden ser estratégicos a la hora de inclinar la balanza a su favor y promover el ascenso del «modelo chino» a nivel internacional, en particular en un contexto universal dominado por la competición global de China con Estados Unidos, y en el declive del orden liberal occidental⁴⁶.

⁴⁴ Carrozza, I. (2019). China's Multilateral Diplomacy in Africa: Constructing the Security-Development Nexus. En: Johanson, D., Li, J. y Wu, T. (eds.). *New Perspectives on China's Relations with the World*. Bristol, E-International Relations Publishing. Pp. 142-158, p. 147.

⁴⁵ Alden, C. y Large, D. (Marzo 2015). On Becoming a Norms Maker: Chinese Foreign Policy, Norms Evolution and the Challenges of Security in Africa. *The China Quarterly*. Vol. 221, pp. 123-142.

⁴⁶ Large, D. (2021). *China and Africa: The New Era*. Oxford, Polity.

En lo que respecta a eventuales escenarios futuros de las relaciones sino-africanas, hay que tener en cuenta la creciente complejidad de las relaciones y la intensificación de las mismas en el ámbito de la política y la seguridad. Asimismo, si bien el modelo chino de cooperación económica con los países africanos puede acarrear situaciones de dependencia, también puede coadyuvar a la transformación estructural de las economías africanas, asunto que habrá de observarse en los próximos años. Por otra parte, el papel de China en África implica un compromiso a largo plazo, así como la ambición de fortalecer la política exterior china y su creciente influencia global. Esto conlleva un desafío para la presencia y enfoques occidentales en el continente africano, lo cual puede entrañar riesgos por el choque de intereses de las principales potencias, y puede incluso significar la irrelevancia de Europa para el continente⁴⁷.

Conclusiones

Las relaciones entre China y África tienen raíces históricas profundas. Este legado, junto con una experiencia común de sufrimiento y subyugación por parte de las potencias europeas, se ha manifestado en la construcción de una serie de narrativas que hacen énfasis en la amistad tradicional entre China y el continente africano, en la continuidad natural de las relaciones, y en una identidad compartida como países en vías de desarrollo con un claro sentimiento anticolonial, que fomenta relaciones respetuosas y una ausencia de injerencia, con el objetivo de conformar un sistema internacional más justo y equitativo. Este discurso ante las audiencias africanas implica la contraposición implícita con los modelos occidentales de penetración en el continente africano y con las formas de relación con los gobiernos africanos hasta el día de hoy, incluyendo todas las cláusulas de condicionalidad política relativas al buen gobierno, los derechos humanos y la democratización.

Como hemos visto, China entró en contacto con el continente africano en el siglo XV, y ha habido una evolución constante de

⁴⁷ Para Alden, el resultado más significativo de las relaciones entre Asia y África es el inicio de «una África sin Europa», donde Europa dejaría de ser el «punto de referencia cardinal para las relaciones internacionales del continente». Alden, C. (2008). *Africa Without Europeans*. En: Alden, C., Large, D. y Soares de Oliveira, R. (eds.). *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace*. New York, Columbia University Press. Pp. 349-359.

las relaciones desde la fundación de la RPC en 1949 y el establecimiento de las primeras relaciones diplomáticas con los países africanos con motivo de los procesos de descolonización y las independencias africanas. Tras el decaimiento de las relaciones en las décadas de los años ochenta y noventa, en el año 2000 se ideó un enfoque más comprehensivo hacia el continente africano en su conjunto, reflejado en la convocatoria del primer Foro de Cooperación China-África.

Después de este primer paso, que supone la formalización de las relaciones sino-africanas, el punto de inflexión en la primera década del siglo XXI lo va a marcar el año 2006, que va a entrañar un gran impulso para el refuerzo de las relaciones políticas y económicas, con la publicación del primer *Libro blanco sobre la política africana de China* y la celebración de la Cumbre de Pekín y Tercera Conferencia Ministerial del Foro, donde se incentivó la «asociación estratégica» entre China y África. Sin duda, el año 2006 constituyó el «año de África» en China, momento en el que se desplegó una intensa actividad diplomática sin precedentes en la historia de las relaciones con África.

La implicación y las motivaciones de la presencia de China en África han despertado un interés internacional extraordinario, por el desafío que supone para otras grandes potencias y sus intereses en el continente. No obstante, los análisis detallados nos muestran que, aunque África constituye sin duda un asunto importante y a largo plazo para China, no es la prioridad de su política exterior ni constituye el grueso de sus actividades económicas en el exterior durante la primera década del siglo XXI. En el caso de la importancia de China para África la situación se invierte, ya que el papel de China como primer socio comercial y como principal inversor en muchos países es de una magnitud inmensa. Para China, además de las razones económicas, las motivaciones políticas y de seguridad son esenciales, incluyendo el apoyo político en el asunto clave de la reunificación de Taiwán y la aspiración de constituirse en un actor global, con una visión propia del sistema internacional que se aleja de los principios del orden liberal y su enfoque normativo.

En la segunda década del siglo XXI, las relaciones sino-africanas entran en una nueva fase, marcada por el establecimiento de un nuevo marco político y la intensificación de las actividades económicas. En este sentido, la prioridad otorgada a las iniciativas estatales de industrialización y desarrollo de infraestructuras en el marco de la «Nueva Ruta de la Seda», se va a ver acompañada

de una estrategia de diversificación, donde las empresas chinas van a jugar un papel relevante en los mercados africanos. Esta «nueva era» de las relaciones, bajo la presidencia de Xi Jinping, muestra el papel predominante de China en la esfera internacional, y las expectativas de China en el continente africano en el siglo XXI.

En el seno del FOCAC, la Cumbre de 2015 en Johannesburgo y la Cumbre de 2018 en Pekín van a suponer la confirmación del fortalecimiento de la asociación estratégica, sentando las bases para abordar la nueva etapa en las relaciones de China con los gobiernos africanos. En la actualidad, esto se ha expresado de manera manifiesta en la visión «conjunta» de la cooperación entre los socios para 2035, resultado de la Octava Conferencia Ministerial del FOCAC celebrada en noviembre de 2021, la cual se alinea con la propia visión nacional para 2035, integrando de esta manera la política africana en un marco más amplio de proyección internacional y construcción de un nuevo liderazgo a nivel global.

El discurso político chino de amistad tradicional, solidaridad duradera, respeto mutuo e identidad compartida por la similitud de algunas experiencias históricas ha otorgado legitimidad a las relaciones con África y ha fomentado el auge de un modelo chino de cooperación, centrado en un marco de colaboración Sur-Sur y en la reformulación gradual de los principios de no intervención e injerencia, para favorecer la implicación de China en los asuntos de seguridad del continente africano.

Las relaciones entre China y los países africanos revisten una gran importancia, y aunque los recursos africanos siguen jugando un papel preponderante para las relaciones económicas, la búsqueda de mercados para las empresas y productos chinos es también fundamental en la «nueva era» de las relaciones. Si en un principio la expansión de China en el continente se realizó con base en una financiación sin precedentes para el desarrollo, en la actualidad las actividades políticas y de seguridad son parte fundamental de la acción exterior en el continente africano.

Además, el énfasis en las relaciones entre África y China suele situarse en el punto de vista de China, y no aborda la posición de África, reproduciendo de esta manera percepciones equivocadas de pasividad de los países africanos a la hora de tomar sus propias decisiones y participar en el sistema internacional. De hecho, la posición de los países africanos puede resultar crucial en la redefinición del sistema internacional de las próximas

décadas. En este sentido, la promoción de un «modelo chino» en el escenario internacional, en claro desafío al modelo liberal occidental, podría verse favorecido por el apoyo africano a la política exterior china y su creciente influencia global, particularmente en un contexto dominado por la competición geopolítica entre las principales potencias, Estados Unidos y China.

Esto conlleva un desafío para la presencia y los intereses de la Unión Europea, que está siendo desplazada de sus esferas históricas de influencia en África. Las relaciones de los países africanos con China han modificado el eje tradicional de las relaciones Norte-Sur, y ofrecen al continente africano una oportunidad para superar los obstáculos del desarrollo económico, desde un nuevo enfoque, que aspira a armonizar la financiación exterior y la «Agenda 2063» de la Unión Africana.

Nos encontramos sin duda ante unas relaciones sino-africanas cada vez más complejas, desarrolladas en un marco internacional de competición geopolítica, y tenemos que seguir observando la evolución del papel de China en África, porque ahí puede estar la clave que decida la redefinición del orden mundial.

Composición del Grupo de Trabajo

- Presidente:* **D. Fernando Delage Carretero**
Director del Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía
- Vocal y coordinador:* **D. Andrés González Martín**
*Teniente coronel del Ejército de Tierra
Analista principal del IEEE*
- Vocales:* **D. Isidre Ambrós**
Periodista. Analista especializado en Asia-Pacífico
- Dña. Carmen Cano de Lasala**
*Subdirectora general de Asia Meridional y Oriental
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea
y Cooperación*
- D. Rafael Calduch Cervera**
*Catedrático de Dcho. Internacional Público y
Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid*
- Dra. Gracia Abad Quintanal**
*Profesora agregada de Relaciones Internacionales
Universidad NEBRIJA*
- Dra. Tina J. Park**
*Cofundadora y directora ejecutiva del Centro
Canadiense para la Responsabilidad de Proteger
Junior Fellow, Centro Bill Graham para la
Historia Internacional*
- D. Carlos Echeverría Jesús**
*Profesor de Relaciones Internacionales de la
UNED y subdirector del Instituto Universitario
General Gutiérrez Mellado (IUGM-UNED)*
- Dña. Erika M. Rodríguez Pinzón**
*Investigadora Asociada
Instituto Complutense de Estudios Internacionales*
- Dña. María Ángeles Alaminos Hervás**
*Profesora doctora de Relaciones Internacionales
Universidad Loyola Andalucía, UNISCI, GEA*

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones

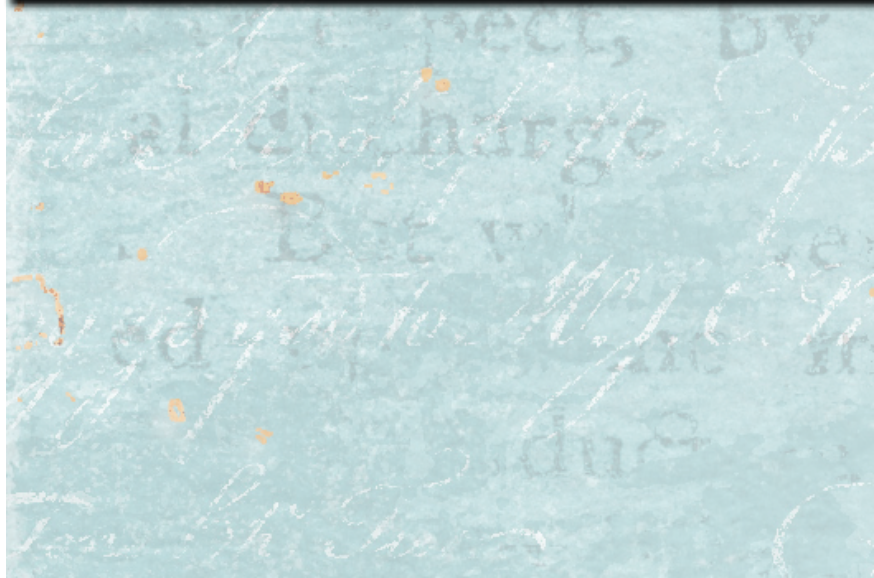
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, perspectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social

- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles
- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios

- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cuadernos de Estrategia 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
- 176 Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
- 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
- 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global
- 179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
- 180 Estrategias para derrotar al DAESH y la reestabilización regional
- 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
- 182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
- 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva
- 184 Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles
- 185 Ciberseguridad: la cooperación público-privada
- 186 El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?
- 187 Geoeconomías del siglo XXI
- 188 Seguridad global y derechos fundamentales
- 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal
- 190 La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional
- 190-B The evolution of demography and its impact on defense and national security
- 191 OTAN: presente y futuro
- 192 Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial
- 193 El cambio climático y su repercusión en la Defensa
- 194 La gestión del conocimiento en la gestión de programas de defensa

- 195 El rol de las Fuerzas Armadas en operaciones posconflicto
- 196 Oriente medio tras el califato
- 197 La posverdad. Seguridad y defensa
- 198 Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España
- 199 Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes
- 200 Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI
- 201 Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos
- 202 El SAHEL y G5: desafíos y oportunidades
- 203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad
- 204 La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI
- 205 La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada
- 206 Las ciudades: agentes críticos para una transformación sostenible del mundo
- 207 Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países
- 208 Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales
- 209 Minerales estratégicos
- 210 Redes transeuropeas: vectores vertebradores de la España del siglo XXI
- 211 El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022
- 211-B The future of NATO after the Madrid 2022 summit





GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE DEFENSA

SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL