

# 「DIÁLOGO POLÍTICO」



## CLAVES PARA ENTENDER A CHINA



DIÁLOGO POLÍTICO  
Año XXXIX, n.º 1, 2023

DIRECTOR  
Sebastian Grundberger

COORDINACIÓN EDITORIAL  
Ángel Arellano  
Manfred Steffen

CONSEJO DE REDACCIÓN  
Adriana Amado (Argentina)  
Fabiola Chambi (Bolivia)  
Ana María Saavedra (Colombia)  
Julio Castillo (México)  
Kristin Langguth (Alemania)  
Gabriel Pastor (Uruguay)  
Sören Soika (Alemania)

COMMUNITY MANAGER  
Yaldimar Ruiz

TRADUCCIÓN  
Juan Carlos Gordillo  
Marianela Santoveña Rodríguez  
Mirtha Tovar

CORRECCIÓN  
Alejandro Coto

IMÁGENES  
Shutterstock

IMAGEN DE TAPA  
Adobe Stock

DISEÑO Y ARMADO  
ESTUDIO DI CANDIA  
Obligado 1181, Montevideo, Uruguay  
www.estudiodicandia.com

IMPRESIÓN  
Mastergraf SRL  
Hnos. Gil 846, Montevideo, Uruguay  
www.mastergraf.com.uy

© Konrad-Adenauer-Stiftung  
Plaza Independencia 749, oficina 201  
11000 Montevideo, Uruguay  
Tel.: +598 2902 0943

ISSN: 1688-9665

 /dialogopoliticolatinoamerica

 @dplatinamerica

 @dplatinamerica

 Fundación Konrad  
Adenauer Montevideo

 info@dialogopolitico.org

 [www.dialogopolitico.org](http://www.dialogopolitico.org)

 [www.kas.de/parteien-lateinamerika](http://www.kas.de/parteien-lateinamerika)

DIÁLOGO POLÍTICO es una plataforma para el diálogo democrático entre los influenciadores políticos sobre temas de relevancia en América Latina con base en los valores de libertad, solidaridad y justicia. Conecta a la región con los grandes debates geoestratégicos en el mundo. Construye una ventana de difusión de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en América Latina. DIÁLOGO POLÍTICO es parte del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina (KAS Partidos). Tiene el objetivo de reducir la polarización política a través de un debate pluralista, constructivo e informado, orientado al bien común, para fortalecer el centro político desde sus raíces socialcristianas, liberales y conservadoras.

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Suscríbete al boletín semanal de novedades de DIÁLOGO POLÍTICO en [www.dialogopolitico.org](http://www.dialogopolitico.org)

# Índice

---

- 4 Prólogo  
Claves para entender a China
- 6 Relaciones con China: ¿Cómo lograr una recalibración exitosa?  
*David Merkle*
- 10 Martin Hála: «La economía en China no es independiente de la política»  
*Doris Filipovic y Manfred Steffen*
- 18 ¿De la revolución mundial a la dominación mundial?  
*Shi Ming*
- 26 Represión de los derechos humanos en China bajo Xi Jinping  
*Alicia Hennig*
- 38 El milagro económico chino: separando la realidad del mito  
*Alicia García Herrero*
- 56 El poder blando de China en América Latina  
*Vladimir Rouvinski*
- 66 China y los TLC con América Latina  
*Aya Adachi*
- 76 La incierta huella de China en América Latina  
*Juan Pablo Cardenal*
- 84 Implicaciones y riesgos del poder tecnológico de China  
*Tim Rühlig*
- 96 China y sus ambiciones militares: ¿algo más que Taiwán?  
*Meia Nouwens*
- 108 ¿El fin de una era? UE y China frente a la guerra de Rusia contra Ucrania  
*Zsuzsa Anna Ferenczy*

# Claves para entender a China

¿Contraparte, competidor o rival sistémico? ¿O, tal vez, las tres cosas a la vez? Lo cierto es que la República Popular de China se convirtió en un factor ineludible en el ámbito internacional. Comercio, cambio climático, explotación de recursos, inversiones, redes, ninguno de estos temas puede tratarse seriamente sin tener en cuenta el papel creciente de China.

En un contexto signado por guerras y tensiones geopolíticas, debemos observar con atención y ante todo aprender de lo que es explícito y lo que no lo es de la política china. Esto aplica a Latinoamérica y al mundo. El enfrentamiento entre dos modelos de sociedad se evidencia en diferentes áreas. El «destino compartido de la comunidad humana» ya no estará dirigido por Occidente. Así cita **Shi Ming** a Xi Jinping. Nuestro autor advierte que China «podría estar acercándose peligrosamente al nivel de alta tecnología de los Estados Unidos». **Tim Rühlig** advierte que, para mejorar su capacidad de normalización, «China ha estudiado cuidadosamente los enfoques occidentales y ha modificado selectivamente estas prácticas para ponerlas al servicio de su propia economía estatal».

Respecto al área económica, **Alicia García Herrero** afirma que «el crecimiento sostenido ha mantenido bajos los costos laborales de China durante un período prolongado y le ha ayudado a seguir siendo competitiva a nivel mundial». Este es uno de los factores que explican el milagro económico chino y el logro de haber sacado de la pobreza a 800 millones de personas. La contracara es la represión de los derechos humanos que comenta la autora **Alicia Hennig**.

China constituye un desafío a la democracia y a la libertad. Los logros económicos y tecnológicos la posicionan como una potencia ya no solamente regional sino mundial. Es notorio que detrás de la política blanda y de las irresistibles ofertas de su gigantesco mercado se esconden objetivos geopolíticos. Detrás de las oportunidades de exportación hay riesgos que conviene identificar a tiempo.

**Aya Adachi** resalta que «los países latinoamericanos se benefician de la ampliación de los mercados para sus materias primas. Al mismo tiempo, enfrentan la competencia de los productos chinos, que puede crear presión sobre las industrias locales». **Juan Pablo Cardenal**, por su lado, destaca que «los precios de las commodities estaban por las nubes y la demanda china tiró con fuerza del PIB de muchos países». Y concluye que «el nuevo mundo surgido de la pandemia es el final de la globalización tal cual la entendíamos y la eclosión de dos bloques ideológica y geopolíticamente enfrentados».

Los componentes clave del poder blando son la cultura, los valores políticos y la política exterior. El autor **Vladimir Rouvinski** advierte que mediante estos «China busca reclutar gobiernos y pueblos de América Latina para apoyar sus nuevas iniciativas globales encaminadas a rediseñar la arquitectura del futuro orden mundial». La contracara del poder blando son las ambiciones militares de la potencia asiática. La autora **Meia Nouwens** afirma que «el Ejército Popular de Liberación es el brazo armado de un partido político y no el ejército de un país». Respecto a la potencia de China, «la estructura de las reformas y los tipos de capacidades que China se ha centrado en desarrollar apuntan hacia la construcción de una capacidad que pueda lograr la reunificación por la fuerza si así lo requieren los dirigentes chinos».

La autora **Zsuzsa Anna Ferenczy** analiza el tema en el contexto de la guerra de agresión contra Ucrania y concluye que «el fortalecimiento de la amistad entre Rusia y China propugna un orden basado en la voluntad del más fuerte». **David Merkle** se pregunta cómo se puede lograr una recalibración exitosa de la política hacia China. Concluye que «China bajo Xi Jinping ha emprendido un rumbo que retrata cada vez más al propio Occidente como un adversario y busca contrarrestar reclamaciones universalistas con sus propios valores, ideas y normas». Esto hace indispensable poner el foco en la propia resiliencia para cualquier interacción con China.

El escenario es complejo y los conflictos bélicos de los últimos años muestran con qué rapidez se puede perder la paz considerada como garantizada durante las últimas décadas. La República Popular China definitivamente es un jugador ineludible que, por un lado, ofrece su gigantesco mercado y, por otro, muestra los dientes cuando se trata de Taiwán o del acceso a recursos limitados pero indispensables para las economías de Occidente. Latinoamérica tiene en China un comprador de muchos de sus productos, pero más aún un ávido comprador de *commodities* interesado en condicionar su comercialización e imponer sus reglas de juego.

Desde Diálogo Político queremos provocar la reflexión sobre este gigantesco desafío que parece no siempre ser reconocido suficientemente por las autoridades, los partidos políticos ni la opinión pública en América Latina. No es tiempo de creer ingenuamente en ofrecimientos de apariencia generosa. Por el contrario, es necesario leer la letra chica de contratos y acuerdos.

«La euforia en Latinoamérica se parece a la nuestra (en Europa Oriental) hace una década», afirma **Martin Hála** en entrevista exclusiva con Diálogo Político. El experto checo advierte sobre los alcances de acuerdos de libre comercio con la potencia comunista. El gobierno chino desarrolla un proyecto que expresa la intención de reorganizar el orden mundial.

La supervivencia de la democracia, del orden basado en reglas, de la vigencia irrestricta de los derechos humanos está en juego. Para enfrentar este desafío es necesario aprender. Conocer bien a China es el primer paso para relacionarse bien con ella. Deseamos que esta edición especial constituya un aporte a este aprendizaje.

*Sebastian Grundberger y Manfred Steffen*



# Relaciones con China: ¿cómo lograr una recalibración exitosa?

DAVID MERKLE

En la era de los conflictos geopolíticos se plantea la cuestión de lograr una recalibración exitosa de la política hacia China. La competencia con el liderazgo comunista en Pekín exige mejorar los conocimientos sobre China y fortalecer el propio brillo. Para convencer a otros, hay que convencer a los propios jugadores en casa.

---

Es septiembre de 2013, una cálida tarde de finales de verano en el corazón de Shanghái. Los restaurantes y bares en el distrito central de Jing'an están bastante llenos. Hay una sensación palpable de júbilo entre los jóvenes, evocando años pasados en China cuando la economía del país crecía a tasas de casi dos dígitos. El optimismo era el sello distintivo del país y muchos se atrevían a probar algo nuevo. A pesar de las riendas autoritarias con que el Partido Comunista moldeaba firmemente el país, delegación tras delegación visitaban China para fortalecer los lazos bilaterales. Se firmaban acuerdos; un alto grado de respeto mutuo y compromiso moldeó las relaciones, guiadas por el objetivo general de contribuir a la prosperidad de las respectivas sociedades.

Casi una década después, la opinión pública global hacia China ha experimentado un cambio fundamental. La narrativa oficial del Partido Comunista atribuye esto a un «pensamiento ideológico» entre los países del Occidente político, que están «influenciados por Estados Unidos y buscan frenar el crecimiento global de China».

Sin embargo, esta narrativa pasa por alto que China bajo Xi Jinping ha emprendido un rumbo que retrata cada vez más al propio Occidente como un adversario y busca contrarrestar reclamaciones universalistas con sus propios valores, ideas y normas.

**« China bajo Xi Jinping ha emprendido un rumbo que retrata cada vez más al propio Occidente como un adversario y busca contrarrestar reclamaciones universalistas con sus propios valores, ideas y normas »**

Bajo esta premisa, los intereses chinos se persiguen basados en una lógica que considera a un Occidente debilitado como necesario para asegurar un entorno favorable en el cual China pueda operar con seguridad. Muchos aspectos coinciden con esta idea central: las políticas comerciales e industriales de China, sus estrategias geo-económicas y geopolíticas, y la trayectoria militar de China.

Bajo esta premisa, ¿cómo podemos lidiar con el liderazgo comunista en Pekín, un liderazgo que frecuentemente afirma un compromiso de proporcionar «bienes públicos globales», especialmente a los países del sur global? ¿Qué sucede con nuestros valores e ideas cuando ya no se alinean con los de muchos miembros de la comunidad



internacional (no las sociedades en sí, sino sus respectivos liderazgos políticos)? ¿Y dónde es necesario adoptar una postura clara para mostrar a China los límites de sus acciones revisionistas y prevenir el deterioro de un orden internacional cada vez más inestable?

La frase «China ha cambiado, por lo tanto, nuestra política hacia China también debe cambiar» abre la Estrategia Alemana sobre China, publicada en julio de 2023. Este sentimiento es compartido por amplios sectores del espectro político en democracias occidentales y sirve como punto de partida útil para nuestras reflexiones sobre China.

China puede ser un socio en aquellas áreas en las que el mundo necesita iniciativas para abordar conjuntamente desafíos comunes. Específicamente, en campos como la salud, la innovación y la provisión de soluciones sostenibles para mejorar la vida de las personas, como reducir comprensivamente las emisiones de CO<sub>2</sub>. En resumen, podemos trabajar mejor juntos en áreas que no se limiten a desafíos nacionales y don-

de necesitamos encontrar soluciones a largo plazo que beneficien el bienestar del mundo. En general, una asociación es realista si los intereses nacionales y la mera búsqueda de ventajas competitivas no priman sobre la intención de cooperar.

Sin embargo, a medida que los recursos no estatales se alinean cada vez más con el servicio de intereses nacionales y de partido, el panorama se vuelve más complejo.

El enfoque económico en estrategias de diversificación, ampliamente debatido en el contexto europeo bajo el término *desescalada de riesgos*; la creación de una matriz de riesgo para evaluar los desarrollos en el ambiente chino; el objetivo general más amplio de construir cadenas de suministro resilientes, apuntan a una dirección en la que las entidades privadas interactúan en un entorno internacional cada vez más propenso a los riesgos. En un panorama político cambiante, las economías de mercado deben delinear políticas industriales que no prioricen el proteccionismo, sino que proporcionen un conjunto de herramientas que



ayuden a competir contra contrapartes altamente subsidiadas, por ejemplo, mediante el establecimiento de mecanismos de control y la adopción de nuevos instrumentos políticos. Fortalecer la resiliencia en el nivel político también implica considerar pasos basados en un conjunto claro de directrices que, a la larga, podrían aumentar los costos para posibles medidas de represalia.

Reforzar la propia resiliencia debe convertirse en un referente para cualquier interacción con China. China ha avanzado para convertirse en una potencia líder en el discurso. En el nivel interno, esto lo logra porque apenas hay espacios para el discurso crítico sobre sus desarrollos internos sensibles. Sin embargo, eso de ninguna manera hace que el sistema chino sea superior. Al contrario, las vulnerabilidades de China se vuelven más visibles cuanto menos transparente es el flujo de información. Para relacionarse con China en igualdad de condiciones, se necesita abandonar el temor a la confrontación y, aun más, se requiere un renovado sentido que permita llamar mal a lo

» En la era de los conflictos geopolíticos, mejorar la experiencia en conocimientos sobre China es un requisito necesario que destaca la necesidad de un rumbo claro. «

que está mal. Esto se aplica particularmente al apoyo directo e indirecto de China a Rusia e Irán.

China debe ser convencida de que el curso antioccidental, que se persigue en muchos campos políticos y se refleja en el comportamiento de su política exterior, socava directamente los intereses fundamentales de Europa y de muchos socios en todo el mundo. Esto también requiere abordar de manera mucho más clara los propios intereses frente a los interlocutores chinos, a través de programas de diálogo, un mayor dominio del idioma chino y la voluntad de abordar las disputas de manera más abierta.

En la era de los conflictos geopolíticos, mejorar la experiencia en conocimientos sobre China es un requisito necesario que destaca la necesidad de un rumbo claro. La injusticia sigue siendo injusticia. Defender lo correcto y fortalecer el propio brillo sigue siendo la esencia de la competitividad. Para convencer a otros, hay que convencer a los propios jugadores en casa. Esto también se aplica a todas aquellas personas que, como muchos jóvenes en Shanghái, quieren lograr una sensación de júbilo para sí mismos y para su país y tener una visión optimista del futuro.



**DAVID MERKLE**

Coordinador para China de la Fundación Konrad Adenauer.



Durante la visita de Xi Jinping a Praga, ciudadanos chinos lo saludaron con la bandera china. Marzo de 2023.

# Martin Hála: «La economía en China no es independiente de la política»

El director de la agencia checa Sinopsis afirma que el gobierno del Partido Comunista Chino desarrolla un proyecto que expresa la intención de reorganizar el orden mundial. En esa línea, explica el papel de los tratados de libre comercio y la cooperación económica en los términos establecidos por China.

---

Martin Hála es sinólogo, profesor, fundador y director de Sinopsis, un proyecto conjunto entre AcaMedia y el Instituto de Estudios de Asia Oriental de la Universidad Carolina de Praga. Estudió en Praga, Shanghai, Berkeley y Harvard. Fue director regional para Asia Pacífico en Open Society Foundations. Sinopsis tiene como objetivo presentar una visión general periódica de los acontecimientos en China y sus impactos en el mundo exterior desde la perspectiva de observadores checos, chinos e internacionales.

**—Los tratados de libre comercio con China son un gran tema. ¿Qué sugiere a los gobiernos que evalúan implementar una medida así?**

—Probablemente les diría que tuvieran cuidado a la hora de considerar un acuerdo de libre comercio con la República Popular China. Una razón es que sería una relación bastante asimétrica, porque Uruguay puede exportar un limitado número de productos a China, pero hay un millón de productos que se importarían. Un TLC podría llevar a una inundación del mercado uruguayo con productos chinos y el Estado uruguayo perdería parte de su capacidad de establecer un control sobre las importaciones de bienes.

La segunda es que en la República Popular China los acuerdos y los intercambios comerciales, la mayoría de las veces, se con-

sideran de forma ligeramente diferente y tienen valores jurídicos distintos. El hecho de que exista un acuerdo internacional no significa necesariamente que sea la solución definitiva que se respetará plenamente y de manera igualitaria por ambas partes. Aparte de los intercambios o acuerdos oficiales, como los posibles TLC, el gobierno chino es un Estado-partido, básicamente un gobierno dirigido por un partido político de forma muy concentrada y vertical. Por lo tanto, puede imponer una serie de otros acuerdos que en realidad socavarán los compromisos del TLC.

Tal vez recuerden el caso de Australia, que cayó en desgracia porque exigió una investigación independiente sobre los orígenes de la epidemia de COVID después de haber firmado un Acuerdo de Libre Comercio y otros acuerdos con la República Popular China. Sin embargo, la República Popular China pudo aplicar limitaciones no declaradas a un comercio supuestamente neutral. Básicamente, se trata de boicots no declarados, en particular, en el carbón y algunos productos agrícolas como el vino. Esto sucede a pesar de la existencia de un oficio o documento oficial. Se debe a la forma en que funciona el sistema político y a la forma en que el sistema político define el sistema económico en China. Son más que capaces de imponer obstáculos y barreras no económicas en los intercambios mutuos.

« Se trata de un acuerdo social leninista en el que un partido político, que no es realmente un partido político en sí, controla esencialmente todo, también la economía »

Así que, por estas dos razones, yo sería muy prudente a la hora de pensar en los TLC.

—Usted ha dicho que las empresas chinas nunca se mueven solo por consideraciones económicas, sino también políticas.

—Sí. Las empresas chinas, incluidas las privadas, operan en un entorno específico. Este entorno específico es el Estado con partido único. Se trata de un acuerdo social leninista en el que un partido político, que no es realmente un partido político en sí, controla esencialmente todo, también la economía. Siempre deben tener en cuenta las preferencias de ese partido político concreto, en este caso, el Partido Comunista de China.

La economía en China no es independiente de la política. El sistema político influye directamente en la economía, por lo que las empresas chinas nunca pueden considerar únicamente los aspectos económicos de sus actividades.

—¿Ha observado este tipo de problemas en otros países de América?

—Crecí en un sistema leninista, la Checoslovaquia comunista de antes de 1989. Es básicamente el mismo sistema. Es un sistema leninista. Pero en el caso de China, se ha «mejorado» mucho. Es como un sistema leninista con esteroides. He experimentado por las malas cómo funciona este sistema. La innovación del sistema en China es que se las arreglan para cooptar todas las fuentes de elementos que estarían desmoronándose en el sistema leninista original. El sistema

leninista original nunca imaginó realmente que introduciría mecanismos de mercado. En realidad, el propio Lenin trató de hacerlo a una escala mucho menor en la década de 1920 cuando introdujo la Nueva Política Económica. Probablemente lo recuerden de la historia. La economía soviética estaba colapsando y Lenin intentó salvarla introduciendo estas reformas de mercado limitadas. Pero fueron muy limitadas, en el caso de la Unión Soviética. En la República Popular China, después de 1978, eso ocurrió a una escala mucho mayor. Estas reformas fueron mucho mayores que las reformas de Lenin en los años veinte. La diferencia es de tamaño, pero no de fondo.

Esencialmente, cooptan elementos supelementalmente extraños al sistema leninista, pero se aseguran de que solo operen dentro de un espacio limitado. El Partido Comunista sigue teniendo el control y puede cambiar las reglas, siempre que lo considere necesario.

—Ha dicho que el ascenso de China debe observarse como un fenómeno global. ¿Qué papel tiene Sudamérica?

—El ascenso de China, en particular las ambiciones de China o, para ser más específicos, las ambiciones del liderazgo del Partido Comunista de China, son globales. Esto podía no estar tan claro hace diez años. Hoy se expresa en una serie de iniciativas y documentos. En particular, la República Popular China ha introducido tres grandes iniciativas que se denominan globales. Como la iniciativa de desarrollo global, la iniciativa de seguridad global y la iniciativa de civilización global. El Partido Comunista de China tiene ahora unos planes que, si bien son vagos, claramente expresan la intención de reorganizar el orden mundial. Esto comprende ideas sobre cómo deberían organizarse el desarrollo global, los acuerdos de seguridad e incluso aspectos civilizatorios.



**—Hay algunos países de Sudamérica que mantienen relaciones muy estrechas con China en este momento.**

—Me recuerda al optimismo y al pensamiento esperanzador que teníamos en Europa del Este hace diez años. Entiendo que está impulsado por motivos similares, principalmente económicos. Mucha gente no tiene en cuenta los aspectos políticos porque piensan que se trata de una relación puramente económica. Creo que la experiencia de Europa del Este podría ser útil para América Latina porque ha demostrado que nunca se trata sólo de economía, siempre hay política de fondo.

**—Otros han creado un vínculo especial... como Venezuela.**

—Personalmente, me sorprende bastante que el caso de Venezuela no se discuta más en América Latina. Yo esperarí que América Latina prestara más atención a lo que ha

estado sucediendo en Venezuela porque es un caso impactante. La huella china parece bastante grande. Ha habido una enorme inversión en Venezuela, creo que está valorada en unos 60.000 millones de dólares en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Esto no parece haber mejorado la situación económica sobre el terreno. Una inversión de esa magnitud debería dejar algún impacto positivo, pero no estoy seguro de que se pueda encontrar eso en Venezuela.

En mi opinión, esto debería servir de advertencia para el resto de América Latina. Sin embargo, me sorprendió la poca atención que la gente parece prestarle. Me comentaron que América Latina comparte un mismo idioma y tiene culturas muy similares. A pesar de eso, la gente no suele preocuparse mucho por lo que pasa en otros países, sobre todo en los que están lejos. Incluso en

Colombia, que es vecina de Venezuela y tiene una gran población de refugiados proveniente de este país.

Podría imaginar que Europa del Este parece estar lejos de este continente. Pero Venezuela está aquí mismo, ¿no? Entonces, ¿por qué no resuena más?

—**Dos términos muy interesantes: inversión y adquisición.**

—Es el caso de la República Checa, donde una empresa que supuestamente invertía mucho, en realidad, solo compraba cosas que ya estaban allí. Así que no se trata de inversiones, sino de adquisiciones. La distinción es importante porque las inversiones productivas estimulan la economía creando nueva riqueza y nuevos puestos de trabajo. Pero, si se trata solamente de adquisiciones —por ejemplo, bienes inmuebles—, nada cambia realmente en la economía. Es solo un propietario diferente, pero no tiene ningún impacto directo en la economía.

—**¿Qué pasa con la seguridad de los países y las inversiones relacionadas con las comunicaciones?**

—Lo primero es que hay que entender la naturaleza del sistema político de la República Popular China cuando se piensa en los aspectos de seguridad de las relaciones económicas. Durante mucho tiempo, en Europa, y en particular en Europa del Este, hubo economías muy abiertas, con muy pocos requisitos en materia de seguridad. Hasta hace poco nadie pensaba en la seguridad en el contexto de la economía. Nadie pensaba en la seguridad económica. Tuvimos estos treinta años de globalización sin trabas; era un mundo plano, lo único que importaba era la eficiencia económica. Producir cosas más baratas en la República Popular China o comprarlas más baratas allí era lo único que importaba.

Por ejemplo, en Europa, en la mayoría de los casos la licitación pública se basaba siempre en el precio. Así que quien ofrecía el

precio más bajo ganaba el contrato automáticamente. Y si no lo hacían, podían llevarse a los tribunales por discriminarlos. Eso ha cambiado recientemente. Poco a poco, estas preocupaciones por la seguridad se han introducido incluso legislativamente, dando a los responsables la posibilidad de discriminar a determinados oferentes en función de su fiabilidad. En muchos países europeos existe la noción de vendedores *inseguros o poco fiables*. Esto supone una gran diferencia, porque, aunque estos vendedores te ofrezcan el precio más bajo, no tienes por qué darles automáticamente el contrato. Y no pueden llevarte a los tribunales, porque estás cubierto por esta noción de oferente poco fiable o inseguro.

Eso se introdujo en el debate sobre Huawei, un ejemplo típico. Llegan a un lugar en el que suelen ofertar por un 30% menos que los demás. Así que en la mayoría de los casos hay que aceptarlos automáticamente porque son los más baratos y, como se trata de dinero público, si no lo haces pueden llevarte a los tribunales. Hoy en día, ya no se puede hacer eso porque la gente se ha dado cuenta de que, aparte de la eficiencia económica, aparte del precio, hay otros aspectos que hay que tener en cuenta a largo plazo, especialmente en sectores sensibles como las telecomunicaciones y las infraestructuras estratégicas. No se trata sólo del precio, sino de la seguridad nacional. Y, en términos de precio, hay que pensar a largo plazo.

Aunque el contrato sea hoy más barato, si en el futuro resulta que es inseguro y hay que sustituirlo por otro, en realidad es más dispendioso que si se opta desde el principio por una opción más cara. Así que el pensamiento sobre la seguridad y la economía y la seguridad económica ha ido cambiando, sin duda, en Europa, los Estados Unidos y algunas otras partes del mundo. No estoy seguro de cómo funciona en América Latina.

Pero creo que muchos países siguen pensando que la seguridad económica no es tan importante.

—**La República Popular China invita a personas de todos los partidos políticos a visitarlos y conocer su modelo.**

—Hemos tenido un periodo de varios años en el que ha habido un movimiento masivo de personas bajo la rúbrica de 16 + 1, BRI. Incluso personas que no parecían tener ninguna influencia particular en la sociedad viajaron a China. Fue en realidad masivo, probablemente decenas de miles de personas. Y, del mismo modo, muchas delegaciones vinieron de la República Popular China.

La gente de la República Checa no solía reconocer que se trataba de un programa organizado, así que pensaban que era una especie de intercambio que se podía tener con cualquier otro país, como con Austria o los Países Bajos. Pensaban que los ayuntamientos chinos eran exactamente como sus propios ayuntamientos. O en los intercambios universitarios que iban desde las universidades checas se pensaría que las dos partes estarían esencialmente al mismo nivel. Pero no es exactamente así. Todo está organizado desde arriba. Hay agencias especiales que se especializan en organizar estos intercambios, como la Asociación del Pueblo Chino para la Amistad con Países Extranjeros (Cpaffc). Se trata de una agencia dirigida por el Comité Central del Departamento de Trabajo del Frente Unido del Partido Comunista Chino (UFWD).

El problema básico de estos intercambios es que vuelve a haber una asimetría. No estás mirando a tu homólogo del otro lado. El compañero del otro lado forma parte de todo un sistema que organiza estos intercambios con el propósito de promover los objetivos del Partido Comunista de China. Eso no existe en este lado. Si vas a China, no hay toda una estructura burocrática en

» **Todo, todo el poder, está concentrado en manos de los dirigentes del Partido Comunista, lo que conduce a una corrupción masiva.** «

Uruguay o en la República Checa que te va a preparar. Sencillamente, eso no existe. Existe una asimetría básica que señala lo peligrosa que es la situación.

—**Una palabra que desgraciadamente es muy importante en América Latina es corrupción. ¿Cuál es el papel de China en este tema?**

—Es un tema enorme. La corrupción es una parte esencial del sistema político chino, precisamente por la concentración de poder. Como se suele decir, el poder absoluto corrompe absolutamente. Por supuesto, la corrupción existe en todas partes. Es parte de todas las sociedades. Pero en la mayoría de los países se aborda mediante controles y equilibrios. El poder tendría que ser controlado por otros. Esa es la idea básica de la división de poderes: que diferentes partes del poder se controlen entre sí. Eso no existe en China. Todo, todo el poder, está concentrado en manos de los dirigentes del Partido Comunista, lo que conduce a una corrupción masiva.

Los chinos, por supuesto, se dan cuenta ellos mismos. En realidad, están bastante preocupados por ello, porque ven que la corrupción es la única cosa que podría derribar la posición gobernante del Partido Comunista en el futuro. Porque crea una enorme insatisfacción pública. Hubo momentos en los que se experimentó con la división de poderes, en particular, en tiempos de Deng Xiaoping. Él no solo introdujo reformas económicas, sino también algunas reformas políticas. Intentaba abordar el problema dando poder a otros organismos



distintos del Partido Comunista para controlar al Partido Comunista. Esencialmente, intentaba reinstaurar la división entre el partido y el gobierno. La idea era que el partido y el gobierno se controlaran mutuamente.

También experimentó con la habilitación de la prensa para revelar casos de corrupción. Fue un periodo muy interesante, pero terminó con Xi Jinping. En la revista especializada del partido lo describen con cierto detalle. Xi Jinping piensa que la división entre partido y Estado fue demasiado lejos y que hay que traerla de vuelta, para que el partido pueda volver a controlarlo todo y que la corrupción pueda ser controlada no por agencias externas sino por el propio partido. Por eso empezó con todo este movimiento anticorrupción, básicamente por el propio partido. Es como una inquisición del partido, una Comisión Central de Inspección Disciplinaria.

### —¿China influye en la corrupción de Sudamérica?

—No podría atreverme a hablar de Sudamérica porque no la conozco lo suficiente. Aunque en otros lugares es una característica del sistema debido a la concentración de poder político y económico. Por ejemplo, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), en su mayor parte, se ejecuta como un acuerdo político entre actores políticos.

Normalmente, las empresas hablan entre sí y llegan a un acuerdo para ejecutar un proyecto. En el caso de la BRI, siempre se trata de una decisión política al más alto nivel. No siempre se obedece a consideraciones económicas. Está impulsado en un sentido muy lógico por consideraciones políticas. La BRI es básicamente un contrato para grandes proyectos de infraestructuras financiado por los bancos chinos. La parte china ofrece la ejecución de los proyectos a través de una empresa estatal. Así

que básicamente ofrecen el paquete completo, lo que constituye una enorme tentación para que los políticos negocien estos acuerdos. Esto se ha documentado en varios casos. El modelo consiste en inflar el precio global del proyecto, ya que de todos modos está financiado por los bancos políticos chinos, y luego repartirse el botín. Esto ha sido documentado en Malasia y en algunas partes de Europa central y oriental, así que hay que tomárselo en serio.

—**¿Letras chicas para mirar?**

—Creo que hay que fijarse en las letras chicas. El entusiasmo por China y las expectativas esperanzadoras son comprensibles porque es un mercado enorme. Entiendo que Uruguay es una economía orientada a la exportación, por lo que es obviamente

un mercado muy importante para ustedes. Pero tienen que mirar la letra chica y entender, en particular, las diferencias sistémicas entre su sociedad abierta con su economía abierta y el sistema político chino y el sistema económico que depende de él. Eso será importante en la relación económica bilateral, porque no se tratará solo de economía. Siempre tendrá que ver, en cierta medida, con la política, debido a la esencia del sistema de partido único de la República Popular China.

*Entrevista realizada en Montevideo,  
el 15 de noviembre de 2023,  
por Doris Filipovic y Manfred Steffen.*





# ¿De la revolución mundial a la dominación mundial?

SHI MING

La preocupación de Occidente por el enfoque chino de dominar el mundo necesita un análisis profundo de la estrategia de Pekín y los desafíos que enfrenta. Las experiencias de la primera Guerra Fría pueden ser reveladoras respecto a la política de las grandes potencias de formar alianzas basadas en la convergencia de intereses económicos, ideológicos y militares; y cuestionar la capacidad de China para perseguir un resultado comparable en una realidad mucho más compleja.

---

Finales de agosto de 2023, Johannesburgo. Seis nuevos miembros amplían el llamado club BRICS. En todo el mundo, los comentaristas se centran en el único ganador: China, quien, se dice, formaría un club de equilibrio contra el G7 dominado por Occidente.

El discurso cobra fuerza también porque, desde hace algún tiempo, prevalece un supuesto general que reza que China está centrándose en la dominación mundial para reemplazar a los Estados Unidos, el antiguo poder hegemónico. La evidencia de tal suposición parece demasiado obvia: nadie como el presidente de China, Xi Jinping, enfatiza, en cada ocasión, que el «destino compartido de la comunidad humana» ya no estará dirigido por Occidente. Ideólogos estatales chinos, como el filósofo y profesor Zhao Tingyang, han promovido durante más de tres años la tesis del *universalismo chino* —el *todo bajo el cielo* o *tianxia*— como una mejor base teórica —que cualquier sistema occidental, como la propuesta por Emmanuel Kant— desde la que plantear el mundo del siglo XXI. Enfrentamientos reales en el sudeste asiático, el sur de Asia, el noreste de Asia y, cada vez más, en África y América Latina se describen con un lenguaje llano en el que solo hay dos *combatientes*: China contra Estados Unidos.

Sin embargo, si se mira de cerca, surge una duda razonable: el hecho de que el

« El «destino compartido de la comunidad humana» ya no estará dirigido por Occidente (Xi Jinping). »

club BRICS, cuya ampliación ha estado visiblemente impulsada por China y Rusia, aparezca como *otro club*, distinto del G7, ¿es ya una declaración de desafío de China hacia Occidente, no se diga ya de un desafío exitoso? ¿Cómo es la relación entre los cuatro miembros fundadores Brasil, Rusia, India y China? ¿Están liderados por China? Por no hablar de los seis nuevos miembros, con conflictos entre ellos, como el de Arabia Saudita contra Irán. ¿Cabe esperar que China medie en un conflicto de raíces religiosas con una historia de siglos? La realidad es mucho más compleja de lo que es aparente, también de lo que el liderazgo chino bajo Xi Jinping pudiera desear.

En cuanto a tres de los cinco miembros iniciales de los BRICS: Brasil, Sudáfrica e India, ninguno de ellos está muy interesado en la iniciativa de China de impulsar el proceso conocido como *desdolarización*. India todavía se siente bastante vinculada a Rusia como un aliado tradicional en el ámbito geopolítico. Como contraste, China ha comenzado a debilitar la influencia de Moscú

en Asia Central, por ejemplo. Tres meses antes de la cumbre de Johannesburgo, el presidente Xi Jinping presidió una cumbre con cinco Estados de Asia Central. Rusia, que considera a Asia Central como su patio trasero, no estuvo presente. Como revancha, en julio Moscú invitó a Vietnam, Filipinas y la India, tres contendientes de China, a un «simposio» centrado en las disputas en el Mar Meridional de China, que esta ha declarado como su «zona de interés central», negando a los demás cualquier derecho de reclamo. Esta vez, Pekín no fue invitada.

Se podría pensar que los esfuerzos de China en Johannesburgo fueron solo para vincular *redes* más allá de Occidente, en el sentido de una «desobediencia» y no como una medida realista para establecer un *anti-club* alrededor de China. Otra conocida organización internacional con un rol similar, la llamada Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), también fue ampliada recientemente con Irán como nuevo miembro y la perspectiva de incluir a Bielorrusia en el futuro.

Una vez más, muchos medios occidentales leen esto como una señal de los esfuerzos de Rusia y China para contrarrestar la abrumadora influencia de las organizaciones occidentales, como la OTAN y la serie de nuevas alianzas, aún en formación, como la AUKUS (EUA, Gran Bretaña y Australia) o el Quad (EUA, Japón, Australia e India). Y, de nuevo, nadie puede identificar, de manera confiable, que China juegue un papel de *líder* o, al menos, de *moderador*. Más bien, todo lo contrario: los países de Asia Central están tratando de neutralizar el dominio ruso. Pakistán está tratando de escapar del control económico y militar-tecnológico de China.

Si Rusia y China no han podido preservar el control sobre los países dentro de su propia órbita, si Rusia y China, por igual, parecen luchar contra países con los que en al-

gún momento creyeron contar, ¿cómo podemos estar seguros de que ha llegado su momento para enfrentar los desafíos globales a los que, por otra parte, ellos creen que se enfrentan, con Rusia atrapada en el atolladero de la guerra en Ucrania, por ejemplo?

Más convincente que unirse a múltiples *clubes* como la OCS o los BRICS resulta el hecho de que, hasta ahora, China no ha mostrado señales de querer formar una alianza propia, con bases geoeconómicas, geopolíticas y geomilitares. Hasta ahora, cualquier gran potencia ha necesitado dichas bases para dominar, así sea, solo amplias regiones, por no hablar del mundo. Washington formó la OTAN a principios de la década de los cincuenta y sigue siendo fiel a esta alianza, incluso bajo el mandato de un absolutamente imprescindible Donald Trump.

Hasta su desmantelamiento en 1991, la ex Unión Soviética permaneció leal al Pacto de Varsovia en sus tres niveles: económico (Comecom), político (Comintern) y militar (Pacto de Varsovia). Ninguna de las principales disputas con el polo opuesto se llevó a cabo sin vincularla con la alianza: en la crisis de los misiles cubanos (1963), en la Guerra de los Seis Días (1967) en Medio Oriente, en la guerra del Golfo (1991) y en la guerra de Kosovo (1999). Del lado de la antigua Unión Soviética, contamos la invasión de Checoslovaquia (1967) y la guerra de Afganistán (1979). La propagación del impacto, también en sentido económico, derivado de esta construcción de bloques ha sido global durante toda la Guerra Fría.

La experiencia de la Guerra Fría pudiera resultar reveladora. Muchos ya hablan de una Guerra Fría 2.0 con China como principal adversario de Occidente. Si es así, la lógica sería: durante más de cuatro décadas, la ex Unión Soviética y los Estados Unidos fueron poderosos. Cada uno de los dos fue, y es, capaz de arruinar a nuestro mundo, una y otra vez, con tan solo la fuerza de

## «La competencia por los recursos naturales es feroz, tanto en África como en Asia Central y en América Latina.»

sus arsenales nucleares. Sin embargo, ni siquiera ambos podrían dominar el mundo sin una alianza firme y confiable, en ninguno de los tres sentidos: ideológico, económico y militar. ¿Qué nos hace creer que esta aparente *regla de hierro* de construir y promover una alianza confiable y duradera no sería aplicable para la recién llegada China? ¿No necesitaría, China también, una esfera de influencia geoeconómica, al menos, para hacer converger los intereses básicos de muchos países haciéndolos depender de Pekín como los países de Europa del Este alguna vez dependieron de Moscú?

Alguien podría notar que, para China, formar una base política común con vistas a una alianza no sería sencillo, puesto que Pekín no dispone ni de la ideología comunista ni de una religión mundial, como el islam, para que múltiples aliados se le unan. Militarmente, durante la Guerra Fría la ex Unión Soviética superó muchas veces a su adversario, los Estados Unidos, en términos de alta tecnología. Por ahora, incluso los estrategas estadounidenses más preocupados argumentan que, en algunas áreas, China *podría estar acercándose peligrosamente al nivel de alta tecnología de los Estados Unidos*. Apenas está confirmada una *toma de control* sustancial. ¿No implicaría esto para Pekín la urgencia de una alianza militar, mucho más importante que lo fue para Moscú durante la Guerra Fría? ¿No estamos asistiendo ya a los primeros pero cautelosos pasos de acercamiento de China a Vladimir Putin?

La distinción más convincente entre la confrontación entre Estados Unidos y la ex

Unión Soviética durante la Guerra Fría 1.0 y el conflicto inminente entre Occidente y China se debe al hecho de que, en el primer caso, ambos bandos estaban separados, en tanto que sistemas, en las tres dimensiones. Gracias a su *política de apertura*, a lo largo de tres décadas China se ha integrado en la economía mundial. En cuanto a las dependencias fácticas ocurridas entre los Estados industrializados occidentales y China, los economistas ven en algunas áreas una dominación china: respecto a las tierras foráneas, en tanto recurso, la física cuántica, en tanto alta tecnología, y en cuanto a la industria automovilística, como una cuestión de volumen de mercado.

Sin embargo, ninguna de estas tres áreas posee el potencial de marcar, de manera confiable, un rumbo predeterminado sobre el desarrollo futuro. La competencia por los recursos naturales es feroz, tanto en África como en Asia Central y en América Latina. En tal sentido, China es un actor notable, pero de ningún modo una potencia hegemónica indiscutible. Además de los sospechosos habituales —EUA, la UE, Brasil e India y, hasta cierto punto, también Rusia—, todos buscan recursos en África. Como beneficiarios se cuentan los países africanos, los países de Asia Central, América Latina y otros lugares. Todos ellos están tratando de equilibrar entre diferentes competidores, como Brasil trata de equilibrar el deseo de China por los minerales de Australia, o Kenia busca neutralizar la inversión industrial de China en su sistema ferroviario. En ningún lugar China podría reclamar una esfera de influencia económica duradera, como durante la Guerra Fría, de la forma en que Estados Unidos veía a América Latina y la ex Unión Soviética a toda Europa del Este.

Al igual que durante la Guerra Fría, hoy el impulso monetario ha dejado de desempeñar el único papel decisivo. La tensión geopolítica, en aumento en todo el mundo,



contribuye a impactar, si es que no a decidir, la competencia. De modo que la política mercantilista de China, la estrategia conocida como «iniciativa de la Franja y la Ruta», se está desvaneciendo. Los 17 + 1 de la cooperación con Europa del Este se han visto reducidos a 14 + 1, con Italia a punto de abandonar la oferta china. Debido a las tensiones geopolíticas Pakistán, conocido como un *amigo a prueba de fuego*, se aleja cada vez más de las inversiones chinas que pretenden «comprar» la fidelidad geopolítica de Islamabad. Pakistán se acerca nuevamente a los Estados Unidos y prefiere, de nuevo, los F16 para mejorar su fuerza aérea por encima del Xiaolong 100, una coproducción y proyecto estratégico con consecuencias de gran alcance, dirigido por China durante más de dos décadas. Sin mencionar el recién alcanzado «Acuerdo de Camp David» entre Estados Unidos, Corea del Sur y Japón, no solo para fortalecer su alianza, sino también para

declarar su compromiso de contener el esfuerzo chino en el Mar Meridional de China, donde, de todos modos, países como Vietnam y Filipinas intentan obtener una mayor independencia económica de China.

Ni siquiera África sigue siendo leal a China como principal donante. En mayo de 2020, el primer año de la pandemia de covid-19, 23 embajadores africanos protestaron conjuntamente en Pekín contra la «discriminación racista de los chinos hacia los africanos, en China», un fenómeno preocupante que había durado tres décadas sin que ninguno de estos embajadores hubiera levantado la voz anteriormente para expresar una mínima desaprobación. Pero, en 2020, su nota de protesta fue copiada y entregada tanto a las Naciones Unidas en Nueva York como a la Unión Africana. Finalmente, la protesta pronto fue respaldada por los 34 países africanos. Teniendo en cuenta que casi todo el continente africano ansiaba la

ayuda china en forma de dinero y vacunas, en cuestión de semanas numerosos países africanos exigieron a Pekín un recorte de la deuda de proporciones épicas. Funcionó.

Pekín aceptó a regañadientes el doloroso sacrificio, comenzando por recortarle la deuda al Congo, un país rico en tierras raras esenciales para la industria china de los semiconductores. Sin embargo, justo en lo que atañe a la tecnología de semiconductores, China enfrentaba la presión de Occidente, encabezada por Estados Unidos, Corea del Sur y Japón. Estos países, de nuevo, debido a la tensión geopolítica intentaban ahora sacar a China de su cadena de suministros, sabiendo que Pekín carecía de su propia *órbita económica* para servir eficazmente a los intereses chinos. Si ello era generalmente cierto en otros lugares, en África lo fue de modo particular.

Finalmente, el debate sobre el *desacomplamiento* impulsado por los Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump, y posteriormente adoptado como estrategia occidental, denominado *estrategia de reducción de riesgos*, significa para cualquier gran economía una diversificación de la producción industrial de todos los bienes críticos fuera de China.

China se encuentra bajo una presión sin precedentes: su escala industrial, establecida en función de la producción de acero, cemento, vidrio, máquinas industriales básicas, tornos e incluso automóviles, desapareció, puesto que actores principales de Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Gran Bretaña, Francia y Alemania, entretanto, también movieron su foco de atención lejos de China, hacia otros países como Indonesia, Vietnam y la India. Además, el volumen del mercado que seguía atrayendo inversiones occidentales que llegaban a China se marchitó. Ahora, el desempleo masivo y la caída del poder adquisitivo de la clase media, junto con una desastrosa política

» Ni siquiera África sigue siendo leal a China como principal donante. «

de control de la pandemia, desde 2020 hasta principios de 2023, persuaden a que más dinero abandone China, dejando obsoleta el arma más afilada de Pekín para luchar contra el dominio occidental. Una esfera económica confiable, centrada en torno a China, ayudaría mucho a neutralizar la presión. Pero no se vislumbra ninguna de importancia.

Alrededor de la vecindad con China se pueden considerar tres zonas de libre comercio reales, o posibles, de influencia global: la RCEP incluye a China pero está bien equilibrada con muchos otros actores como Japón, Corea del Sur y Singapur. El CPTPP, liderado por Japón y al que se han sumado potencias europeas como Gran Bretaña, mantiene a China excluida. Y el APEC, que, de cualquier forma, todavía está luchando con tener una opción de libre comercio. Mientras tanto, otros actores importantes están acelerando sus esfuerzos para construir alternativas, como la Comisión Federal de Comercio de la Unión Europea con Japón, Corea del Sur y con estados miembros importantes de la ASEAN, Vietnam y Singapur. La UE también ha iniciado negociaciones en torno a una Comisión Federal de Comercio con la India, pero no con China. Mientras que el CAI, un acuerdo integral sobre servicios, inversiones y comercio, fue congelado en 2022 por la UE debido a disputas políticas, como la violación de los derechos humanos en Xinjiang. No es de esperar su reapertura.

De forma sorprendente, el fracaso de China a la hora de construir una esfera de influencia económica en el sudeste asiático, por ejemplo, se debe en parte al propio

Partido Comunista. Bajo Xi Jinping, el partido gobernante de China está abandonando la doctrina de basar su legitimación de poder en el crecimiento económico. Una premisa que durante tres décadas permitió a China molestarse apenas en converger con la economía de estilo occidental. Sin embargo, desde su toma de posesión a finales de 2012, y en adelante, Xi declaró que el crecimiento económico, medido por el PIB de China, ya no era su principal objetivo de desarrollo para que el país liderara el mundo, a más tardar en 2049.

En cambio, combatir los peligros desde el exterior, especialmente aquellos que provienen de Occidente, se ha convertido en la prioridad principal de China. En consecuencia, buscar el acuerdo económico con Occidente dejó de ser un método adecuado, a pesar de entender lo mucho que la economía china necesitaba la mayor cooperación posible con Occidente, o con cualquier otro socio influyente, como los BRICS o los Estados miembros de la OCS. Los conflictos de intereses con cualquiera, también con aquellos que pertenecen a ambos *clubes*, «más allá del alcance occidental», se ven cada vez más como amenazas a las que hay que hacer frente a cualquier costo y con base en el impulso económico de China en su conjunto.

Al estilo del *America First* de Donald Trump, China, bajo el mando de Xi Jinping, está aplicando una política que podría denominarse «Sólo China». Hasta ahora, a diferencia de la UE, China no ha emprendido negociaciones para una Comisión Federal de Comercio con América Latina en tanto región; prefiere prevalecer sobre cada uno de los países más pequeños y débiles, negociando con cada uno de ellos por separado para imponer los intereses chinos a cualquier costo.

Sin haber formado ninguna alianza geopolítica y geomilitar remotamente comparable al estilo de las superpotencias de la Gue-

» Al estilo del *America First* de Donald Trump, China, bajo el mando de Xi Jinping, está aplicando una política que podría denominarse «Sólo China». «

rra Fría, y sin ninguna posibilidad de hacer converger sustancialmente sus intereses económicos con los de sus socios en el mundo, la única herramienta que le queda a China para afirmar su deseo de dominar el mundo es una opción militar-tecnológica. La carrera armamentista, unida a la convergencia de la producción civil con la capacidad militar (doble uso), se acelera; en algunas áreas de alta tecnología como los misiles hipersónicos está dando alcance a una superpotencia como los Estados Unidos. Esta es una realidad preocupante para Occidente, que ha lanzado un boicot cada vez más estricto en todos los sectores de alta tecnología, empezando por la alianza de los cinco en el ámbito de los chips, formada por EUA, Corea del Sur, Japón, Taiwán y los Países Bajos.

Para repetir la pregunta abierta: en comparación con la antigua Unión Soviética, que durante la Guerra Fría muchas veces superó la alta tecnología estadounidense, en términos de capacidad real e industrial-militar; y en comparación con la firme alianza de Moscú bajo la forma del Pacto de Varsovia —donde China, como parece, solo podría contar consigo misma—, ¿bastaría, *in absentia*, para que Pekín cuestione e incluso ponga de cabeza la estructura de poder existente en el mundo de hoy y, más aún, en el de mañana?

Muchos factores, que determinarán el rumbo futuro de China, siguen siendo una incógnita. Solo una cosa está clara: la determinación de los dirigentes del PCCH de

cumplir lo que se conoce como el *sueño chino* de superar a todos los demás en el mundo. Uno puede dudar, con razón, sobre la posibilidad real de que China lo consiga. Sin embargo, el mundo debe recordar que Mao Zedong en la década de los sesenta soñó consistentemente con una revolución mundial, no solo para acabar con el imperialismo mundial como tal, sino también para prevalecer sobre el traicionado *campo socialista* dominado por Moscú; lo que significa que la China de Mao desafió a ambas superpotencias al mismo tiempo.

Por muy pobre que fuera China entonces, por poco realista que pudiera parecer la visión de que Pekín abrumara a cualquier gran potencia del mundo, la visión de la revolución mundial ayudó a Mao a sobrevivir todas las luchas internas e intestinas por el poder. En cuanto a la supervivencia de China, en 1971 fue el propio Mao quien, todavía soñando con su revolución mundial, decidió desviar toda la política exterior de China de

cualquier utopía socialista y dirigirla hacia el campo imperialista, liderado por Estados Unidos. Cinco años después, en 1976, Mao murió. Pronto, su imperio desaparecería, cuando China abrió las puertas al mundo.

Ahora, con crisis sin precedentes estallando en el interior de China y un creciente aislamiento con respecto al mundo exterior, ¿necesita Xi Jinping el sueño de dominar el mundo por las mismas razones? Es decir, en ausencia de esa visión ¿podría su imperio, como el de Mao, colapsar como un castillo de naipes?



#### SHI MING

Periodista independiente, reside en Alemania. Trabajó para la Deutsche Welle y escribe en varios medios alemanes como *Frankfurter*

*Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung, Le Monde Diplomatique* y *Cicero*.

**BAJO LA LUPA**

ESCÚCHALO EN

Spotify

Listen on Apple Podcasts

Escuchar en Google Podcasts

DP

**Asia democrática  
¿otro socio para  
Latinoamérica?**

**primera parte**



# Represión de los derechos humanos en China bajo Xi Jinping

ALICIA HENNIG

Este artículo vincula el aumento de la represión bajo el actual líder chino, Xi Jinping, con su búsqueda de control político, la supremacía partidista y su ideología. El artículo destaca una serie de áreas en las que la represión se ha intensificado y concluye que la situación no mejorará sin un cambio ideológico significativo.

---

Cuando China fue sede de los Juegos Olímpicos por primera vez, en 2008, ¿el país miraba hacia un futuro mejor y más liberal, acaso? Los Juegos fueron una oportunidad para que China se mostrara al mundo de la mejor manera posible.

Estos tuvieron lugar durante el segundo mandato de Hu Jintao (2003-2013), ya marcado por un retorno a la ideología. Hu había hecho retroceder las reformas económicas y legales de sus predecesores, Deng Xiaoping y Jiang Zemin (Shirk, 2018). Sin embargo, los Juegos aún se consideraron un éxito para China, a pesar de que el gobierno incumplió, en gran medida, sus promesas de mejorar las condiciones sociales, los derechos humanos y la libertad de prensa, entre otras cosas. Este evento global estuvo rodeado de brutales medidas represivas contra manifestaciones pacíficas en el Tíbet, requisitos de visa más estrictos, restricciones a los periodistas internacionales y censura de los medios de comunicación.

### China en una «nueva era»

En 2012, justo antes de que Xi Jinping llegara oficialmente al poder, era difícil decir si se trataba más de un reformista o un revisionista. Hoy, en su tercer mandato, nada ha quedado más claro: Xi es de la línea dura;

» La «nueva era» de Xi ha contemplado la introducción de una serie de políticas, leyes y regulaciones que subrayan una postura antiliberal clara y pronunciada. «

alguien que prioriza la ideología y el control político sobre el desarrollo económico y social. La «nueva era» de Xi ha contemplado la introducción de una serie de políticas, leyes y regulaciones que subrayan una postura antiliberal clara y pronunciada, refuerza el impulso ideológico que comenzó bajo su predecesor Hu, al mismo tiempo que intensifica la represión y los abusos contra los derechos humanos (Shirk, 2018).

### Seguridad nacional e intensificación de la represión

El enfoque fundamental de Xi en torno a la *seguridad nacional integral* (*zongti guojia anquan*) puede servir de lente, a través del cual interpretar la introducción de nuevas leyes y regulaciones bajo su mandato y, por lo tanto, la creciente supresión de libertades previamente existentes en China. Xi introdujo este concepto en 2014, al inicio de

su primer gobierno. Desde entonces, se ha convertido en un elemento central de su enfoque de gobernanza, que abarca todas las áreas imaginables que necesiten ser aseguradas: una «*titulización* de todo» (Drinhauzen y Legarda, 2022).

El área más importante es la seguridad política, a saber, mantener la estabilidad del régimen y garantizar la supremacía del partido. Dicho objetivo primordial de seguridad se logra a través de quince áreas adicionales, que van desde la seguridad territorial hasta la seguridad ecológica y la salvaguarda de los recursos, la seguridad económica, cultural y social, y la seguridad cibernética, por nombrar algunas. El concepto va acompañado de leyes correspondientes que se han implementado para defenderse de una serie de amenazas percibidas, como pueden ser el terrorismo/separatismo, el dominio militar y tecnológico de Estados Unidos, cuestiones ideológicas relacionadas con los valores occidentales, o las religiones organizadas, entre otras.

### *Nuevas leyes para un mayor control*

Algunas de las nuevas leyes introducidas bajo el gobierno de Xi otorgan a los órganos de seguridad, sobre todo, más poder y acceso a instalaciones restringidas, registros privados y personal, como la Ley de Contraespionaje (2014, renovada en 2023) o la Ley de Ciberseguridad (2016). Si bien estas son, principalmente, de naturaleza defensiva, otras leyes requieren la participación activa de individuos y empresas en el amplio proyecto de seguridad nacional. Por ejemplo, la obligación de informar a los organismos de seguridad del Estado acerca de amenazas a la seguridad nacional, en virtud de la Ley de Seguridad Nacional (2015), o de ayudar a los organismos de seguridad a realizar trabajos de inteligencia, como en la Ley de Inteligencia Nacional de 2017 (Tanner, 2017).

» **Esta supuesta amenaza se basa en una deliberada equiparación de la libre expresión de identidades religiosas y étnicas con el «separatismo».** «

El problema con todas estas leyes, en general, es que la terminología y la definición de lo que constituye una amenaza a la seguridad nacional siguen siendo muy vagas. Por lo tanto, estas leyes pueden ser fácilmente explotadas y utilizadas contra los ciudadanos chinos para restringir aún más sus derechos y libertades. Los ciudadanos chinos comunes y corrientes también podrían ser fácilmente utilizados por el Estado para funciones de espionaje.

Otras, como la Ley Antiterrorista (2015), han llevado a una mayor acumulación de estructuras militares y de seguridad, particularmente en las regiones del Tíbet y Sinkiang, bajo la supuestamente justificada amenaza de terrorismo y separatismo en dichas regiones. Sin embargo, esta supuesta amenaza se basa en una deliberada equiparación de la libre expresión de identidades religiosas y étnicas con el «separatismo». También equipara la disidencia pacífica con actos de violencia, en cuyo caso las medidas de seguridad estarían efectivamente justificadas. Por tanto, esta ley sirve de validación para tomar medidas drásticas contra las expresiones étnicas y religiosas, y ha sido ampliamente utilizada en tal contexto (FIDH, 2016).

De forma similar, la implementación de la Ley de Gestión de ONG en el Extranjero (2016) sofocó el panorama y el impacto de las ONG internacionales, ya que, desde entonces, las ONG extranjeras deben registrarse en el Ministerio de Seguridad Pública y asociarse con una organización patro-

cinadora china o una unidad de supervisión profesional (Holbig y Lang, 2022).

Leyes como la Ley de Ciberseguridad (2016) y la Ley de Seguridad de Datos (2021), entre otras, han permitido al gobierno chino controlar mejor la opinión pública en Internet, el modo en que recogen y almacenan datos las organizaciones que operan en China, al mismo tiempo que han hecho mucho más fácil acceder a estos datos (incluidos los de empresas extranjeras) en caso de investigaciones (Tanner, 2017).

Sin embargo, el afán de Xi por la seguridad nacional no se ha limitado a la China continental. A pesar del acuerdo sobre un período de transición de 50 años, vigente durante la entrega de Hong Kong, el gobierno central de Pekín ha interferido, cada vez más, en la autonomía política de la ciudad-Estado de Hong Kong. El 30 de junio de 2020, Pekín le impuso una ley de seguridad nacional independiente: la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong (HKNSL, por sus siglas en inglés). Ello en respuesta a las protestas, en particular contra el movimiento Occupy Central (2014), que presionaban por una mayor democracia, y a las protestas por un tratado de extradición planeado con la China continental (2019-2020). La introducción de la ley tuvo un efecto de amplio alcance sobre las libertades que antes se disfrutaban en Hong Kong, en esencia, silenciando cualquier disidencia.

### *La ideología detrás del impulso de Xi por el control político*

La columna vertebral ideológica de todas estas medidas es el Documento N.º 9. Una comunicación interna en su origen, que fue distribuida por la Oficina General del PCCH en abril de 2013. El documento enumera siete riesgos para la estabilidad y el desarrollo nacional, tal como son percibidos por el PCCH. Estos incluyen una de-

mocracia constitucional al estilo occidental (con un sistema multipartidista); un sistema electoral y un poder judicial independiente; valores universales como la libertad, la democracia y los derechos humanos; una sociedad civil; una economía de mercado neoliberal; y la libertad de prensa y los medios de comunicación. Según el PCCH, estas peligrosas ideas están siendo difundidas por las llamadas «fuerzas antichinas» y por los disidentes que están tratando de infiltrarse en la esfera ideológica del país, contra las cuales el PCCH debe protegerse (ChinaFile, 2013).

Este documento presagiaba las numerosas medidas represivas que pronto seguirían y el endurecimiento del aparato de seguridad de China a través de una «seguridad nacional integral».

### **Cómo el Documento N.º 9 del PCCH condujo a más represión**

Por supuesto, Xi no es el primer líder chino que busca controlar las esferas culturales y sociales de la sociedad china, reforzar la ideología, rechazar las nociones occidentales de democracia, libertad y derechos humanos. Y tampoco es el primero en ver cualquier amenaza en términos de las llamadas *fuerzas antichinas* y la infiltración. Estas han sido preocupaciones constantes del PCCH desde Mao, con respuestas e intensidad variadas, especialmente, después de las protestas de Tiananmén de 1989 y de la masacre perpetrada por el ejército chino. Lo que hace diferente el enfoque de Xi es, de hecho, su alcance amplio e integral, así como una base ideológica claramente articulada, como lo ejemplifica el Documento N.º 9.

Entonces, ¿cómo se ha hecho realidad este documento y cuál es el papel de la seguridad cultural y social en todo ello? El propósito de la seguridad cultural y social es «evitar el peligro antes de que se materialice»

(Drinhausen y Legarda, 2022). La seguridad cultural tiene como objetivo prevenir la influencia dañina de las ideologías y el pensamiento (occidentales) y, por lo tanto, centra su foco en suprimir el apoyo a los derechos humanos y la libertad de expresión, valores claramente condenados en el Documento N.º 9. La represión también se extiende a las comunidades religiosas y a los movimientos espirituales, ya que sus creencias desafiarían la orientación ideológica del PCCH.

La seguridad social tiene como objetivo controlar a la sociedad e impedir acciones colectivas como reuniones públicas y protestas. Esto afecta, en particular, a las ONG y al activismo local chino, pero también a cualquier periodismo independiente del Estado.

En las páginas siguientes, varios ejemplos ilustran la represión alimentada por la seguridad cultural y social.

### *La represión contra las comunidades religiosas: Falun Gong, budistas tibetanos y musulmanes uigures*

Las primeras medidas represivas contra Falun Gong tuvieron lugar a finales de 1990. Fundado en 1992, el movimiento espiritual enseñaba prácticas específicas de meditación y ejercicios de estilo Chi Kung. Atrajo a un número creciente de seguidores. Los miembros practicaban a menudo en lugares públicos. En abril de 1999, un grupo de unos diez mil practicantes se reunieron frente al complejo del PCCH en Zhongnanhai. Fue una protesta pacífica en respuesta al continuo acoso y la detención arbitraria de los practicantes. Esta protesta masiva desencadenó una represión masiva. Desde entonces, el PCCH percibió a Falun Gong como una amenaza a la estabilidad política y social, la calificó de «organización herética» (*xiejiao zuzhi*) y la prohibió oficialmente en julio de ese año. A ello siguieron campañas de propaganda para di-



famar al movimiento. Los miembros han sido detenidos arbitrariamente, obligados a renunciar a sus creencias, torturados y maltratados. Falun Gong todavía no ha sido rehabilitada.

La represión de las comunidades religiosas se extendió luego al budismo en la Región Autónoma del Tíbet (TAR, por sus siglas en inglés) y al islam en la Región Autónoma Uigur de Sinkiang (XUAR, por sus siglas en inglés).

La represión en la Región Autónoma del Tíbet ya se había concretizado bajo el gobierno de Hu. El Tíbet se incorporó a la China comunista bajo el gobierno de Mao, en 1951, y se convirtió en «Región Autónoma del Tíbet» en 1965, cuando perdió algunas



La mayor protesta contra la extradición en Hong Kong, 2019.

partes en beneficio de las provincias chinas. En 2008, el PCCH recurrió a una represión masiva cuando los monjes tibetanos organizaron su marcha de protesta anual para conmemorar el levantamiento de 1959. En respuesta a la represión, unas 150 protestas pacíficas, o más, estallaron a lo largo de la meseta tibetana y otras provincias pobladas por tibetanos, que el gobierno reprimió con enormes fuerzas de seguridad. Según registros oficiales chinos, cuatro tibetanos fueron asesinados, mientras que la comunidad tibetana afirma que el número fue de al menos cien. Las fuerzas de seguridad permanecieron en los monasterios durante meses y muchos tibetanos fueron interrogados, arrestados y detenidos.

La represión se intensificó bajo el mandato del secretario del Partido del Tíbet, Chen Quanguo (2012-2016), quien introdujo una serie de medidas de seguridad y vigilancia, como la organización de los centros urbanos en cuadrículas para una vigilancia sistemática por las llamadas «comisarías de policía de conveniencia», con patrullajes las 24 horas del día. Quanguo introdujo, también, un sistema para animar a la gente a espiarse y denunciarse unos a otros. Los monjes y monjas tibetanos respondieron a este sistema de vigilancia intrusivo y represivo con autoinmolaciones, esperando que Xi Jinping adoptara una política más suave hacia la región. Por el contrario, Xi continuó el enfoque de Hu. Mantuvo una postura de

línea dura e intensificó los esfuerzos para adoctrinar a los tibetanos, separar las familias y monitorear y controlar la vida monástica. A su vez, impuso restricciones adicionales a los viajes dentro y fuera del Tíbet. Las fuerzas de seguridad de la Región Autónoma del Tíbet suelen recurrir a medios violentos para reprimir y castigar lo que el PCCH perciba como disidencia política.

Xinjiang, en sentido literal 'la nueva frontera', es una región que fue conquistada, consolidada y colonizada permanentemente bajo la dinastía Qing (1644-1912). El manejo administrativo de esta región varió entre la caída de la dinastía, en 1911, y el establecimiento de la República Popular China, en 1949. Después de ser incorporada a la República Popular China en 1955, se convirtió en la llamada Región Autónoma Uigur de Sinkiang, similar al Tíbet. El PCCH continuó el colonialismo de los qing con una migración aún mayor de chinos han a la región y una explotación sistemática de los recursos naturales a través de su Cuerpo de Producción y Construcción de Sinkiang (XPCC, por sus siglas en inglés, *bing tuan*).

El PCCH siempre había considerado a los uigures como atrasados, debido a su religión, pero su enfoque previo había sido más prodesarrollo. Sin embargo, la represión se hizo más visible durante el mandato de Hu, en particular, después de los disturbios de 2009 en la capital, Urumqi. Vinculados a la *guerra global contra el terrorismo* de Estados Unidos, en respuesta al ataque de 2001 al World Trade Center, los disturbios en la Región Autónoma de Sinkiang se consideraron, cada vez más, vinculados a las llamadas *tres fuerzas del mal*: terrorismo, extremismo y separatismo. Xi afirmaría más tarde que el extremismo islámico habría infectado a gran parte de la sociedad uigur, conduciéndola al terrorismo. Esta visión impulsó varias disposiciones antiterroristas, incluida la implementación de medi-

« Los disturbios en la Región Autónoma de Sinkiang se consideraron, cada vez más, vinculados a las llamadas *tres fuerzas del mal*: terrorismo, extremismo y separatismo. »

das de vigilancia que incluso sobrepasaron a las del Tíbet. Chen Quanguo volvió a tomar el control, después de haber dejado el Tíbet, para convertirse en secretario del Partido de Sinkiang (2016-2021). Bajo la supuesta amenaza frente al contraterrorismo, más de un millón de uigures y otros pueblos musulmanes de la región desaparecieron y fueron detenidos, sin el debido proceso, en los llamados *campos de reeducación*. Más tarde, se descubriría que dichas instalaciones estaban vinculadas a sistemas, elaborados y extensos, de trabajo forzoso. Chen fue reemplazado en 2021 y la naturaleza *ad hoc* de la campaña de detención y «reeducación» dio paso a la institucionalización de la represión. En 2022, la ONU calificó la situación en Sinkiang de genocidio cultural.

### *La represión contra los abogados chinos de derechos humanos*

Al Documento N.º 9 le siguió, el 9 de julio de 2015, una represión coordinada a nivel nacional (también conocida como 709) contra abogados de derechos humanos chinos. Esta represión resultó en la detención de 300 abogados de derechos humanos y otros profesionales del derecho. Al menos quince de ellos han sido acusados de delitos penales. Abogados y profesionales han sido puestos bajo vigilancia residencial en un lugar designado, han sido detenidos, desaparecidos e incluso obligados a confesar en la televisión

china. También han sido amenazados, golpeados y torturados en centros de detención secretos extralegales (las llamadas *cárceles negras, hei jianyu*), a pesar de la ratificación por China de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés). Procedimientos similares se han impuesto sobre quienes han hablado públicamente en nombre de estos abogados y profesionales, una revancha del gobierno chino. Como resultado de las medidas de represalia, es posible que el verdadero alcance de la violencia contra abogados, defensores y otros profesionales de derechos humanos no llegue a conocerse en toda su extensión.

Los abogados y profesionales del derecho han sido una capa esencial de protección para oprimidos de China como las minorías étnicas, los practicantes religiosos o los periodistas encarcelados, en desafío a los abusos del gobierno. Como defensores del pueblo chino y de la sociedad civil, el PCCH los considera una amenaza a la estabilidad social que debe ser contenida. Por lo tanto, además de las medidas represivas organizadas, el PCCH utiliza medidas de control básicas como amenazarlos con la suspensión o revocación de sus licencias o la de sus empresas.

La represión continúa hasta el día de hoy. Con fecha más reciente, en 2023, Xu Zhiyong y Ding Jiayi, quienes abogaban por mejores derechos civiles, fueron acusados de «subversión del poder estatal».

### *El control sobre la educación superior china*

Las diversas amenazas definidas en el Documento N.º 9 también tuvieron un impacto significativo sobre la educación superior china, en tanto que extensión del gobierno chino. Bajo el gobierno de Xi Jinping, estas deben servir ahora a los propósitos del gobierno en exclusiva.

Vinculada al Documento N.º 9 está, obviamente, la represión de los *valores occidentales* que se extendió a los campus y universidades ya desde 2015. Dicha represión sofocó los debates abiertos en las aulas de forma sustancial.

Desde el primer mandato de Xi, profesores universitarios chinos han sido despedidos, o sus contratos han sido rescindidos, por cuestionar o criticar públicamente al partido, a Mao Zedong o a la sociedad china en la plataforma de redes sociales Weibo. Otros profesores han sido denunciados por sus alumnos por no seguir la línea oficial del partido o por ser demasiado «occidentales». Los casos más leves, simples «comentarios inapropiados», han resultado en reprimendas. Algunos profesores han sido investigados más a fondo; otros perdieron su membresía del partido. Los casos han involucrado a una amplia gama de universidades, desde las muy prestigiosas de Pekín, Tsinghua y Fudan, así como la Academia China de Ciencias Sociales, hasta la Universidad de Xiamen y otras instituciones del interior como Hubei o la Universidad de Guizhou.

Según una base de datos mantenida por Scholars at Risk, desde 2012 hubo un total de 118 casos de profesores universitarios castigados. Varios de estos involucran a académicos de la región de Sinkiang. Los castigos variaron desde restricciones de viaje (12) y pérdida del puesto (23) hasta medidas más severas; 14 fueron procesados y 51 encarcelados.

### *El control de las ONG extranjeras*

La introducción de la Ley de ONG en el Extranjero (2016) también puede interpretarse desde la perspectiva de poner un freno a la *influencia occidental*. Desde la introducción de la ley, las ONG extranjeras abandonaron el país o tuvieron que trasladar sus actividades a zonas políticamente

menos sensibles. De las aproximadamente siete mil ONG extranjeras presentes en China en el momento de la introducción de la ley, a principios de 2017, solo 707 están registradas en el Ministerio al día de hoy. Es evidente un cambio notable en sus actividades. Antes, las ONG extranjeras también se enfocaban en cuestiones políticas, como asuntos laborales y de género, o reformas legales y gubernamentales. Ahora, sin embargo, únicamente se les permite trabajar en áreas sancionadas por el Estado. Como resultado, solo cuestiones no políticas como la educación, el alivio de la pobreza, la juventud y las cuestiones de salud son las que, hoy día, dominan sus actividades (Holbig y Lang, 2022).

### *El control de las ONG nacionales y del activismo*

Hay dos tipos de ONG cívicas en China: las orientadas a los servicios (bienestar y servicios para grupos desfavorecidos) y las de defensa (reforma o cambios legislativos a través de medios legales y movilización masiva). Desde principios de la década de 2000, este último tipo de organizaciones se han enfrentado a restricciones cada vez mayores. Sin embargo, aunque durante el gobierno de Hu tuvieron lugar medidas represivas, no existió un enfoque sistemático para tomar medidas drásticas contra las ONG. Además, muchas de ellas no estaban registradas oficialmente ante el Estado como organizaciones sociales, lo que, de manera similar a la Ley de ONG en el Extranjero (2017), requería el apoyo de una agencia gubernamental como supervisora profesional de las actividades de la ONG (sistema de administración dual). Si acaso, muchas estaban registradas tan solo como entidades comerciales.

Bajo el mandato de Xi, todo ello ha cambiado dramáticamente. Este abolió el sistema de administración dual e introdujo un



sistema de registro directo basado en cuatro categorías de clasificación de las organizaciones sociales. Dicho cambio resultó un mecanismo de clasificación para separar a las ONG *oficiales* de las *no oficiales*. Aquellas que se convirtieron en ONG oficiales fueron esencialmente cooptadas, ya que tuvieron que ajustar sus agendas a las preferencias del gobierno, cambiar sus fuentes de finan-



ciamiento y ya no pudieron trabajar con las que no estaban registradas.

En 2014, a raíz del Movimiento Girasol de Taiwán y el Movimiento Occupy Central de Hong Kong, las ONG fueron percibidas, cada vez más, como organizaciones antigubernamentales e instrumentos de interferencia occidental para socavar el partido-Estado. Desde la perspectiva del PCCH,

las ONG representaban una amenaza para la estabilidad del régimen. A medida que el gobierno pasó a centrar su atención cada vez más en la seguridad nacional, tanto las ONG de servicio como las de defensa fueron criminalizadas a gran escala. Se les cortó la financiación extranjera, una de sus principales fuentes de ingresos, y se les impuso castigos por diversos delitos. Se trataba de

delitos generales, como «operación comercial ilegal», «provocar conflictos y generar problemas» y «reunión ilícita para alterar el orden público». Sus amplias definiciones invitaban a un uso arbitrario y a la carta por las autoridades chinas, y permitieron sentencias de hasta cinco años.

### La supresión del periodismo y los medios independientes

En los primeros días de la pandemia de covid en China, varios individuos emergieron como informantes sobre el virus desde la región de Wuhan, independientemente de los medios estatales chinos. Al menos se pueden identificar cuatro llamados *periodistas ciudadanos*: Fang Bin, Chen Qiushi, Li Zehua y Zhang Zhan. Fang Bin y Zhang Zhan fueron detenidos y condenados a tres y cuatro años de prisión, respectivamente, bajo el cargo general de «provocar conflictos y generar problemas». Zhang Zhan se declaró en huelga de hambre varias veces en protesta por su sentencia. Chen desapareció y fue puesto bajo vigilancia durante algún tiempo después de su reaparición. A Li se le permitió salir de China en 2021.

### Panorama

Durante un tiempo, pareció que China estaba en camino hacia una mayor liberalización económica y social. Sin embargo, estos signos iniciales se convirtieron, lentamente, en simples propósitos bajo el gobierno de Hu Jintao. Bajo el mandato de Xi Jinping, dicha trayectoria se ha revelado como completamente ilusoria. Visto originalmente como un defensor de la reforma que muchos equipararon con una liberalización continua, Xi ha hecho retroceder de forma radical aquellas libertades previas, bajo la bandera de la seguridad nacional. Lo único

que le importa es la supervivencia del partido y de la ideología «socialista».

En China, donde el socialismo de Xi es la única «religión», las comunidades religiosas no solo son reprimidas, sino que son adoctrinadas y reeducadas constantemente, con el fin de hacerlas *encajar* en su entorno chino Han. También son explotadas como mano de obra barata en campos de internamiento para servir a la vacilante economía china. La situación actual en las universidades chinas recuerda más a la Revolución cultural: los estudiantes son adoctrinados mediante una «educación patriótica», mientras denuncian y castigan a sus propios profesores.

El espacio para la actividad de las ONG en China se está reduciendo. La incidencia y en particular el activismo en áreas relacionadas con asuntos gubernamentales como LGTBQI+, temas laborales y de consumo han sido silenciados de facto. El papel de las ONG existentes se ha desplazado cada vez más hacia el de proveedores de servicios según las preferencias del gobierno.

Hay pocos informes independientes en China. Los ciudadanos que realizan este tipo de informes o difunden dichos hallazgos en línea se enfrentan, inevitablemente, a diversos grados de represión, incluida la detención.

Por tanto, el panorama es sombrío. Incluso si Xi da paso a una nueva generación de líderes, es poco probable que el objetivo de *asegurarle todo* se modifique sin un cambio ideológico importante (Drinhausen y Legarda, 2022).

### Referencias

- CHINAFILE. (2013). Document 9: A ChinaFile Translation. *China File*. <https://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation>.
- DRINHAUSEN, K., y LEGARDA, H. (2022). «Comprehensive National Security» un-

leased: How Xi's approach shapes China's policies at home and abroad. *MERICs*. <https://www.merics.org/en/report/comprehensive-national-security-unleashed-how-xis-approach-shapes-chinas-policies-home-and>.

FIDH. (2016). Dangers of China's counter-terrorism law for Tibetans and Uyghurs. FIDH. <https://www.fidh.org/en/region/asia/china/dangers-of-china-s-counter-terrorism-law-for-tibetans-and-uyghurs>.

HOLBIG, H., y LANG, B. (2022). China's Overseas ngo Law and the Future of International Civil Society. *Journal of Contemporary Asia*, 52(4), 574-601, DOI: <https://doi.org/10.1080/00472336.2021.1955292>

SHIRK, S. (2018). China in Xi's 'New Era': The Return to Personalistic Rule. *Journal of Democracy*, 29(2), 22-36. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/china-in-xis-new-era-the-return-to-personalistic-rule/>

TANNER, M. S. (2017). Beijing's New National Intelligence Law: From Defense to Offense.

*Lawfare*. <https://www.lawfaremedia.org/article/beijings-new-national-intelligence-law-defense-offense>.

ZHU, H., y JUN, L. (2022). The Crackdown on Rights-advocacy ngos in Xi's China: Politicizing the Law and Legalizing the Repression. *Journal of Contemporary China*, 31(136), 518-538, DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1985829>



#### ALICIA HENNIG

Ocupa desde 2021 una cátedra adjunta en la Technische Universität Dresden/International Graduate School Zittau. Su investigación se centra en la responsabilidad de las empresas alemanas en Xinjiang. Antes, trabajó durante cinco años en universidades chinas de alto rango. Con su experiencia, apoya de forma voluntaria a varias ONG chinas orientadas a los derechos humanos en Alemania. LinkedIn: Alicia Hennig

**BAJO LA LUPA**

ESCÚCHALO EN

Spotify

Listen on Apple Podcasts

Escuchar en Google Podcasts

DP

**Asia democrática  
¿otro socio para  
Latinoamérica ?**

**segunda parte**



# *El milagro económico chino: separando la realidad del mito*

ALICIA GARCÍA HERRERO

El notable crecimiento económico de China se ha desacelerado estructuralmente desde 2010. Este documento presenta un escenario de referencia en el que se prevé que el crecimiento de China alcance el 2,4% para 2035, al tiempo que examina diversos riesgos a la baja, que van desde el envejecimiento de la población hasta la rápida reducción de los rendimientos de los activos, pasando por la rápida acumulación de deuda. Aunque la innovación presenta un potencial de crecimiento al alza, su impacto positivo en la productividad total de los factores aún está por verse.

---

## Introducción

Desde que se llevaron a cabo una serie de reformas a fines de la década de 1970, China ha registrado un crecimiento notable durante décadas. De 1978 a 2010, el crecimiento promedio ha rondado el 10%, ubicándola en el percentil del 1% de los países que pasan de 1.000 a 10.000 dólares per cápita. Esto, junto con los más de 800 millones de personas que China ha sacado de la pobreza, justifican claramente la expresión de *milagro económico chino*. Al día de hoy, China sigue siendo el motor más importante del crecimiento mundial, y ha contribuido con alrededor de un tercio del crecimiento mundial total en las últimas tres décadas.

Con la *reforma y apertura* como el mantra clave desde finales de la década de 1970 para transformar a China de una economía planificada a una economía de mercado, el país se ha entrelazado cada vez más con el resto de la economía global a través del comercio y la inversión y una participación creciente en la cadena de valor global. Esto se atribuye a las evidentes economías de escala de China, los salarios relativamente bajos y la infraestructura logística, que apoyan la industria manufacturera. La adhesión de China a la OMC en 2001 y el apoyo de las empresas occidentales que invierten allí, junto con la transferencia masiva de tecnología,

## « La era de crecimiento muy elevado de China ha terminado. »

también son factores externos importantes detrás del éxito de China.

Sin embargo, la trayectoria de crecimiento de China alcanzó su punto máximo en 2010 y se ha desacelerado desde entonces, especialmente desde 2015. Aunque la tasa de crecimiento de China sigue siendo más alta que la media mundial e incluso superior a la de otros mercados emergentes, al menos en promedio, la era de crecimiento muy elevado de China ha terminado.

En particular, la guerra comercial liderada por Trump desde 2018 y, más significativamente, la pandemia de covid desde 2020, han dado lugar a una rápida desaceleración del crecimiento de China, que llegó a apenas un 3% en 2022. Al entrar en 2023, aunque se espera un impulso cíclico debido a la eliminación total de las restricciones de movilidad relacionadas con la pandemia, el crecimiento seguirá siendo moderado en comparación con los niveles anteriores a la pandemia, aunque aún debería cumplir con el objetivo muy conservador establecido por el gobierno chino en marzo pasado, que fue del 5%.



Consumidores en el distrito comercial IFS de Chengdu, la ciudad más desarrollada del sur de China.

Las razones de tan aleccionadoras perspectivas de crecimiento son en su mayoría estructurales y se revisarán en este artículo después de algunos detalles más sobre los años del milagro. En definitiva, nuestras perspectivas de crecimiento a mediano plazo apuntan a que el crecimiento de China se desacelerará al 2,3% para 2035. Hay varios riesgos a la baja y un comodín positivo, a saber, el de la innovación, que influye considerablemente en el crecimiento por el lado positivo.

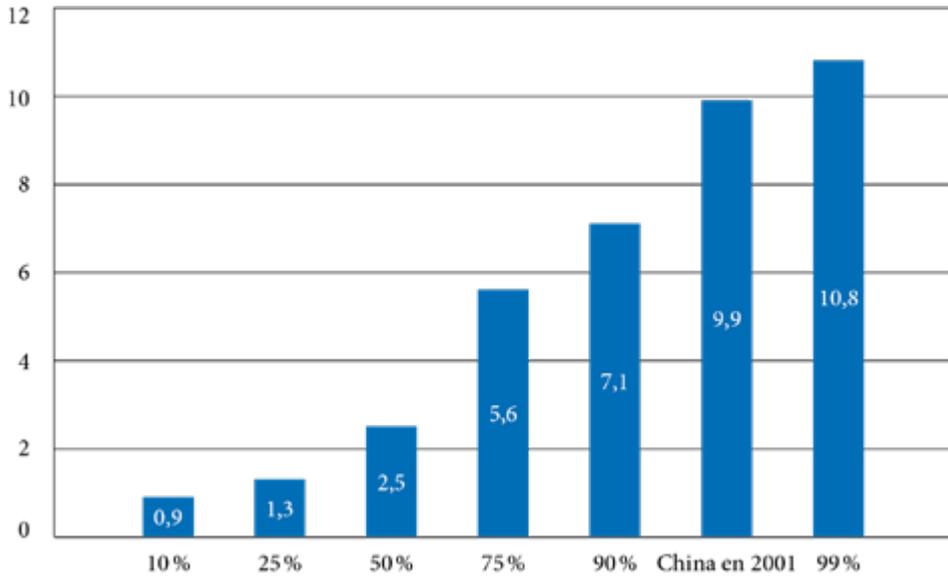
### Un repaso al milagro del crecimiento chino

El rápido crecimiento de China desde 1978 ha sido objeto de una amplia atención e interés de académicos y responsables políticos de todo el mundo. Como se muestra en las figuras 1 y 2, cuando comparamos

las tasas de crecimiento promedio per cápita del PIB de las economías a diez años después de que alcanzan ingresos per cápita de USD 1.000 y USD 5.000, después de 1961, el percentil 90 de la distribución de las tasas de crecimiento anualizadas es del 7,1% y 4,4%. China ha logrado tasas de crecimiento aún más altas del 9,9% y el 6,3%, respectivamente, después de alcanzar los umbrales de USD 1.000 y USD 5.000, lo que indica un crecimiento sostenido superior al de muchos otros países después de superar ciertos niveles.

El éxito económico de China puede explicarse por algunos factores. Antes de la reforma y apertura introducidas por Deng Xiaoping, China seguía siendo una economía planificada. Las primeras reformas comenzaron en el sector agrícola, con mayores incentivos para que los hogares rurales impulsaran la producción agrícola. Luego, las reformas se extendieron al sector indus-

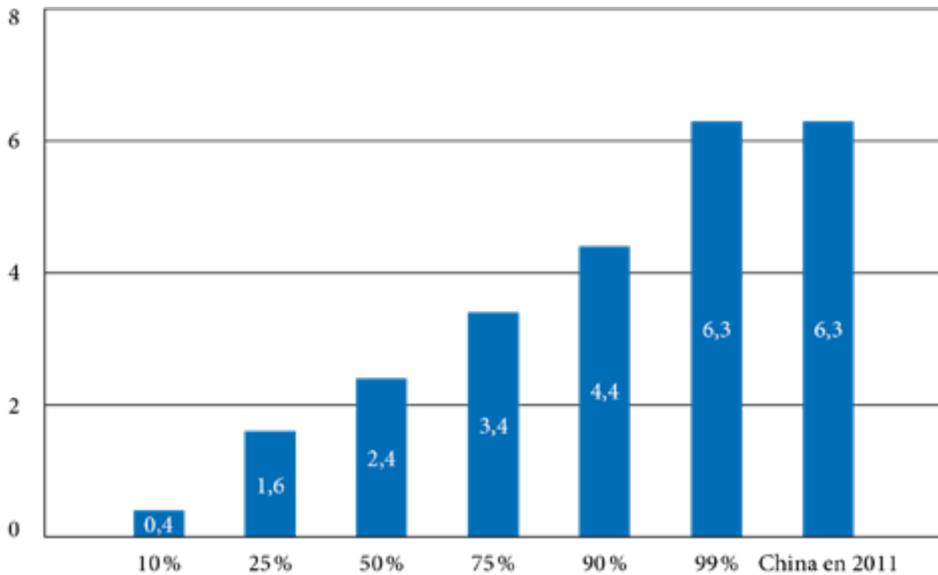
**Figura 1. Tasa de crecimiento real del PIB per cápita en los próximos 10 años (después de USD 1000 del PIB per cápita)**



Fuente: Natixis, Banco Mundial.

Nota: Promedio de crecimiento del PIB real per cápita por 10 años a partir de que una economía alcanza los USD 1000 per cápita (ordenado por percentiles, basado en el PIB global entre 1960 y 2020).

**Figura 2. Tasa de crecimiento real del PIB per cápita en los próximos 10 años (después de USD 5.000 del PIB per cápita)**



Fuente: Natixis, Banco Mundial.

Nota: Promedio de crecimiento del PIB real per cápita por 10 años a partir de que una economía alcanza los USD 5000 per cápita (ordenado por percentiles, basado en el PIB global entre 1960 y 2020).

## » La adhesión de China a la OMC en 2001 marcó un nuevo capítulo. «

trial urbano, incluyendo la introducción del sistema de doble precio, que redujo en gran medida la escasez de suministro y permitió que las empresas privadas operaran, estimulando la competencia y la flexibilidad.

Al mismo tiempo, China abrió sus puertas a la inversión extranjera, principalmente en zonas económicas especiales en las zonas costeras, incluidas Shenzhen, Guangzhou, Xiamen y Zhuhai. Estas zonas se convirtieron en motores de crecimiento para la economía de China. Las empresas extranjeras acudieron en masa a China. Como se muestra en la siguiente figura, las entradas de inversión extranjera directa (IED) en China aumentaron sustancialmente durante el período comprendido entre 2000 y 2014.

La inversión extranjera desempeñó un papel importante en el impulso del crecimiento económico de China, no tanto por la financiación (China generalmente ha tenido un gran nivel de ahorro), sino principalmente por la transferencia de tecnología que trajo consigo, así como por las habilidades de gestión. En ese momento, China tenía una vasta fuerza laboral joven y económica, pero carecía de capacidades gerenciales, tecnología y conocimientos técnicos. La inversión extranjera directa, por lo tanto, fue particularmente importante en el sector manufacturero. El aumento de la IED no solo generó empleos y salarios de mayor calidad, sino también tecnología, lo que mejoró la competencia en el mercado nacional.

Además, en la pujante economía china también se produjeron ganancias de productividad. Estas ganancias no solo provinieron de la mejora tecnológica y su efecto indirecto, sino también de la reasignación

de factores. Dos tendencias simbolizan mejor esta última: la urbanización y la reforma estructural de las empresas públicas (por sus siglas en inglés, *state-owned enterprises*, SOE), que comenzó en la década de 1990. Ambos procesos contribuyeron a la reasignación de factores al migrar una gran parte de la fuerza laboral de China del sector agrícola al sector industrial urbano, y del sector público, menos eficiente, al sector privado, más vigoroso.

Más allá de los esfuerzos unilaterales de reforma y apertura para atraer IED, la adhesión de China a la OMC en 2001 marcó un nuevo capítulo. Con acceso a los mercados globales, las ventajas de China en la producción de productos baratos y la capacidad de fabricación en masa finalmente tuvieron una vía para llegar a los consumidores de todo el mundo. Junto a la rápida urbanización, China encontró una nueva herramienta para impulsar el crecimiento: las exportaciones. Sin embargo, estas exportaciones aún requerían inversiones estatales para mejorar la infraestructura logística necesaria para ser más competitivos.

Durante este proceso, a pesar de experimentar un rápido crecimiento, China continuó controlando el crecimiento salarial y mantuvo un renminbi estable hasta 2005, con una apreciación relativamente lenta a partir de entonces. Tanto la contención de los salarios como un tipo de cambio barato ayudaron claramente a China a aumentar su participación en el mercado mundial de exportaciones.

## Perspectivas de China a largo plazo: un escenario de referencia

Después de años de crecimiento acelerado seguidos de una desaceleración significativa, evaluar la tasa de crecimiento futuro de China tendrá implicaciones importantes no

**Tabla 1. Previsión de la tasa de crecimiento potencial del PIB de China (%) basada en el modelo de convergencia**

	Producto	Productividad laboral	Tasa de empleo	Tasa de participación laboral	Tasa de crecimiento de la población adulta
2021-2025	4,9	4,9	-0,1	-0,3	0,4
2026-2030	3,6	3,8	-0,1	-0,5	0,4
2031-2035	2,4	3,0	-0,1	-0,7	0,2

solo para este país, sino también para otras economías en desarrollo. En esta sección se introduce un escenario de referencia para el crecimiento a largo plazo de China basado en la teoría de convergencia de Solow. Esta teoría se basa en el supuesto de que, a largo plazo, las tasas de crecimiento de los países convergerán, lo que significa que los países más pobres crecerán más rápido que los países más ricos a lo largo de este camino de convergencia (Solow, 1956).

Muchos estudios han adoptado este marco y han señalado una desaceleración del crecimiento para cualquier país que haya alcanzado un crecimiento de ingresos medios de alrededor de USD 10.000 per cápita. Por ejemplo, el Banco Mundial (2019) esperaba que la tasa de crecimiento anual promedio de China disminuyera al 4% de 2021 a 2030 en un escenario de reformas limitadas, lo que se ajusta a la situación actual. En una nota un poco más positiva, Albert et al. (2015) sugirieron que China continuaría en su camino de desaceleración durante la próxima década, pero aún mantendría una tasa de crecimiento superior al 4% en 2030. Vale la pena notar cuándo se hicieron sus cálculos.

Una teoría de crecimiento de convergencia apunta a que la tasa de crecimiento pro-

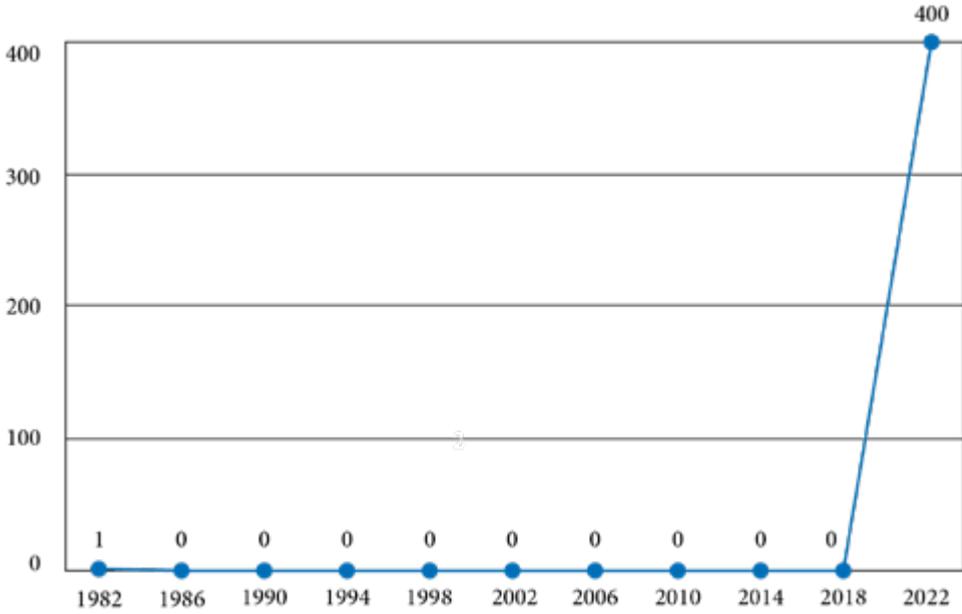
medio de China se situó en el 4,9% de 2021 a 2025, y en el 3,6% de 2026 a 2030 (tabla 1 y detalles técnicos en el apéndice).

Dicho esto, China aún podrá evitar la trampa de la renta media, ya que su crecimiento sigue siendo relativamente alto en comparación con otros países. Como se muestra en la figura 4, las tasas de crecimiento promedio en los próximos diez años después de cruzar el umbral de USD 10.000 per cápita fueron de solo 3,8%. El crecimiento previsto de China, incluso si termina creciendo apenas un 2,4% en 2035, seguirá siendo del 4% en los diez años posteriores a alcanzar el umbral, superando la media mundial. La figura 5 muestra que China solo se desempeñará por detrás de Corea del Sur, por encima de Japón y superando a muchas economías que han superado la trampa de la renta media (figura 5).

### Riesgos al alza y a la baja del escenario de crecimiento de referencia

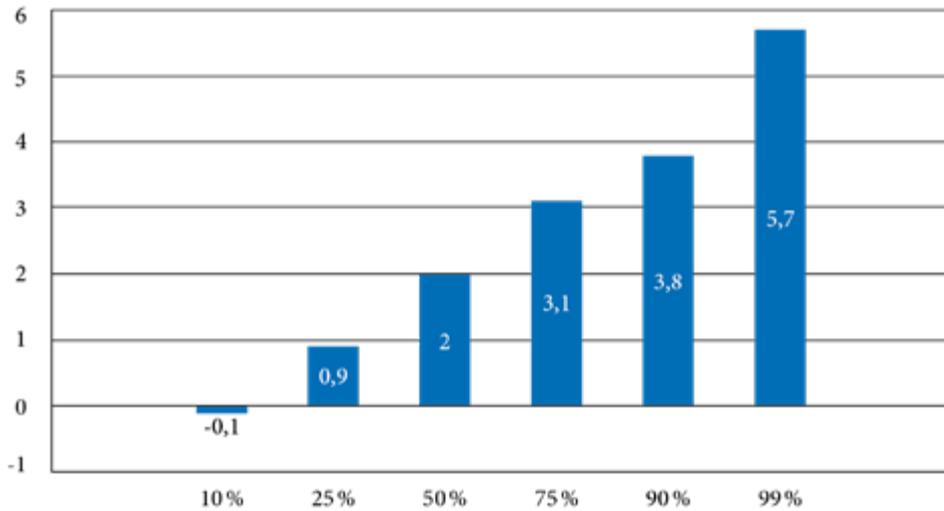
El primer riesgo a la baja proviene del *envejecimiento de la población*, como se discutió anteriormente. China había sido durante mucho tiempo el país más poblado del mundo; fue superado recientemente

Figura 3. IED, entradas netas



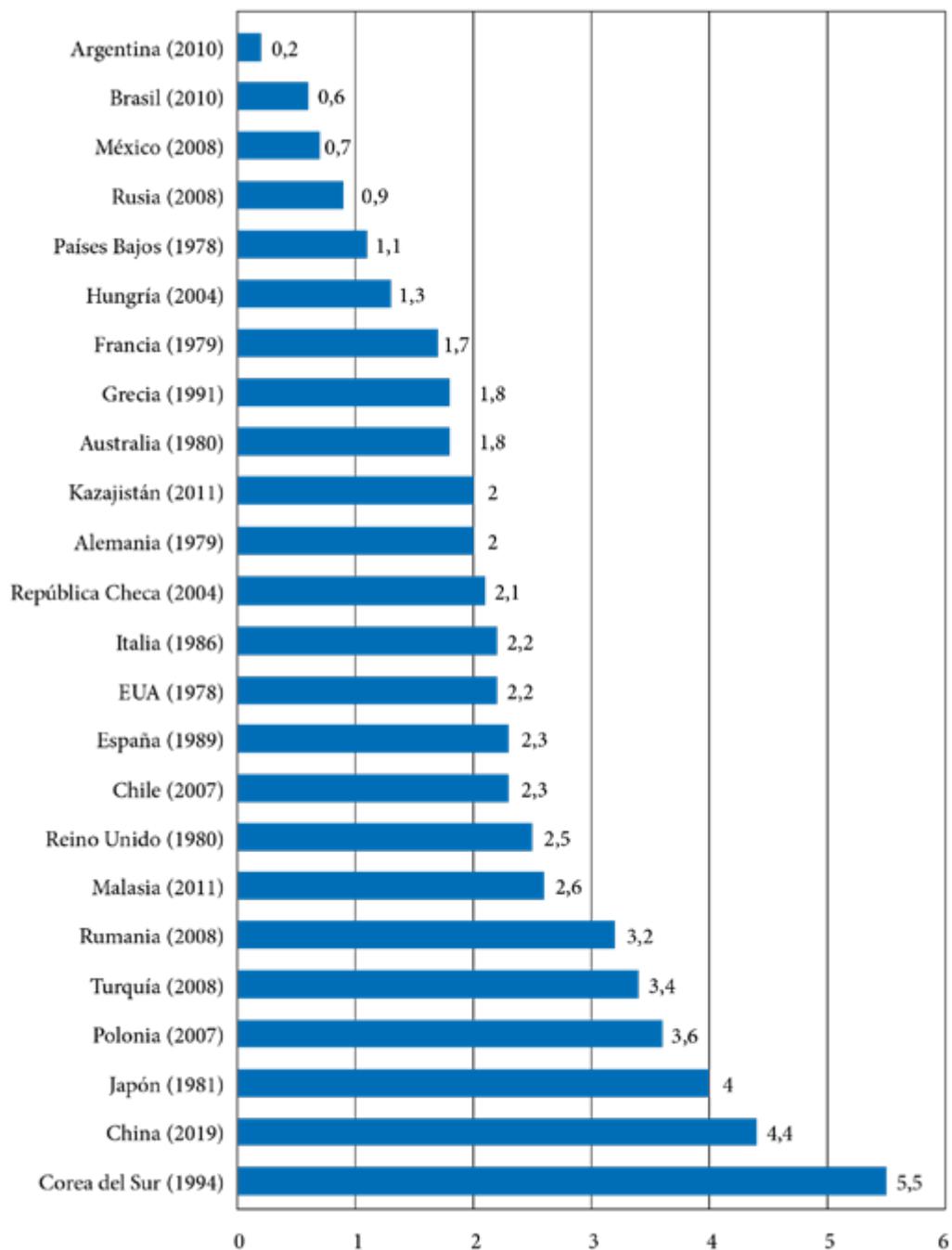
Fuente: Natixis, Banco Mundial.

Figura 4. La tasa de crecimiento real del PIB per cápita (%) en los próximos 10 años cuando el PIB per cápita de una economía supere los USD 10.000 (por percentil, basado en el PIB mundial de 1960 a 2020)



Fuente: Natixis, Banco Mundial.

Figura 5. Tasa de crecimiento media a 10 años (%). Después de una economía que cruza el umbral per cápita de USD 10.000



Fuente: Natixis, Cálculo del autor.

por la India. Su población en edad de trabajar creció rápidamente entre 1970 y 2010, lo que proporcionó un vasto grupo de trabajadores para que las empresas pudieran elegir (figura 6). Este crecimiento sostenido ha mantenido bajos los costos laborales de China durante un período prolongado y le ha ayudado a seguir siendo competitiva a nivel mundial. En general, el *dividendo de la población* fue sin duda uno de los factores de apoyo para el crecimiento chino en las últimas décadas. Esta demografía favorable también estuvo acompañada por el proceso de urbanización de China, que migró personas del sector agrícola de baja productividad al sector de mayor productividad en las ciudades.

Sin embargo, la tasa de fertilidad de China ha estado disminuyendo y alcanzó un mínimo histórico de 1,09 en 2022. Las Naciones Unidas han pronosticado una contracción de la población a partir de 2025. Como resultado, la tasa de fertilidad de China se encuentra ahora entre las peores del mundo, junto con países bien conocidos por su envejecimiento, como Corea del Sur y Singapur.

Si bien el panorama parece preocupante, lo interesante, sin embargo, es nuestro hallazgo de que el envejecimiento difícilmente será un factor para explicar la desaceleración del crecimiento hasta 2035, gracias al margen de urbanización que aún queda en China. Pero, a partir de 2035, el envejecimiento planteará un desafío importante para el crecimiento. Para entonces, el proceso de urbanización debería haberse completado y las fuertes caídas en la tasa de natalidad, que comenzaron en 2017, comenzarán a tener un impacto notable. Más específicamente, se puede esperar una reducción adicional de un punto porcentual en la tasa de crecimiento anual de China a partir de 2035 (figura 8). Esto hará que China se parezca mucho al Japón de hoy, en términos de crecimiento.

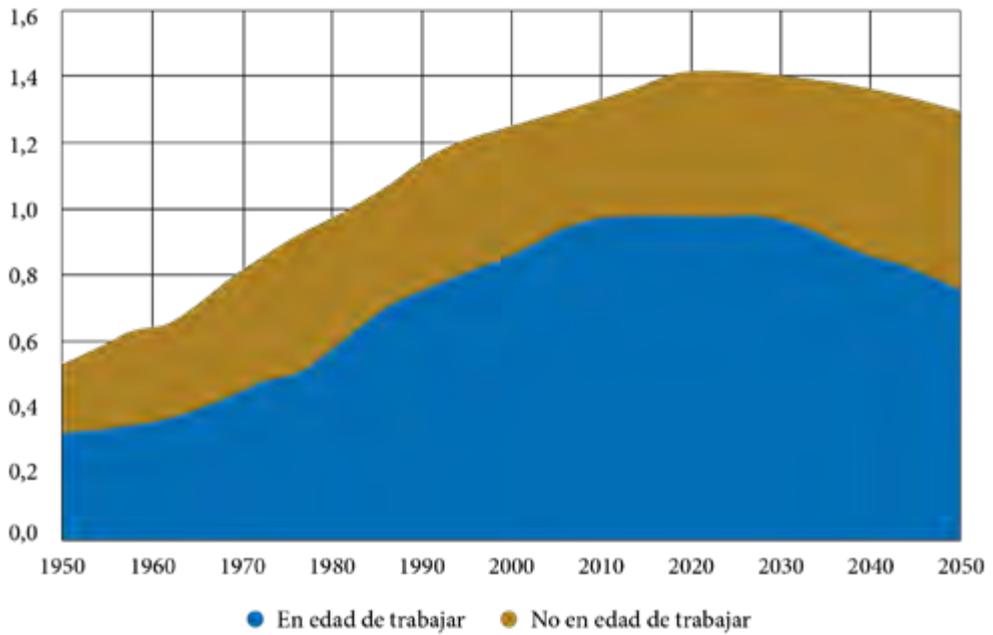
» Este crecimiento sostenido ha mantenido bajos los costos laborales de China durante un período prolongado y le ha ayudado a seguir siendo competitiva a nivel mundial. «

Un segundo riesgo a la baja muy relevante radica en la *disminución del retorno de la inversión de China*. La acumulación de capital también fue un elemento clave en la historia de crecimiento de China. Su modo de crecimiento incluso se ha descrito como impulsado por la inversión, dado el papel crucial que la inversión ha desempeñado para contribuir al crecimiento del PIB durante las últimas décadas (figura 9). Sin embargo, el hecho de que la relación inversión/PIB de China sea una de las más altas del mundo (43%, en 2021), indica claramente que hay un margen limitado para un mayor crecimiento y también explica la disminución de los rendimientos a escala.

Los años de inversión masiva han señalado claramente un problema de sobreinversión. Más específicamente, de 2017 a 2022, el rendimiento de los activos ha seguido disminuyendo para las empresas estatales (SOE), pero se han observado descensos aún más pronunciados para las empresas privadas (por sus siglas en inglés, *private-owned enterprises*, POE), aunque el rendimiento de los activos sigue siendo mayor para las empresas privadas (figura 10).

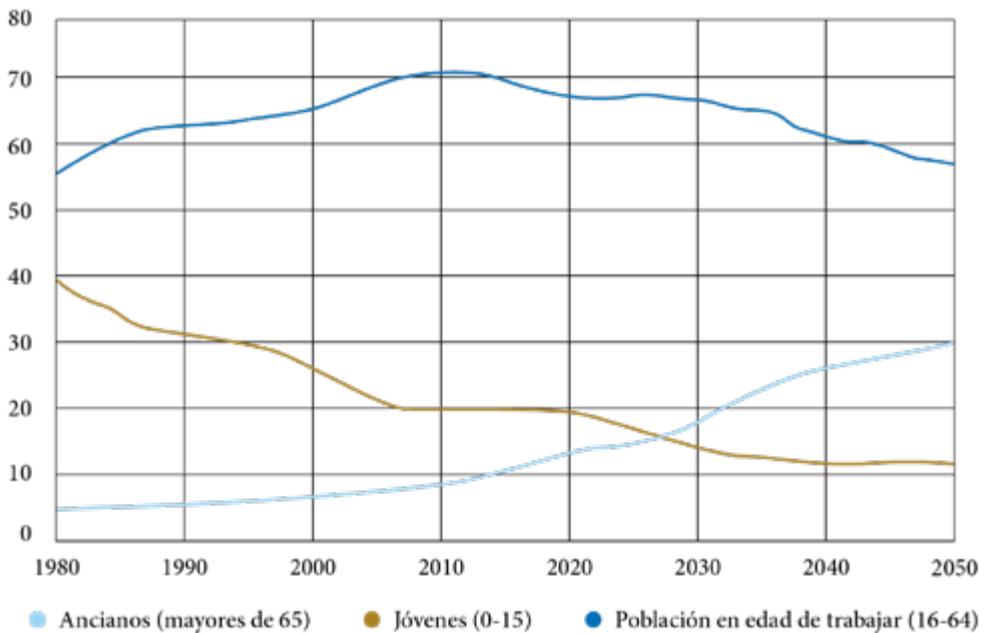
Un tercer riesgo es el *rápido crecimiento de la deuda pública*, especialmente desde la pandemia. Aparte del aumento en el gasto público relacionado con la pandemia, la presión del gobierno se vio agravada por el alicaído mercado inmobiliario chino, ya

Figura 6. Población de China (miles de millones)



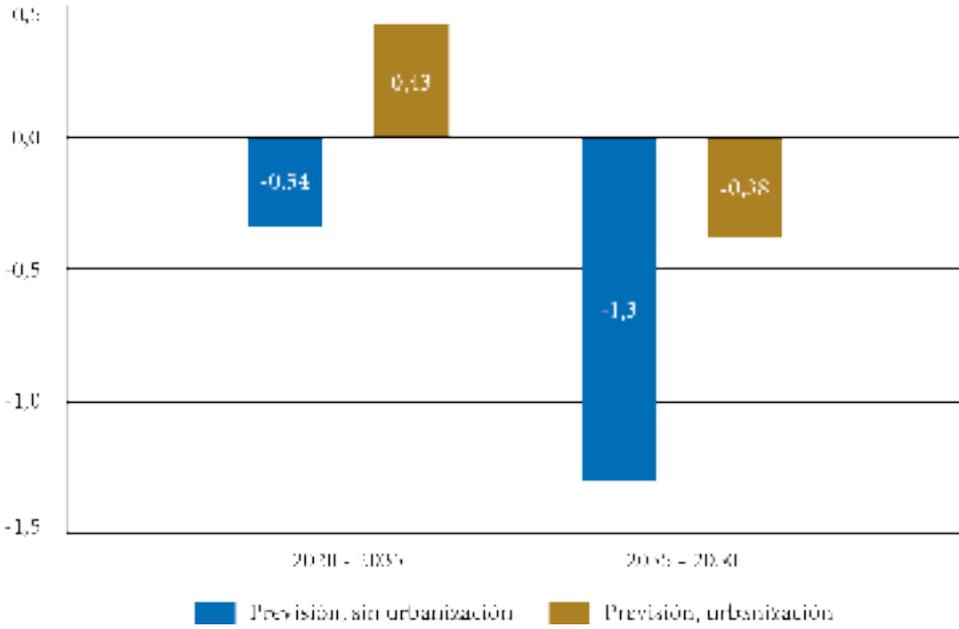
Fuente: Natixis, Naciones Unidas. Proyecciones después del 2022.

Figura 7. China: porcentaje de diferentes grupos de edad (%)



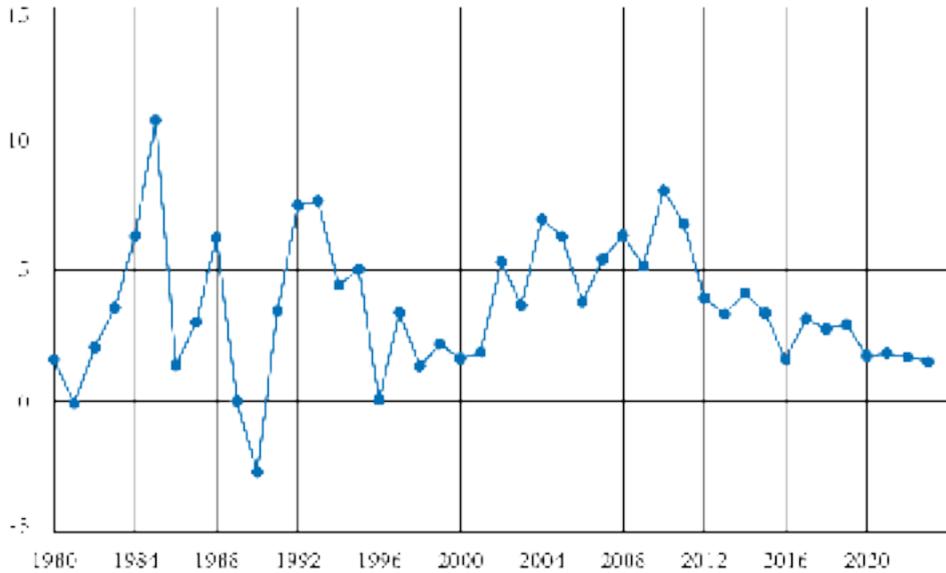
Fuente: Natixis, Naciones Unidas.

**Figura 8. Impacto previsto del envejecimiento de la población en la tasa de crecimiento del PIB de China (%)**



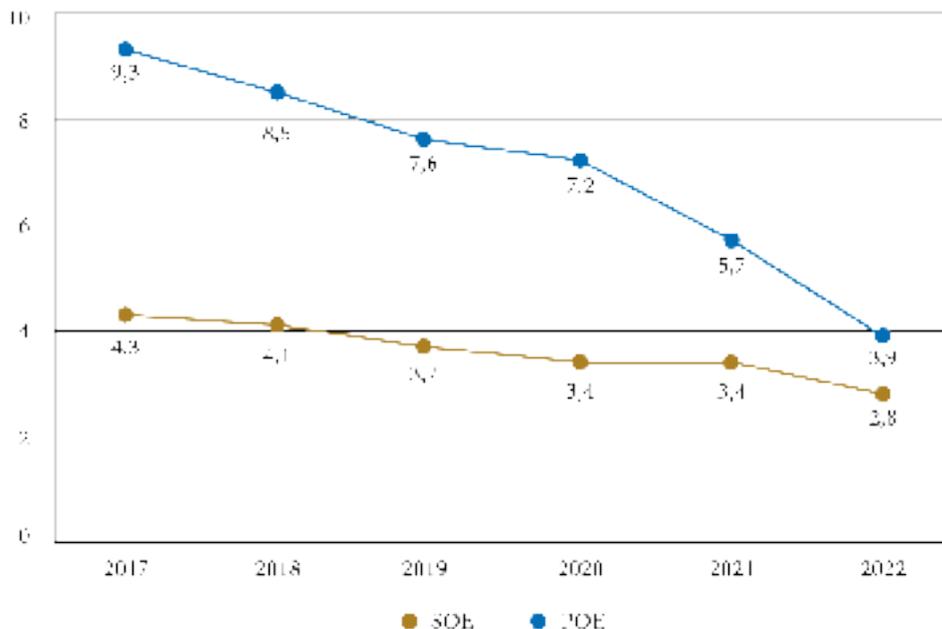
Fuente: Natixis.

**Figura 9. Contribución bruta de la formación de capital al crecimiento del PIB (%)**



Fuente: Natixis, Oficina Nacional de Estadísticas, ceic.

Figura 10. Corporaciones chinas: ROA promedio (%)



Fuente: Natixis, Wind

Nota: Los cálculos se basan en empresas emisoras de bonos que utilizan las funciones BDE y BSC de Wind. El rendimiento medio de los activos se define como el promedio simple de la relación entre el retorno bruto y los activos totales de todas las empresas públicas y privadas relevadas (excluidas las empresas financieras y los vehículos de financiación de los gobiernos locales).

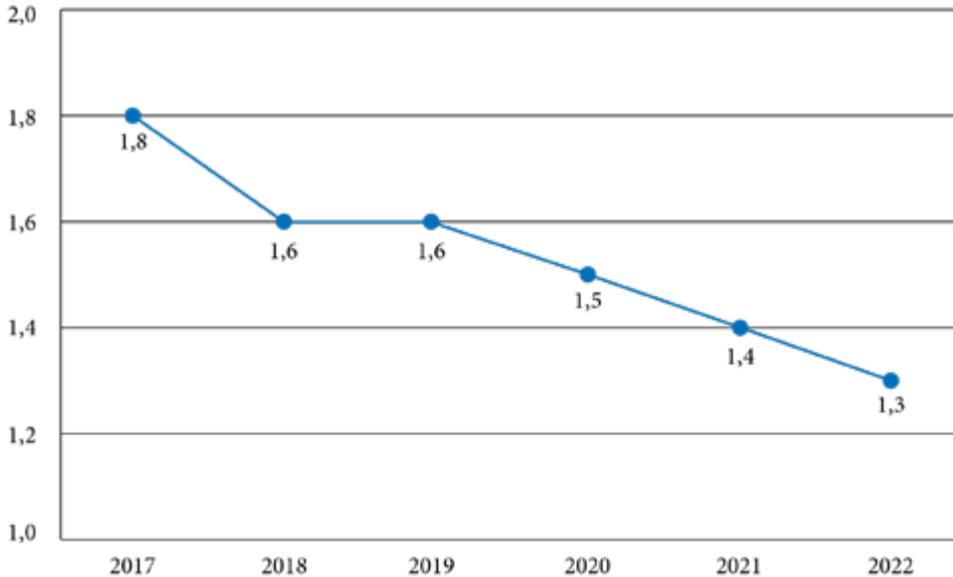
que los gobiernos locales dependían en gran medida de la venta de tierras para obtener financiación. Con un sector inmobiliario en crisis, que fue testigo de múltiples incumplimientos de los desarrolladores y de los desafíos que enfrentan los gigantes inmobiliarios como Evergrande y Country Garden, los gobiernos locales se han enfrentado a crecientes dificultades.

Sin embargo, lo que hace que la deuda pública de China sea más preocupante es la parte fuera de balance. En los últimos años, los gobiernos locales han utilizado ampliamente las plataformas fuera de balance, es decir, los vehículos financieros del gobierno local (LGFV, por sus siglas en inglés), para financiar proyectos de infraestructura e inmobiliarios. Esta parte de la deuda pública, aunque está estrechamente vinculada al gobierno, aún ha recibido el pleno reconoci-

miento de este, lo que se suma a la complicación de medir completamente el nivel de deuda pública, por no hablar de su impacto en el crecimiento. En general, a partir del primer trimestre de 2023, la deuda LGFV de China ha alcanzado a un 46% del PIB. Junto con la deuda en balance, la deuda pública de China ahora representa casi su producto interno bruto (97%).

Es importante tener en cuenta que la acumulación de deuda pública no necesariamente perjudica el crecimiento potencial, ya que depende de cómo se gaste el dinero. Dado que los LGFV financian la mayor parte de la inversión realizada por el gobierno local, se podría imaginar que su retorno sobre los activos debería ser mayor que el de otras deudas públicas. Sin embargo, el rendimiento medio de los proyectos de LGFV ha disminuido a un nivel muy bajo y continúa

Figura 11. China: ROA medio de LGFV (%)



Fuente: Natixis, Wind.

Nota: Los cálculos se basan en las emisiones de bonos LGFV (Clasificación de Wind), utilizando las funciones bde y bsc de Wind. El retorno promedio sobre los activos se define como el promedio simple de la relación entre el retorno bruto y los activos totales de todos los vehículos financieros de los gobiernos locales relevados.

disminuyendo, especialmente en el contexto de los tipos de interés medios de China en los últimos años. La tasa media de rendimiento de los activos de las LGFV fue del 1,8% en 2017, pero se había reducido al 1,3% en 2022 (figura 11).

Un cuarto riesgo crucial proviene del *entorno externo* de China, que ha empeorado dramáticamente en los últimos años. La administración Trump cambió drásticamente la dirección de las relaciones entre Estados Unidos y China, pasando del compromiso a la competencia y la rivalidad. Esta trinidad también ha sido replicada por la Comisión de la UE. La competencia comenzó con el comercio a través de los sustanciales aranceles de importación de Trump y avanzó hacia la contención tecnológica, que ha sido impulsada aún más por el presidente Biden. La contención tecnológica va más allá de los controles de exportación al control de la in-

versión china en los Estados Unidos y, más recientemente, en la UE. La pieza de contención más relevante probablemente se deriva de los controles coordinados de exportación de semiconductores de alta gama y sus componentes (Estados Unidos–Japón–Países Bajos) en mayo de 2023. Sigue siendo incierto hasta qué punto estos controles retrasarán la convergencia de China en el dominio de tecnologías punteras, como los semiconductores, la inteligencia artificial y la computación cuántica.

Un quinto y último riesgo relevante es la *reorganización de las cadenas de valor* fuera de China. A lo largo de los años, la cuota de mercado de China en las exportaciones totales ha aumentado continuamente. La figura 12 ilustra el contraste en el creciente estatus de China como proveedor global con la disminución de la participación observada en los EUA, Alemania y Japón de 1978 a



Anciana china mendiga en la calle. Kunming, provincia de Yunnan.

2019. En otras palabras, a un ritmo asombroso, China se ha convertido con éxito en una parte integral del comercio internacional y el mundo se ha vuelto cada vez más dependiente de China, especialmente desde la reforma y apertura de esta en 1978 y con un impulso renovado desde la pandemia de covid.

En la actualidad, China está en el centro de la cadena de valor global, especialmente en términos de bienes intermedios. En 2003, China representó el 8% de las exportaciones mundiales de manufacturas, pero, para 2018, esta cifra había crecido a un asombroso 19%. Además, el dominio de China en sectores que van desde máquinas de oficina, muebles y piezas de ropa es aún mayor, con un 50%, 60% y 40% de la cuota de mercado mundial, respectivamente. Este dominio se hace aún más pronunciado cuando nos centramos en la tecnología verde para la des-

carbonización del mundo, especialmente en áreas como los paneles solares.

Sin embargo, tras la escasez de suministro durante los confinamientos pandémicos, los países del mundo se han vuelto cada vez más cautelosos con respecto a las cadenas de suministro altamente concentradas y están reevaluando su excesiva dependencia de China. Muchos de ellos implementaron medidas de reducción de riesgos, respectivamente, para diversificar sus fuentes de suministro. Las elevadas tensiones geopolíticas los empujaron aún más a asegurar las cadenas de suministro. Mientras persista esta tendencia, China continuará enfrentando la presión de los fabricantes que reubicar sus fábricas fuera de China.

En el contexto de la escasez de suministro durante los confinamientos pandémicos, y con los países europeos perdiendo sus suministros de gas de Rusia desde la invasión

de Ucrania, tanto la UE como EUA están reevaluando sus dependencias económicas. Importantes tecnologías del futuro, como los imanes permanentes utilizados en turbinas eólicas y baterías de vehículos eléctricos, dependen de materias primas procedentes y procesadas predominantemente en China. Los riesgos geopolíticos relacionados con esto se pusieron de manifiesto en 2010, cuando China impuso una prohibición de exportación de varias materias primas utilizadas en automóviles híbridos, turbinas eólicas y misiles guiados, como parte de una disputa marítima con Japón. Más recientemente, los dirigentes chinos también han considerado la posibilidad de imponer prohibiciones similares a las exportaciones a EUA. Las excesivas dependencias también se han hecho evidentes en la fabricación de tecnología limpia, en la que China domina la energía eólica, las baterías de vehículos eléctricos y los paneles solares. En conjunto, esta reorganización de la cadena de valor en detrimento de China podría ejercer una presión adicional a la baja sobre el crecimiento en el futuro, especialmente teniendo en cuenta cuánto se ha beneficiado China de la entrada de IED durante tantos años.

Finalmente, en cuanto a los posibles choques positivos, que podrían impulsar el crecimiento al alza, el más obvio es la *innovación*. Nuestra proyección de referencia del crecimiento chino a mediano plazo se basa en una proyección lineal de la convergencia de la productividad basada en la experiencia global pasada. Sin embargo, la teoría moderna del crecimiento sostiene que el crecimiento de la productividad es endógeno y depende de la dotación de capital humano y de los esfuerzos de investigación para impulsar la productividad total de los factores (PTF). La PTF ha sido durante mucho tiempo un motor clave del crecimiento de China (figura 13), pero su tasa de crecimiento

ha disminuido significativamente desde la crisis financiera mundial, incluso más que la productividad mundial. Si los esfuerzos de innovación de China proporcionan suficiente viento de cola para mitigar la desaceleración estructural de la economía, ello representará una cuestión crucial para el futuro a mediano plazo.

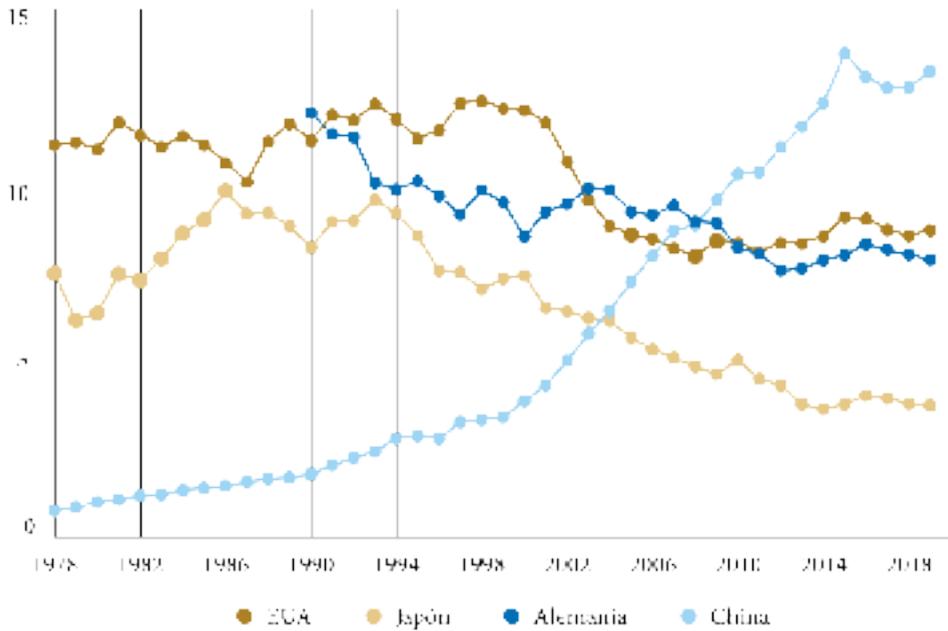
Los dirigentes chinos lo saben y han hecho de la política de innovación su principal prioridad. Bajo diferentes lemas como «Hecho en China 2025» o, el lema del partido, «Desarrollo impulsado por la innovación», alcanzar y expandir la frontera tecnológica en las principales industrias se ha convertido en el objetivo de la política económica. En una visión general del progreso de China en innovación y su impacto en el crecimiento, García-Herrero y Schindowski (2023) encuentran que el desempeño de China en términos de aumentar los insumos para la innovación, la I + D y el logro educativo es claramente favorable, al igual que los resultados intermedios como el número de patentes y publicaciones científicas (figuras 14 y 15). Sin embargo, estos objetivos intermedios, incluido el aumento del valor agregado de las exportaciones en China, no se han traducido en un aumento correspondiente en la productividad total de los factores y, en consecuencia, en el crecimiento.

En resumen, los riesgos se inclinan a la baja en lo que respecta al crecimiento de China. No obstante, es demasiado pronto para evaluar en qué medida la innovación puede contribuir finalmente al crecimiento mediante el aumento de la productividad total de los factores.

## Conclusiones

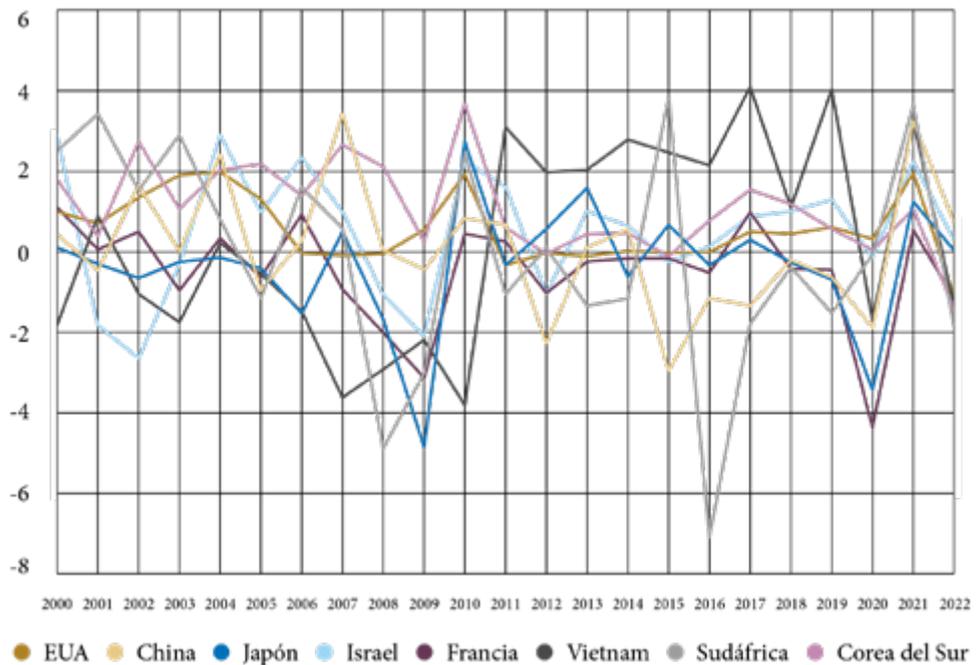
El llamado *milagro* del crecimiento chino es, de hecho, uno de los casos más impresionantes de éxito de desarrollo que al-

**Figura 12. El comercio de China como cuota del mercado mundial desde 1978 (miles de millones de USD)**



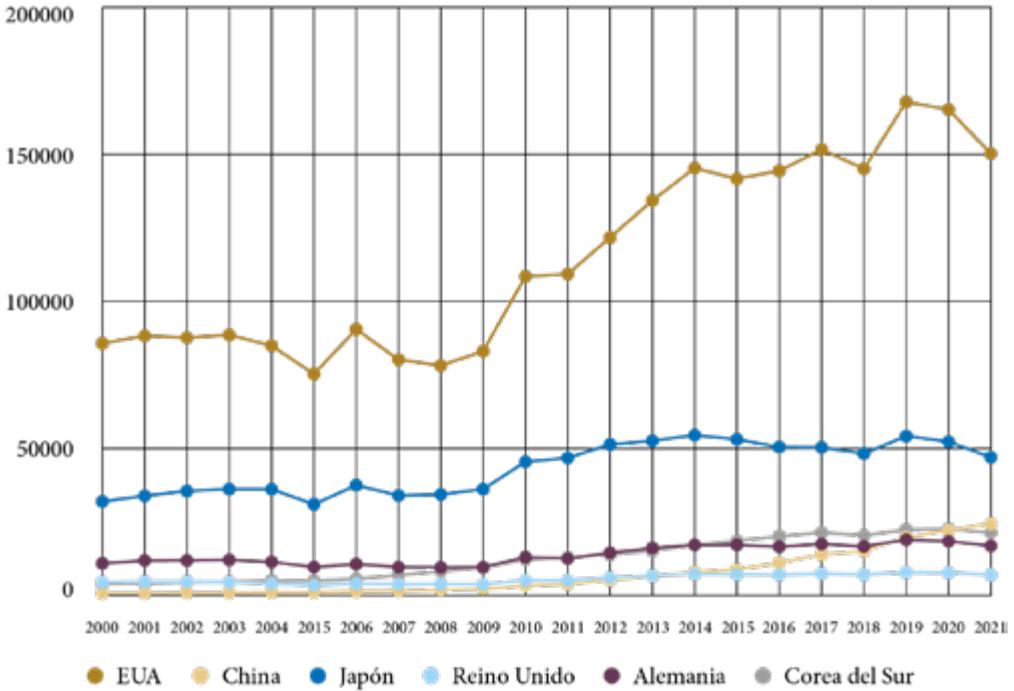
Fuente: Unctad, Natixis.

**Figura 13. Crecimiento de la productividad total de los factores (%)**



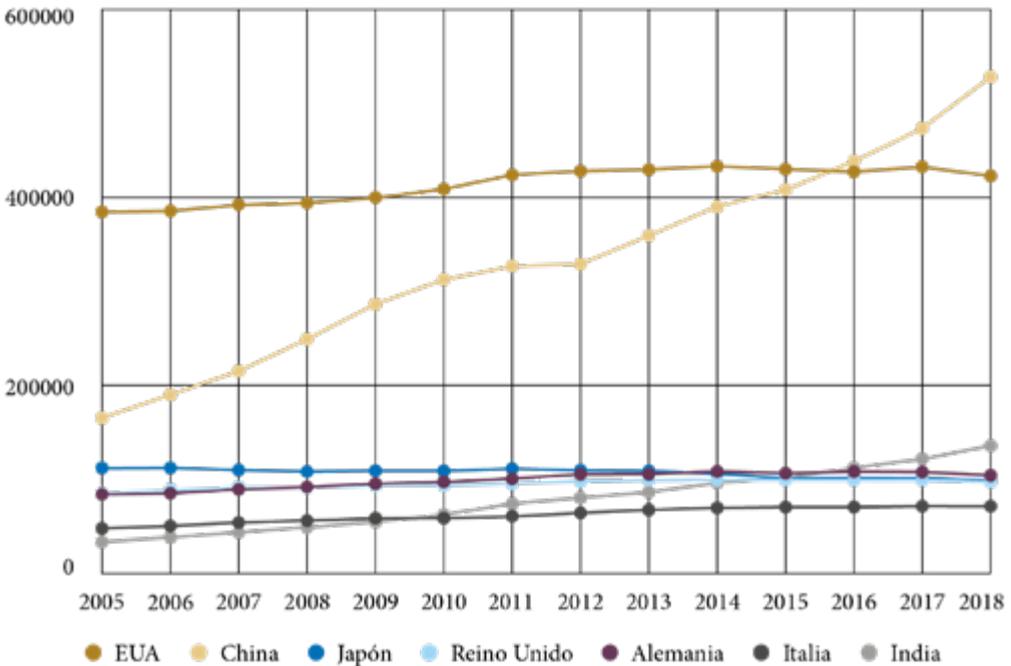
Fuente: The Conference Board, Bruegel.

Figura 14. Total de concesiones de patentes de la USPTO (PCTy directas), por país



Fuente: Base de datos estadística de la ompi.

Figura 15. Número de artículos publicados en revistas científicas y técnicas, por país



Fuente: Banco Mundial, Fundación Nacional de Ciencias.

canzan el nivel de los países de renta media. Sin embargo, el crecimiento de China alcanzó su punto máximo en 2010 y ha ido disminuyendo desde entonces, estructuralmente. Hay una serie de riesgos a la baja, más allá de tal desaceleración estructural, desde el envejecimiento hasta el rendimiento cada vez más bajo de los activos y la acumulación masiva de deuda pública. El último riesgo se deriva de la reorganización de la cadena de valor, que está detrás de la reducción de la IED en China.

En cuanto a los choques al alza, la innovación es la más obvia, ya que puede aumentar la productividad total de los factores, pero esto no es lo que hemos visto hasta ahora. De hecho, la productividad total de los factores se está desacelerando en China. En definitiva, si bien se puede hablar del milagro económico chino, el futuro se ve muy diferente de esa realidad pasada.

## Referencias

- ALBERT, M., JUDE, C., y REBILLARD, C. (2015). *The Long Landing Scenario: Rebalancing from Overinvestment and Excessive Credit Growth. Implications for Potential Growth in China*. Working Paper Series, n.º 572. Banque de France.
- BAI, C., y ZHANG, Q. (2017). *A Research on China's Economic Growth Potential*. Routledge.
- BRANDT, L., LITWACK, J., MILEVA, E., WANG, L., ZHANG, Y., y ZHAO, L. (2020). *China's Productivity Slowdown and Future Growth Potential*. Policy Research Working Paper, n.º 9298. World Bank Group.
- GARCÍA-HERRERO, A., y SCHINDOWSKI, R. (2023). *China's quest for innovation: progress and bottlenecks*. Working Paper, 08/2023. Bruegel.
- GARCÍA-HERRERO, A., y Xu, J. (2023). *Aging in China: to what extent can urbanization mitigate its negative impact?* Bruegel. [inédito].
- GORDON, R. J. (2014). *A New Method of Estimating Potential Real GDP Growth: Implications for the Labor Market and the Debt/GDP ratio*. NBER Working Paper, n.º 20423. National Bureau of Economic Research.
- LE MOUËL, M., y POITIERS, N. (2023, abril 5). *Why Europe's critical raw materials' strategy has to be international*. Analysis. Bruegel
- SOLOW, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94.



### ALICIA GARCÍA HERRERO

Economista jefe para Asia-Pacífico del banco de inversión francés Natixis, con sede en Hong Kong. Senior Fellow en el think tank europeo Bruegel y Senior Fellow no residente en el East Asian Institute (EAI) de la Universidad Nacional de Singapur (NUS). Profesora adjunta en la Universidad de Ciencia y Tecnología de Hong Kong (HKUST).  
X: @Aligarciaherrer



# El poder blando de China en América Latina

VLADIMIR ROUVINSKI

Al examinar la comunicación estratégica de China, la diplomacia cultural, la diáspora y otros tipos de compromiso asociados con el uso del poder blando, este documento pretende identificar las dimensiones críticas de la dinámica del poder blando de China en América Latina, considerando el legado de escenarios pasados, los desarrollos contemporáneos y las posibles tendencias futuras.

---

## Introducción

En el pasado, la capacidad de uno u otro país para lograr sus objetivos en el ámbito internacional se medía evaluando su *poder duro*, entendido como el uso de la fuerza o la coerción, incluida la fuerza militar, las sanciones económicas u otras formas de presión abierta. En otras palabras, el *poder duro* ha sido el ejercicio más tradicional y explícito del poder. Como ha demostrado la guerra de Rusia en Ucrania, algunos Estados todavía usan el poder duro, particularmente cuando carecen de otras herramientas de influencia. Sin embargo, en las relaciones internacionales contemporáneas, las guerras son excepciones a las reglas de juego establecidas, y los Estados que inician guerras son condenados por la comunidad internacional y tienen que estar preparados para asumir altos costos relacionados con su comportamiento.

Desde la perspectiva anterior, el ascenso de China como potencia económica y política mundial ha ido acompañado no por el uso del poder duro, sino por un impulso estratégico para aumentar su *poder blando* en todo el mundo. Este concepto, acuñado por el erudito estadounidense Joseph Nye, se refiere a la capacidad de una nación para influir en las demás a través de la atracción y la persuasión en lugar de la coerción o la fuer-

za. Desde esta perspectiva, la estrategia actual del poder blando chino es polifacética y abarca diversos elementos como la cultura, la educación, la diplomacia y el compromiso económico. América Latina, una región diversa y rica en recursos con una creciente presencia internacional, se ha convertido en un escenario crucial para las iniciativas de poder blando de China.

Además, la evidencia sugiere que China está utilizando su poder blando como una herramienta de *poder agudo* para alcanzar sus objetivos específicos en la región. El poder agudo es un concepto introducido para describir una forma de influencia más sutil e indirecta que el poder blando y el poder duro tradicionales (Walker, 2018). El poder agudo desdibuja la línea entre el arte de gobernar tradicional y las actividades llevadas a cabo por actores no estatales, lo que dificulta atribuir responsabilidades a un Estado en particular. Por lo tanto, el poder agudo representa un enfoque matizado e indirecto para influir en otras naciones, distinto de la fuerza manifiesta del poder duro y la atracción del poder blando. A menudo implica tácticas que operan en las áreas grises de las relaciones internacionales y pueden ser difíciles de contrarrestar o atribuir.

En el contexto anterior, este documento examina las estrategias de poder blando

y agudo de China en América Latina, centrándose en sus motivaciones, mecanismos e implicaciones para los países latinoamericanos involucrados. Mediante el análisis de la diplomacia cultural, el compromiso económico y la influencia política que China despliega en la región, se busca proporcionar una visión general de las dinámicas multidimensionales de poder blando y agudo de China en América Latina, considerando el legado del compromiso pasado, los desarrollos contemporáneos y las posibles tendencias futuras.

## El poder blando y las ambiciones globales de China

Joseph Nye (2021) sugirió que el poder blando consta de tres componentes principales: cultura, valores políticos y política exterior. Estos elementos contribuyen colectivamente a la capacidad de una nación para moldear las percepciones e influir en otros países sin coerción militar o económica. Además, si bien los elementos de poder agudo relacionados con el poder blando varían, suelen incluir los siguientes elementos: propaganda para moldear la opinión pública, incentivos económicos para países amigos, programas de intercambio cultural, medios de comunicación financiados por el Estado e iniciativas educativas para promover una agenda política o cosmovisión específica. Además, el uso del poder blando como una herramienta de poder agudo puede implicar esfuerzos para influir en los grupos de expertos, académicos, periodistas y otros líderes de opinión en los países objetivo a través de incentivos financieros, asociaciones u otros medios.

Para comprender mejor el uso de herramientas de poder blando por Pekín hoy día, es necesario analizar más de cerca la evolución de la presencia de China en escena-

rios internacionales claves desde la proclamación de la República Popular (RPC) en 1949. En este contexto, durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo xx, las principales tareas de los sucesivos gobiernos de la República Popular China fueron obtener el reconocimiento internacional como el gobierno legítimo de China (la reclamación disputada con el gobierno de la República de China con sede en Taipei) y ponerse al día en términos de desarrollo económico con las principales potencias mundiales.

Si bien la legitimación de Pekín como el único representante de la nación china en el ámbito internacional («política de una sola China») se logró principalmente a fines de la década de 1980, el rápido crecimiento económico de China la ha impulsado a una posición global prominente en las últimas décadas. China ha articulado sus ambiciones globales como una superpotencia en ascenso a través de iniciativas como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), el bloque BRICS y otras, incluidas vastas inversiones extranjeras directas, que han tenido un impacto significativo en la percepción de la República Popular por las élites y la opinión pública en todo el mundo, incluida América Latina, donde la República Popular China fue vista en el pasado como partidaria de los movimientos rebeldes *maoístas* de izquierda y una amenaza para la democracia y el orden político establecido (Rothwell, 2013).

El cambio de percibir a China como una *amenaza* a percibirla como un *socio en el desarrollo económico* allanó el camino para la aceptación, por otras naciones, de los tipos de compromiso generalmente asociados con el uso del poder blando: cooperación educativa y diplomacia cultural, comunicación estratégica y creciente presencia de medios de comunicación en el espacio de comunicación dentro de varias regiones del



Monumento al filósofo chino Confucio en la Universidad Politécnica Nacional de Kiev, Ucrania.

mundo. Estos esfuerzos son parte integral de la búsqueda de China de una influencia más significativa y de la promoción de amplio alcance de su poder blando.

### La estrategia de poder blando de China en América Latina: diplomacia cultural

La diplomacia cultural promueve la cultura, los valores, el idioma y el patrimonio de una nación para construir y fortalecer las relaciones con otros países y pueblos. Es potente para fomentar el entendimiento mutuo tendiendo puentes entre las naciones y también es una herramienta para fomentar el poder blando de uno u otro Estado. Como tal, es utilizada por muchas naciones.

No es sorprendente que China haya reconocido la importancia de la diplomacia cultural para fomentar el poder blando de

Pekín como una de las formas de fortalecer su alcance global. Como tal, en los últimos años, China ha participado activamente en los esfuerzos de diplomacia cultural en América Latina, una región rica en diversidad cultural e importancia histórica, pero también cada vez más abierta a la influencia extrarregional como uno de los resultados de la globalización que se manifiesta en la liberalización del comercio, el aumento del turismo y la facilidad de viajar hacia y desde la región.

Dado que la diplomacia cultural es un componente crítico de la estrategia de poder blando de China en América Latina, recibe prioridad en lo que respecta a las medidas específicas del gobierno en Pekín. Los Institutos Confucio, que han proliferado en toda la región, son fundamentales para este esfuerzo. Según la lista publicada por la Fundación Andrés Bello, hay 44 Institutos Confucio en América Latina y el Caribe y varios de los llamados Centros de Coope-

ración en Educación Lingüística apoyados por la RPC (Fundación Andrés Bello. Centro de Investigación Chino Latinoamericano, s. f.). Estos institutos promueven el aprendizaje del idioma chino, los intercambios culturales y la colaboración académica. Ofrecen cursos de idiomas, eventos culturales e intercambios educativos, y brindan a los estudiantes y académicos latinoamericanos oportunidades de primera mano para aprender sobre China desde una perspectiva positiva.

La observación de las actividades llevadas a cabo por los Institutos Confucio en América Latina permite a algunos estudiosos confirmar que estos sirven como plataformas para que China difunda no solo el conocimiento sobre la cultura, la historia y el idioma chinos, sino también para promover valores políticos diferentes a la democracia liberal, fomentando una división más profunda en las sociedades latinoamericanas (Hartig, 2015). Esto se debe a que, al estar financiados —aunque solo parcialmente, en algunos casos— por el Estado chino, los materiales de aprendizaje utilizados en los Institutos Confucio son herramientas de poder agudo que representan solo el lado *brillante* de la China actual, silenciando la falta de derechos humanos fundamentales como la libertad individual, la libertad de opinión y expresión, otros derechos civiles y políticos de los que disfrutaban las personas en los países democráticos, además de las crecientes desigualdades entre la gente común en ese país. Como resultado, para muchas personas que asisten a los Institutos Confucio en América Latina, China se está convirtiendo en una alternativa *exitosa* a la democracia liberal, que ha sido una opción política de larga data en la mayoría de los países americanos.

China también aprovecha los medios de comunicación y el entretenimiento para mejorar su influencia cultural. Las películas,

los programas de televisión y la música chinos han ganado popularidad en los mercados latinoamericanos, contribuyendo a una imagen positiva de China. Las coproducciones entre cineastas chinos y latinoamericanos han facilitado aún más los intercambios interculturales. Además, las exposiciones de arte chino y las colaboraciones en museos han ganado prominencia en América Latina. Estas exposiciones muestran el arte chino y sirven como un medio de diplomacia cultural, fomentando un aprecio más profundo por la historia y las tradiciones artísticas chinas. Al mismo tiempo, sin embargo, estos eventos no ofrecen oportunidades para discutir los desarrollos actuales y el fortalecimiento de las tendencias autocráticas en China, ya que su formato no permite tales debates. Aun así, a la inauguración de las exposiciones suelen asistir los embajadores de China u otros funcionarios, que no pierden la oportunidad de elogiar los éxitos económicos actuales de esta nación que vinculan al sistema político establecido en 1949. En este sentido, China goza en América Latina de un espacio de maniobra más expansivo que, por ejemplo, en Europa o Estados Unidos, donde la opinión pública es mucho más consciente de la naturaleza del régimen político de Pekín.

## El compromiso de la diáspora como herramienta de poder blando en América Latina

Conocer el número exacto de descendientes chinos en América Latina es un desafío. Sin embargo, los académicos coinciden en que millones de personas de ascendencia china viven permanentemente en la región (Tan, 2013). Además, últimamente, Pekín ha mostrado un gran interés en involucrar a la diáspora a nivel mundial, incluida América Latina, con la esperanza

de que los chinos de América Latina puedan servir como una herramienta de poder blando para el gobierno chino (Denardi, 2019). Hay varias razones detrás de este interés. En primer lugar, la diáspora china en América Latina a menudo mantiene fuertes lazos con su patria, lo que puede conducir a intercambios culturales entre China y los países latinoamericanos. Esto puede incluir festivales tradicionales chinos, cocina, clases de idiomas y eventos culturales que fomenten una apreciación más profunda de la cultura china.

Además, muchos miembros de la diáspora china en América Latina están involucrados en negocios y comercio. Sus actividades económicas pueden ayudar a fortalecer las relaciones comerciales entre China y las naciones latinoamericanas. China puede aprovechar estas conexiones para expandir su influencia económica en la región. Además, los miembros de la diáspora china que participan en el mundo académico pueden facilitar las colaboraciones educativas y de investigación entre las instituciones chinas y latinoamericanas. Esto mejora la imagen de China como centro de aprendizaje e innovación.

Al mismo tiempo, aquellos chinos que residen en América Latina pero mantienen vínculos personales y comerciales con su patria tienen graves limitaciones a la hora de hablar abiertamente de cosas que Pekín no quiere que se digan. Son conscientes de que criticar a las autoridades de China, en particular, la forma en que el Partido Comunista gobierna el país, o señalar la falta en China de muchas de las libertades de las que disfrutaban los miembros de la diáspora en América Latina, puede generar dificultades repentinas para hacer negocios con China o incluso el riesgo de ser detenidos durante una visita a la patria. Por lo tanto, para Pekín, la diáspora sirve como un perfecto recurso permanente de poder blando, que

» Los materiales de aprendizaje utilizados en los Institutos Confucio [...] representan solo el lado brillante de la China actual, silenciando la falta de derechos humanos fundamentales como la libertad individual, la libertad de opinión y expresión. «

se utiliza para conformar una imagen positiva de la China contemporánea, especialmente teniendo en cuenta el hecho de que muchos miembros de la diáspora están bien integrados en las comunidades locales y las cosas que dicen son más confiables para los locales que las que proceden directamente de las comunicaciones oficiales de China. En este contexto, los miembros de la diáspora china pueden representar los intereses chinos en la política latinoamericana, ya sea siendo elegidos como representantes políticos o formando grupos de presión que aboguen por políticas que se alineen con los objetivos de China.

### ¿Todos los caminos conducirán a Pekín en el futuro?

¿Qué hay detrás de la diplomacia cultural china y el compromiso de la diáspora en América Latina? Una de las principales motivaciones detrás de los esfuerzos de China para avanzar en su diplomacia cultural y trabajar más extensamente con la diáspora en América Latina es su presencia económica regional en constante expansión. China se ha convertido en un socio comercial impor-



Linterna de año nuevo chino en la zona de Chinatown.

tante para muchos países latinoamericanos. Las inversiones en infraestructura, energía y recursos naturales acompañan esta tendencia. Al fomentar los lazos culturales, China tiene como objetivo crear un entorno más favorable para sus actividades económicas, asegurando así la estabilidad de sus inversiones y el acceso a los recursos.

Sin embargo, aunque el objetivo de mejorar la recepción de China como socio comercial y gran inversor extranjero a través del poder blando puede considerarse legítimo, la diplomacia cultural de China en América Latina también puede verse como un desafío a las tradiciones democráticas de la región. Los latinoamericanos comparten estas tradiciones con los países occidentales, pero Occidente no las posee. Estas tradiciones son latinoamericanas en la misma medida en que son europeas o de los Estados Unidos. En este sentido, sería un error ver el uso del poder blando por China como un intento de contrarrestar la in-

fluencia histórica de los países occidentales solo en la región. Al contraponer los valores no democráticos a la democracia liberal como un camino alternativo al éxito económico, China busca no solo disminuir el dominio de las instituciones occidentales y el orden mundial liberal, sino también reclutar gobiernos y pueblos de América Latina para apoyar sus nuevas iniciativas globales encaminadas a rediseñar la arquitectura del futuro orden mundial.

A medida que la influencia de China en América Latina continúa creciendo, Pekín está convencido de que proyectar una imagen positiva del país entre las élites y la opinión pública debe acompañar este proceso. La diplomacia cultural y el compromiso de la diáspora permiten que China se presente como una potencia cultural e intelectual, no solo económica. Esto contribuye a crear una imagen más atractiva de China a los ojos de las naciones latinoamericanas y disminuye el valor de la crítica basada en hechos por

los países occidentales, de las violaciones de los derechos humanos y la falta de libertades fundamentales, transparencia y responsabilidad de las autoridades chinas. En el contexto del declive del apoyo a la democracia como la forma preferida de gobierno en muchas partes del mundo, China se ha convertido en una nueva referencia sólida para otra forma de *hacer política* gracias al uso exitoso del poder blando.

A juzgar por los últimos acontecimientos, incluida la expansión de los BRICS mediante la inclusión, entre otros, de nuevos miembros de América Latina y la ausencia de los líderes chinos en la reunión del G-20 de 2023, hay pocas dudas de que la lucha por establecer nuevas reglas en el ámbito internacional se ha intensificado. Así pues, dada la importancia geopolítica y geoeconómica de América Latina en el hemisferio occidental, es probable que, desde la perspectiva de China, en el futuro, todos los principales caminos políticos y económicos de la región conduzcan a Pekín. El éxito de este esfuerzo depende de muchos factores, y es demasiado pronto para insistir en uno u otro resultado definitivo de las políticas de China hacia América Latina. Lo cierto es que es un proceso continuo en el que Pekín confía en el uso de su poder blando. Además, ya es posible evaluar el impacto actual del poder blando de China en la región.

## Impacto del poder blando de China en América Latina

En los últimos años, los esfuerzos de la diplomacia cultural de China han contribuido a la aparición de una visión de que los latinoamericanos de hoy comprenden la cultura, los valores y la sociedad china mucho mejor que a principios del siglo XXI. Sin embargo, aunque ha habido una mayor conciencia que ha reducido los malentendidos y

» China busca [...] reclutar gobiernos y pueblos de América Latina para apoyar sus nuevas iniciativas globales encaminadas a rediseñar la arquitectura del futuro orden mundial. «

estereotipos culturales, China sigue siendo un enigma para la mayoría de las élites y la opinión pública de la región, al menos si se compara con el nivel de conciencia cultural de los latinoamericanos con respecto a los Estados Unidos y Europa.

La proliferación de los Institutos Confucio y los cursos de chino ha dado como resultado un mayor número de latinoamericanos que aprenden mandarín. Aun así, el número de personas que dominan el mandarín hasta el punto de que ahora sirva de puente lingüístico que facilite la comunicación y estreche los lazos entre ambas regiones sigue siendo bajo. Del mismo modo, aunque los intercambios culturales crearon un flujo bidireccional de ideas y creatividad, y la cultura latinoamericana, incluida la música, la danza y la cocina, ha encontrado su lugar en China, enriqueciendo el paisaje cultural en ambas regiones, el impacto de estos desarrollos en los lazos culturales generales entre las dos regiones es pequeño.

Sin embargo, China logró algo más. Gracias al uso hábil de herramientas de poder blando, ha construido una imagen bastante positiva de este país en América Latina, que —a pesar de tener un sistema político que difiere de una democracia liberal— ha logrado convertirse en una verdadera superpotencia que rivaliza con Estados Unidos y los países desarrollados de Europa Occidental. La ambigüedad de la imagen de China, que para la América Latina ac-

tual no es ni un completo desconocido ni un conocido bien conocido, sirve perfectamente a los intereses estratégicos del gigante asiático. En particular, las iniciativas de diplomacia cultural probablemente reforzarán indirectamente los lazos económicos. Al mismo tiempo, una percepción más positiva de China ha fomentado las asociaciones comerciales, los acuerdos comerciales y las inversiones entre China y las naciones latinoamericanas.

En América Latina hay mucha más gente que tiene una opinión favorable de China que en Europa y Estados Unidos (Silver et al., 2023). Esto se debe a que no hay una discusión pública sólida sobre las áreas grises del desarrollo y los modelos políticos de China, que a menudo son elogiados por los gobiernos de la nueva marea rosa que ven el papel de Pekín en la región como la respuesta a sus aspiraciones de cortar lazos con Estados Unidos y otras potencias occidentales. La existencia de una imagen positiva de China permite a esos líderes evitar cualquier cuestionamiento público digno de mención acerca de las políticas que buscan establecer vínculos de dependencia con Pekín.

## El poder blando de China en América Latina: desafíos y oportunidades

Las iniciativas de poder blando de China en América Latina representan un enfoque polifacético para fortalecer los lazos culturales, mejorar el entendimiento mutuo y expandir su influencia regional. Estos esfuerzos han dado resultados positivos, ya que la colaboración política y económica se puede atribuir en parte al éxito de la diplomacia cultural, el compromiso de la diáspora, la cobertura mediática positiva y la comunicación estratégica. Sin embargo, el poder blando de China se enfrenta a varios desafíos.

En primer lugar, a medida que China continúa participando en la diplomacia cultural e impulsando su comunicación estratégica en América Latina, debe equilibrar los esfuerzos para promover sus valores culturales y políticos en la región y respetar la apertura política de las sociedades latinoamericanas y su compromiso con los derechos humanos. Como resultado, en gran medida, Pekín ha logrado evitar la aparición de amplios debates públicos sobre los pros y los contras de hacer negocios con China. De este modo, China está construyendo puentes duraderos de cooperación con sus contrapartes latinoamericanas, fomentando un *modus operandi* más sostenible y adecuado para dar cabida a escenarios futuros inciertos en los que aspira a desempeñar un papel decisivo.

Al mismo tiempo, la estrategia de poder blando de China en América Latina incluye influencia política, tanto a nivel bilateral como regional. China participa en esfuerzos diplomáticos, incluidas visitas de alto nivel, para fortalecer sus relaciones con los gobiernos latinoamericanos. En particular, China fomenta alianzas diplomáticas con países individuales y organizaciones regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas alianzas a menudo implican discusiones sobre temas globales, como el cambio climático y la gobernanza internacional, en las que China busca presentarse como un actor global responsable cuyas políticas se basan en valores diferentes a los promovidos por Occidente, pero «adecuados», según Pekín, para construir «relaciones mutuamente beneficiosas». Del mismo modo, China brinda apoyo político a muchos países en desarrollo (incluida América Latina) en foros internacionales como las Naciones Unidas, posicionándose como una potencia no interviniente guiada por un enfoque confuciano tradicional y valores «milenarios» (Song et al., 2023).

## » Los esfuerzos de poder blando de China en América Latina pueden verse como una forma de contrarrestar la influencia de los Estados Unidos y otras potencias occidentales en la región. «

Por último, pero no menos importante, los esfuerzos de poder blando de China en América Latina pueden verse como una forma de contrarrestar la influencia de los Estados Unidos y otras potencias occidentales en la región. Al presentar valores políticos diferentes de la democracia liberal como una alternativa viable a la organización política, China desafía no solo la Carta Democrática de las Américas, sino también la seguridad en la región, ya que la prevalencia de democracias de ideas afines es la clave para la estabilidad en el hemisferio occidental: las democracias no entran en guerra entre sí. De ahí que la expansión del poder blando de China en América Latina ha añadido una nueva dimensión a la competencia de China con Occidente. Las tensiones van en aumento y se hace un llamado a los actores responsables de dentro y fuera de América Latina para que comprendan mejor el impacto del poder blando de China en esta parte del mundo.

### Referencias

- DENARDI, L. E. (2019). Las relaciones y políticas del Estado chino con sus diásporas: Apuntes sobre la burocracia diaspórica desde Argentina. *Journal de Ciencias Sociales*, 7(13), 49-64.
- FUNDACIÓN ANDRÉS BELLO. CENTRO DE INVESTIGACIÓN CHINO LATINOAMERICANO. (s. f.).

Institutos Confucio en América Latina y el Caribe. <https://fundacionandresbello.org/en/confucius-institutes-lac>

- HARTIG, F. (2015). Communicating China to the world: Confucius Institutes and China's strategic narratives. *Politics*, 35 (3-4), 245-258.
- NISLEY, T. (2022). The Popular Perception of China in Latin America and the Role of Confucian Institutes. *Questions in Politics*, IX, 30. [https://gpsa-online.org/wp-content/uploads/2022/09/QiP\\_VolIX.pdf](https://gpsa-online.org/wp-content/uploads/2022/09/QiP_VolIX.pdf)
- NYE, J. S. (2021). Soft power: the evolution of a concept, *Journal of Political Power*, 14(1), 196-208, DOI: <https://doi.org/10.1080/2158379X.2021.1879572>
- ROTHWELL, M. (2013). *Transpacific revolutionaries: the Chinese revolution in Latin America*. Routledge.
- SILVER, L. HUANG, Ch., y CLANCY, L. (2023, julio 27). 1. Views of China. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/global/2023/07/27/views-of-china/>
- SONG, W., y AI, W. (2023). China's Vision for a Future World Order and Its Implications for Global Governance. En F. ATTINÀ y Y. FENG (eds.), *China and World Politics in Transition: How China Transforms the World Political Order* (pp. 13-29). Cham: Springer Nature Switzerland.
- TAN, C. B. (ed.). (2013). *Routledge handbook of the Chinese diaspora*. Routledge.
- WALKER, C. (2018). What is "Sharp Power"? *Journal of Democracy*, 29(3), 9-23.



**VLADIMIR ROUVINSKI**

Profesor del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi (Cali, Colombia). Su principal área de especialización son las relaciones de Asia y Rusia con América Latina y el Caribe.

X: @rouvinski



# China y los TLC con América Latina

AYA ADACHI

El ascenso de China como un socio prominente de tratados de libre comercio (TLC) ha provocado inquietud por la asimetría comercial. Aun así, las oportunidades de desarrollo son un interés central de los gobiernos de América Latina. En comparación con las iniciativas de otros actores centrales, la trayectoria de China en materia de TLC se alinea con el deseo de los países latinoamericanos de encontrar estímulos económicos rápidos.

A lo largo de las últimas décadas, China ha ascendido rápidamente al estatus de un socio comercial prominente para América Latina, y ha reconfigurado de manera fundamental la dinámica económica de la región. En 2000, las exportaciones latinoamericanas a China constituían una mera fracción: menos de 2%. Sin embargo, en los ocho años siguientes, el comercio entre China y América Latina experimentaría un crecimiento notable, con una tasa promedio anual de 31%, que en 2010 alcanzó un valor sustancial de 180.000 millones de dólares. Para 2022, el volumen de este comercio llegó a un récord histórico de 482.600 millones de dólares. Algunos economistas calculan que este número podría dispararse más allá de los 700.000 millones de dólares para 2035 (Stevenson-Yang y Tugendhat, 2022).

El ascenso de China en cuanto fuerza motriz económica alimentó su apetito por los recursos naturales, los productos agrícolas y los bienes manufacturados. Las naciones latinoamericanas, dotadas con abundantes mercancías y recursos, encontraron un mercado lucrativo en la creciente demanda china. Esta sinergia condujo al establecimiento de amplias relaciones comerciales. Países como Brasil, Chile, Perú y Argentina se convirtieron en destacados exportadores de minerales, granos de soja, petróleo y otras materias primas a China. Al mismo tiempo,

» Las naciones latinoamericanas, dotadas con abundantes mercancías y recursos, encontraron un mercado lucrativo en la creciente demanda china. «

los fabricantes chinos inundaron los mercados latinoamericanos con bienes de consumo asequibles, electrónica y maquinaria.

Como resultado, los desequilibrios comerciales entre China y América Latina se han convertido en un aspecto señalado de su relación económica. Esta asimetría comercial ha despertado preocupaciones sobre la capacidad de las economías latinoamericanas para sostenerse, ya que la dependencia de exportaciones de materias primas puede dejarlas vulnerables a la fluctuación de precios. El influjo de productos con valor agregado procedentes de China, que a menudo tienen precios competitivos, también plantea desafíos para las industrias locales y complica el crecimiento de la manufactura doméstica.

A su vez, las actividades de China en la región no dejan de ofrecer oportunidades económicas. Las inversiones en proyectos de infraestructura, energía y telecomuni-

caciones se han vuelto instrumentales para apuntalar las aspiraciones de desarrollo en la región. Varios países latinoamericanos están en busca del financiamiento, los préstamos y las inversiones de China, así como del acceso preferencial de sus exportaciones al país asiático.

Gracias a estos vínculos dinámicos, que sin duda han generado beneficios económicos, China se muestra ahora como un socio convincente con el que participar en negociaciones de acuerdos comerciales. El entusiasmo por dichos acuerdos deja notar un eje estratégico que busca sacar provecho del creciente apetito chino por las materias primas y los productos. A principios de 2023, con gran celeridad, China selló un acuerdo con Ecuador después de solo diez meses de negociaciones, y ahora ya ha entrado en conversaciones con Uruguay, lo cual ilustra su enérgica disposición a consolidar sus lazos con América Latina. Este interés en cerrar acuerdos no es exclusivo de China, pero coincide con un incremento aparente en la demanda general de acuerdos comerciales en la región bajo el liderazgo de los gobiernos latinoamericanos actuales. Por ejemplo, Uruguay, Costa Rica y Ecuador han solicitado formalmente unirse al Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés). Más aún: pese a las dificultades de larga data, las negociaciones para un acuerdo UE-Mercosur han tenido un impulso renovado y ahora parece más probable que concluyan.

### Los TLC de China como instrumento clave de su política exterior económica

Para los Estados del mundo, los tratados de libre comercio (TLC) siguen siendo un instrumento clave que permite enmarcar y configurar los vínculos económicos con

sus socios. Con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en crisis —debido al estancamiento de las negociaciones multilaterales, las críticas a su activismo judicial y su reglamentación *de facto*—, China, como la gran mayoría de los países, utiliza los TLC para promover el comercio y la regulación comercial. En contraste con otros instrumentos chinos de política exterior económica, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) o la más reciente Iniciativa de Desarrollo Global (GDI, por sus siglas en inglés), los TLC constituyen acuerdos vinculantes más formales que se negocian y se ajustan a medida de las relaciones económicas bilaterales. En consecuencia, los acuerdos comerciales chinos pueden variar significativamente en amplitud y profundidad dependiendo de quién sea el socio.

El alcance de los TLC chinos se caracteriza por privilegiar ante todo el comercio de bienes, al tiempo que muestran una cobertura limitada en lo que a la liberalización y regulación en el dominio de las inversiones y los servicios se refiere. Estos acuerdos se concentran primordialmente en reducir tarifas y facilitar el intercambio de mercancías entre China y sus socios comerciales. En contraste con acuerdos de la UE, EUA o Japón, los TLC chinos no tienen una cobertura sustancial, ni incluyen provisiones acerca de licitaciones o competencia, y tampoco de regulación laboral o ambiental.

### La evolución de la presencia de China en América Latina

El predominio de China en la región se ha visto notablemente amplificado por la promoción estratégica del país asiático en años recientes. Mediante una ofensiva cauteladora, Pekín ha encumbrado su intervención diplomática, tal como lo ejemplifican



iniciativas como el Foro CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)-China. Este esfuerzo no solo ha fortalecido las relaciones, sino que ha fomentado la colaboración y las inversiones en diversas industrias. Además, China ha ampliado su atención hacia América Latina en el contexto de la BRI, lo cual resalta la evolución de sus prioridades y su involucramiento en la región. Con 21 países latinoamericanos que ya participan en la BRI y la firma de Argentina en un memorándum de entendimiento sobre la cooperación en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, China continúa sus incursiones en la región.

El panorama de los TLC entre China y los países latinoamericanos ha experimentado un desarrollo significativo en años recientes. Chile fue el primer país de América Latina en firmar un acuerdo comercial con China. Este TLC fue firmado en 2005 y entró en vigor en octubre de 2006. Desde en-

tonces, China ha cerrado acuerdos con Perú en 2009 y con Costa Rica en 2010. Tras el reciente sello del acuerdo con Ecuador, China ha seguido adelante con sus actuales conversaciones bilaterales con Uruguay. Hay quien considera las negociaciones con este país como un obstáculo potencial no solo para un minitratado bilateral entre China y el Mercosur —que incluye cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay—, sino también como un factor que podría exacerbar la fragmentación en la región. Este nuevo impulso de inicio y cierre de tratados entre los países latinoamericanos y China señala el compromiso del gobierno asiático de crear un entorno estable para los negocios.

Según datos publicados por la Administración General de Aduanas de la República Popular China, el valor total estimado del comercio entre China y la región LAC (América Latina y el Caribe) alcanzó los 482,600 millones de dólares en 2022. Ese mismo año,

las importaciones de China desde la región LAC ascendieron a 231,100 millones de dólares, siendo los minerales (32%), las oleaginosas (18%) y los combustibles minerales y el petróleo (12%) las principales importaciones. Por otra parte, las exportaciones de China a la región LAC sumaron 251,500 millones de dólares, e incluyeron productos clave como maquinaria y equipo eléctricos (23%), dispositivos mecánicos y de maquinaria (14%) y vehículos automotores y autopartes (8%).

Cabe destacar que China es hoy por hoy el mayor socio comercial de Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y que en numerosos países de la región tiene el segundo puesto como socio comercial. Es cierto que la desaceleración del crecimiento económico chino prevista para un futuro cercano podría conducir a una reducción en la demanda de exportaciones de América Latina y el Caribe y a una disminución del flujo de capital chino a la región. Sin embargo, la participación económica sostenida de China es aún significativa.

La relación económica entre China y América Latina constituye una compleja interacción de oportunidades y desafíos. Los países latinoamericanos se benefician de la ampliación de los mercados para sus materias primas, lo que impulsa su desarrollo económico. Al mismo tiempo, enfrentan la competencia de los productos chinos, que puede crear presión sobre las industrias locales. China, por su parte, se asegura recursos cruciales para su rápida industrialización, al tiempo que desata la posibilidad de exacerbar los desequilibrios comerciales. Asimismo, conforme crece la inversión, surgen preocupaciones acerca de la sostenibilidad de la deuda y el impacto ambiental. El financiamiento chino en la región trae sus condiciones y requiere que los países prestatarios paguen parte de sus deudas con petróleo, que adquieran equipo chino y que

proporcionen a las compañías chinas acceso a los mercados de la energía y las telecomunicaciones.

Un informe presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU incluyó 14 casos de nueve países latinoamericanos y señaló algunos ejemplos de peligro ambiental o violaciones a los derechos humanos (Radwin, 2023). Esta compleja red de efectos económicos requiere decisiones políticas matizadas que permitan maximizar las ganancias y sortear los obstáculos potenciales conforme China y América Latina se abran paso en la evolución de su relación económica.

## Competencia geoeconómica en América Latina

La influencia cada vez mayor de China en la región latinoamericana plantea un desafío multifacético para actores como EUA y la UE, pues afecta sus intereses tanto comerciales como geopolíticos. El firme involucramiento de China a través del comercio, las inversiones y los proyectos de infraestructura coloca al país asiático en rivalidad directa con EUA y la UE por el acceso a los recursos y la presencia en el mercado. Más aún, la capacidad de China para ofrecer un vasto mercado de exportación alternativo y financiación sustancial le ha permitido asegurar para sí contratos de infraestructura y presentarse como un socio convincente ante los países latinoamericanos.

A su vez, los países de América Latina pueden capitalizar esta competencia como una oportunidad para mejorar su posición económica. Al diversificar sus exportaciones, promover las industrias de valor agregado y participar en negociaciones equilibradas de acuerdos comerciales con otros actores globales importantes, aquellos socios pueden proporcionar una vía para con-

trarrestar la influencia dominante de China y atender los desequilibrios comerciales de manera más efectiva. Para ello, los países de la región han puesto la mirada en tratados como el Acuerdo UE-Mercosur, la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas (APEP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). No obstante, estas iniciativas difieren significativamente en términos de alcance, profundidad, plataforma y en las circunstancias bajo las cuales están siendo negociadas. Si comparamos el Acuerdo UE-Mercosur con el CPTPP y la APEP, se vuelve evidente que estas iniciativas de comercio muestran características distintas, cada una con su propio conjunto de desafíos y beneficios potenciales para configurar el paisaje económico en sus respectivas regiones.

### El impulso a los tratados comerciales: comparación entre el Acuerdo UE-Mercosur, el CPTPP y la APEP

Las negociaciones UE-Mercosur, que han abarcado casi dos décadas, siguen lidiando con temas cruciales. Los debates más sobresalientes giran en torno a las demandas de la UE para expandir el mercado del Mercosur a los bienes industrializados —protegidos, en parte, por altas tasas de importación— y la apertura de las contrataciones públicas a las compañías europeas. El Mercosur, a su vez, exige un mejor acceso de sus exportaciones agrícolas competitivas al mercado agrícola europeo, que goza de gran protección. Ambas partes alcanzaron un acuerdo de principios en 2019. Pero tal acuerdo preliminar ha sido reevaluado desde entonces. A partir de las elecciones del Parlamento europeo en 2019 y el giro hacia el Pacto Verde Europeo, el acuerdo ha enfrentado fuertes críticas del *lobby* agrícola europeo, los partidos verdes y

« Los países latinoamericanos se benefician de la ampliación de los mercados para sus materias primas [...]. Al mismo tiempo, enfrentan la competencia de los productos chinos, que puede crear presión sobre las industrias locales. »

los ambientalistas (Nolte, 2023). Una amplia coalición de 450 organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales de Europa y América del Sur, conocida como Stop EU-Mercosur, se ha organizado en contra del acuerdo. Aun así, las negociaciones se han reanudado y queda por ver si el acuerdo se implementa.

La APEP es la iniciativa económica de EUA dirigida hacia América Latina. Tras retirarse EUA del Acuerdo Transpacífico bajo el gobierno de Trump, y en una época de fuerte oposición doméstica a los acuerdos comerciales, la APEP se plantea como la solución estadounidense para fomentar eficazmente el involucramiento en la región latinoamericana y contrarrestar la influencia china, pero sin invertir un capital político sustancial ni depender del Congreso de EUA para ratificar el tratado. Así, la APEP permite sortear un proceso legislativo y no resultará en un acuerdo vinculante, al menos en el futuro cercano. Prácticamente no incluirá instrumentos concretos, ya que carece de cualquier proceso para solucionar controversias o de un mecanismo para la interpretación del tratado. Con tales limitaciones, la APEP difícilmente irá más allá de las obligaciones internacionales ya existentes, como las que plantea la OMC o la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por ende, la APEP



sirve primordialmente como un mecanismo de transparencia, intercambio de información y coordinación.

En contraste, el CPTPP, que cuenta con once miembros en la región Asia-Pacífico, entre ellos Nueva Zelanda, Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Perú, Singapur y Vietnam, destaca como un acuerdo caracterizado por tener un alcance integral y hacer énfasis en los estándares de alto nivel. El pacto ya incluye a tres miembros latinoamericanos. Diseñado para ser a la vez dinámico y progresivo, el CPTPP permite ajustes que respondan a las circunstancias cambiantes y se mantiene abierto a candidatos potenciales, además de ofrecer una opción de reincorporación en el futuro para EUA. La membresía en el CPTPP es tan atractiva que se ha granjeado el interés de una gama diversa de contendientes como Corea del Sur, China, Taiwán, Ecuador, Costa Rica, Uruguay y Ucrania. El cierre de las

negociaciones con Reino Unido en julio de 2023 señala un hito importante, pues indica el caso de adhesión inaugural y establece un precedente digno de atención para los futuros candidatos, con consecuencias para las aspiraciones chinas. Si bien varios candidatos latinoamericanos han presentado su solicitud, lo más probable es que las negociaciones y el ingreso al acuerdo lleven un largo tiempo.

En resumen: las prolongadas negociaciones del Acuerdo UE-Mercosur enfrentan nuevos desafíos; la APEP se concentra en la participación, pero carece de acuerdos vinculantes; y el CPTPP, con su dinamismo, con el interés global y con la mirada puesta en el papel que desempeña China, va ganando terreno. Aun cuando todas las iniciativas —siempre y cuando se implementen— podrían contribuir a la diversificación de las relaciones comerciales y de inversión de los miembros latinoamericanos de cara a Chi-

na, su lento avance muestra que el país asiático es mucho más eficaz y rápido para concluir tratados de este tipo. Dado que la UE y EUA enfrentan restricciones domésticas para finalizar sus iniciativas en América Latina, y que el proceso de solicitud para el CPTPP muy probablemente tome años, la oferta china resulta mucho más tangible en comparación, lo cual convierte al país asiático en un socio más atractivo con el que concluir un acuerdo en el corto o mediano plazo.

### Reevaluación del involucramiento de China en América Latina: fortalezas y limitaciones

Con fortalezas formidables como sus relaciones comerciales robustas, sus inversiones estratégicas y sus ambiciosos proyectos de infraestructura, China se ha posicionado como una fuerza impulsora detrás del desarrollo y el crecimiento económico en varios países latinoamericanos. No obstante, este ascenso no carece de limitaciones, entre ellas la preocupación por los desequilibrios comerciales, el riesgo de dependencia y los potenciales problemas ambientales y laborales.

### El predominio chino en infraestructura y financiamiento

Las compañías chinas han mejorado notablemente su competitividad en América Latina, particularmente en lo que toca al desarrollo de infraestructura, la construcción de presas y la instalación de redes eléctricas. Dichas compañías se han ganado el reconocimiento por su capacidad para ejecutar proyectos de gran escala de manera eficaz, llevando infraestructura moderna y soluciones energéticas a la región. Sus actividades abarcan desde la construcción de refi-

» La oferta china resulta mucho más tangible en comparación, lo cual convierte al país asiático en un socio más atractivo con el que concluir un acuerdo en el corto o mediano plazo. «

nerías y de instalaciones de procesamiento para diversos recursos como carbón, cobre, gas, petróleo, uranio y litio, hasta la participación sustancial de entidades estatales chinas en más de 50 iniciativas de desarrollo energético en 15 países latinoamericanos. Además, la participación china engloba también la expansión de puertos, aeropuertos, autopistas y vías férreas.

A ello se suma que los bancos chinos se han convertido en proveedores esenciales de fuentes de financiamiento alternativas, y han inyectado un impulso renovado a proyectos que de otra forma habrían enfrentado restricciones financieras. El enfoque que da China a los préstamos y la financiación ha introducido una alternativa atrayente, que a menudo ofrece términos más flexibles y procesos de toma de decisiones expeditos en comparación con las instituciones financieras tradicionales de los bancos multilaterales o los bancos de los países de la OCDE. Durante las últimas dos décadas, los bancos de fomento y desarrollo del Estado chino, específicamente el Banco para el Desarrollo de China y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, han entregado múltiples préstamos a la región LAC. Tal como informa Diálogo Interamericano, entre 2005 y 2022, los países de la región LAC acumularon un endeudamiento combinado de 136.500 millones de dólares (Inter-American Dialogue, 2023). Estos fondos se asignaron

primordialmente al sector energético (66%) y a iniciativas de infraestructura (19%).

Esta combinación estratégica de pericia técnica, ejecución confiable y financiamiento innovador ha impulsado a las compañías y los bancos chinos a la vanguardia de los trabajos de infraestructura y energía en América Latina, fomentando así el desarrollo y reconfigurando el paisaje económico de la región.

### Las limitaciones de China en América Latina: sostenibilidad ambiental, servicios e inversiones

Conforme crece la influencia china, las naciones latinoamericanas tienen la tarea de alcanzar un delicado equilibrio entre cosechar las recompensas de esta asociación comercial y salvaguardar sus intereses a largo plazo. Para ello, resulta esencial evaluar las limitaciones y las fallas de China en la región.

La presencia china en América Latina todavía es relativamente menor en algunas esferas. En el área de servicios mercantiles, China es aún un socio subordinado, apenas cuantificable. En cambio, la UE mantiene una posición mucho más sustancial en cuanto socio comercial en dicha materia: las exportaciones de servicios al Mercosur sumaron 17.200 millones de euros y las importaciones de esa misma zona alcanzaron los 7.700 millones de euros en 2020. Este intercambio produjo un excedente de servicios mercantiles de 9.500 millones de euros.

Es cierto que China se ha posicionado recientemente como un inversor en la región, pero la UE todavía es un inversionista primordial en América Latina. Tan sólo en la región del Mercosur, la cartera acumulada de inversiones de la UE ha subido de 130.000 millones de euros en 2000 a 330.000 millones de euros en 2020. Entre 2005 y 2022, las

entidades chinas dirigieron inversiones por un total de 148.900 millones de dólares a los países de América Latina y el Caribe. Cabe señalar que Brasil destacó al recibir 66.000 millones de dólares (44% de la inversión), seguido por Perú, con 25.500 millones de dólares (17%). La mayor parte de estas inversiones, unos 62.000 millones de dólares, se asignaron a proyectos energéticos, mientras que los metales y la minería se granjearon una porción significativa de 21.000 millones de dólares. Además, la base de datos indica que los proyectos de construcción realizados por la República Popular de China en la región LAC durante ese mismo periodo alcanzaron un valor de 68.600 millones de dólares. Esta asignación benefició predominantemente al sector energético (50%) y al sector de transportes (30%). Si consideramos la orientación a la inversión en recursos y energía y la escasa inversión en manufactura, las actividades de China en la región brindan una limitada producción de valor agregado y contribuyen poco a la economía local.

Si bien los préstamos chinos han surgido como una importante fuente alternativa a los países de la OCDE, la otra cara de dichos préstamos es que difieren tradicionalmente de las condiciones normativas y las salvaguardias ambientales que comúnmente se asocian con las principales instituciones financieras internacionales. En cambio, a menudo presentan una mezcla de términos preferenciales y comerciales, que frecuentemente vienen acompañados de estrictas cláusulas de confidencialidad. En años recientes, los préstamos de China en la región LAC han disminuido, un fenómeno que se atribuye a factores como la menor demanda de financiación china, los cambios en la gestión de las reservas de divisas extranjeras (fuente de financiación de préstamos) en Pekín, y la aversión al riesgo entre los prestamistas chinos.

« La otra cara de los préstamos chinos es que difieren tradicionalmente de las condiciones normativas y las salvaguardias ambientales que comúnmente se asocian con las principales instituciones financieras internacionales. »

## Aprovechar las oportunidades y hacer equilibrismo: la ventana de oportunidad estratégica de China en América Latina

El panorama actual le brinda a China una ventana de oportunidad estratégica para forjar acuerdos con las naciones latinoamericanas. El creciente interés de esta región por cooperar con China, su inclinación hacia la liberalización y los TLC, así como la alineación entre los intereses comerciales chinos y las aspiraciones desarrollistas latinoamericanas, aceleran este proceso. Todos estos factores hacen de China un socio atractivo, especialmente en contraste con las complejidades potenciales de otras iniciativas.

En el contexto más amplio, las perspectivas de resultados tangibles en iniciativas como la APEP son inciertas; el Acuerdo UE-Mercosur avanza a paso lento; y la adhesión al CPTPP podría requerir largo tiempo. A la luz de estos desafíos, los países latinoamericanos podrían considerar que concluir acuerdos con China es más fácil y rápido, dadas las condiciones favorables de una negociación expedita y la remoción de barreras para acceder al vasto mercado chino.

No obstante, resulta esencial reconocer los desequilibrios potenciales que podrían surgir de los acuerdos chinos, típicamente centrados en el comercio. Dado que di-

chos acuerdos enfatizan primordialmente el comercio de bienes, existe el riesgo de exacerbar las asimetrías ya existentes, en lugar de diversificar los lazos económicos de la región de manera más uniforme. Al tiempo que China continúa consolidando su papel en el paisaje económico latinoamericano, es primordial que ambas partes busquen mecanismos para atender y mitigar los desequilibrios comerciales.

## Referencias

- INTER-AMERICAN DIALOGUE. (2023). China-Latin America Finance Databases. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)
- NOLTE, D. (2023, febrero 3). A Last Chance at an eu-Mercosur Agreement. *DGAP*. <https://dgap.org/en/research/publications/last-chance-at-eu-mercosur-agreement>
- STEVENSON-YANG, L., y TUGENDHAT, H. (2022, agosto 8). China's Engagement in Latin America: Views from the Region. *USIP*. <https://www.usip.org/publications/2022/08/china-engagement-latin-america-views-region>
- RADWIN, M. (2023, febrero 28). Chinese investment continues to hurt Latin American ecosystems, report says. *Mongabay*. <https://news.mongabay.com/2023/02/chinese-investment-plagues-latin-american-ecosystems-report-says/>



### AYA ADACHI

Exanalista en Mercator Institute for China Studies (Merics). Obtuvo un doctorado de la Universidad Ruhr-Bochum/Universidad de Duisburg-Essen. Exconsultora de la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Su investigación se centra en la política económica exterior de China y los acuerdos de libre comercio.

X: @dachi\_aya



# La incierta huella de China en América Latina

JUAN PABLO CARDENAL

El desembarco de China en América Latina cumple más de dos décadas. Con esa visión de campo, se hace evidente que los beneficios de su presencia quedan eclipsados por el impacto socioambiental y otros efectos negativos. Frente al discurso optimista de las élites, el riesgo de la región con China es caer en la dependencia económica y en la subordinación política.

---

Si algo ha traído el nuevo mundo surgido de la pandemia es el final de la globalización tal cual la entendíamos y la eclosión de dos bloques ideológica y geopolíticamente enfrentados. En esencia, el de Estados Unidos y el mundo libre frente a las autocracias del mundo lideradas por China. Un tercer bloque, en el que se incluyen la mayoría de países latinoamericanos, muestra su incomodidad ante la eventualidad de verse obligado a elegir bando. Pero el realineamiento geopolítico se intuye imparable y acontece además en una época de repliegue económico, liderazgos cuestionables e incertidumbre futura. Una mezcla peligrosa.

En este contexto turbulento, reaparece en América Latina la eterna pregunta de hasta dónde llevar la relación con China. Una forma lógica de responderla es analizar cuán beneficiosa es esta asociación para América Latina y si, como pregona la retórica de Pekín, es una relación *win-win* en la que todos ganan. Por su complejidad y matices, indagar en este fenómeno no es fácil. Pero a favor de un análisis certero contamos en 2023 con un factor del que no disponíamos hasta hace poco: más de dos décadas de visión de campo de China en la región. Ahora la huella del gigante asiático es perfectamente visible.

El pistoletazo de salida a la internacionalización de China aconteció con el arran-

« El nuevo mundo surgido de la pandemia es el final de la globalización tal cual la entendíamos y la eclosión de dos bloques ideológica y geopolíticamente enfrentados »

que del nuevo siglo. Desde la década de 1980 ofreció distintos incentivos a la inversión extranjera en su país, entre ellos, una cantera inagotable de mano de obra barata. En 2001, con la bajada de aranceles que siguió a su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), muchas empresas deslocalizaron su producción a China. La fábrica del mundo y la urbanización del país, ambas muy dependientes de las materias primas, se convirtieron en motores de la economía china. Pekín decidió entonces «salir afuera» para asegurarse el suministro.

Y puso al servicio de esta necesidad estratégica toda la munición de su capitalismo de Estado. La ofensiva económica en América Latina y en otras regiones con abundantes recursos fue liderada —hasta hoy— por las grandes empresas estatales. A la vez, sus dos principales bancos de desarrollo abrie-

ron el grifo del dinero fácil y barato. Y comenzó el espectáculo: inversiones millonarias para explotar yacimientos por todo el continente; préstamos a la carta, la mayoría confidenciales; infraestructuras *llave en mano*, imbatibles en términos de financiación, rapidez y precio; y una creciente demanda china que disparó el comercio, las exportaciones y las regalías. Una propuesta ganadora.

## Luna de miel y dependencias

Fue también muy seductora para gobiernos y élites latinoamericanos. Durante la primera década todo marchó sobre ruedas: había barra libre financiera, los precios de las *commodities* estaban por las nubes y la demanda china tiró con fuerza del PIB de muchos países. Donde no llegaba la economía, lo hacía la política. Enemistados con Estados Unidos, los Kirchner, Chávez y Correa y compañía se echaron en brazos del nuevo mesías. No se hizo evidente entonces, pero durante esa luna de miel se fraguó la actual dependencia financiera y comercial de Argentina, Venezuela, Ecuador y otros países con el gigante asiático.

Las cifras de la presencia china en el continente, aunque fragmentadas y poco transparentes, hablan por sí solas. El comercio bilateral pasó de 14.600 millones en 2001 a 450.000 millones veinte años después. En ese periodo, China invirtió en la región 172.000 millones, construyó unas 200 infraestructuras y concedió préstamos por valor de 209.000 millones de dólares (incluidos los concedidos por los bancos comerciales), o una cuarta parte del crédito concedido globalmente por las entidades financieras chinas. Semejante poderío, aderezado con el relato mitológico del «milagro chino», dejó en el imaginario colectivo la percepción de que la contribución de China

al desarrollo y prosperidad de América Latina era decisiva.

La realidad es —sin embargo— mucho más confusa. Es obvio que un desembarco de esta magnitud lleva beneficios y oportunidades a la región: infraestructuras que de otro modo no existirían, empleo aunque sea de baja calidad e ingresos fiscales vinculados a las exportaciones. Pero no en todos los países China es tan determinante. En México, Centroamérica y el Caribe la presencia china es, con la excepción de Panamá, relativamente modesta. Y en Sudamérica, donde sí es transversal, no todos sacan partido. Hay países que se benefician, otros que obtienen menos rédito del que se dice y otros que se benefician más bien poco.

Además, la trayectoria de China en la región está marcada por el hecho de que gran parte de sus inversiones y préstamos se destinan a proyectos extractivos e infraestructuras. Estos dos sectores no solo son problemáticos por definición, sino que, en combinación con el *modus operandi* del modelo de desarrollo chino, forman un cóctel explosivo de tan largo alcance en términos de impacto ambiental, social o laboral, que todo lo demás que China pueda ofrecer queda mayormente eclipsado. Queda así demostrado en el informe de varias organizaciones civiles latinoamericanas que, en 2023, denunciaron los «graves abusos de derechos humanos» y el impacto ambiental en 14 proyectos chinos de gran escala en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (ishr, 2022).

## Bajos estándares y malas prácticas

Los abusos laborales, los desalojos forzados y la destrucción de la naturaleza tienen efectos terribles para las poblaciones locales. Detrás de la vulneración de sus derechos se distingue la marca de agua de la interna-



Grúas en el puerto de Valparaíso, Chile.

cionalización de China: los bajos estándares y las malas prácticas de las corporaciones chinas. Tras veinte años de actividad, la conclusión es que estos no son puntuales ni excepcionales, sino reiterados y transversales. A la perpetuación de este esquema contribuye el deterioro de la institucionalidad en algunos países. El ejemplo que mejor lo ilustra es Perú, donde China es el principal jugador en la minería pero son recurrentes en sus proyectos la conflictividad y la violencia.

Lo que alimenta los excesos es la ausencia de contrapesos. En China, las operaciones de sus empresas en el extranjero no son sometidas a supervisión ni a escrutinio público; por tanto, ya que los inversores chinos no reciben castigo social, económico o jurídico por su comportamiento abusivo, no tienen el incentivo de introducir pautas de actuación responsables que minimicen el impacto de sus proyectos. Por comparación, aunque las corporaciones occidentales tienen su propio historial de estropicios,

en general, están ahora mucho más vigiladas y teóricamente no podrían desatender las buenas prácticas sin pagar un precio por ello.

La anterior no es la única derivada dañina de esta relación basada en los recursos naturales. Otra es la consolidación de la posición de América Latina como un mero proveedor de materias primas sin procesar, lo que no es necesariamente un mal negocio, pero no genera riqueza a largo plazo. Con el 61% de las reservas mundiales de litio en Argentina, Chile y Bolivia, se abre ahora una nueva oportunidad —¿en la producción de coches eléctricos?— para que los gobiernos latinoamericanos le reclamen a China lo mismo que esta les ha exigido a los inversores en su mercado durante los últimos 35 años: que invierta en industrias de valor añadido. Una demanda de esta naturaleza no es algo ajeno para Pekín.

Así las cosas, más del 80% de las exportaciones sudamericanas son recursos natu-

rales y productos primarios, de las que China es el principal comprador con el 37% del total, más que la suma combinada de Estados Unidos y la Unión Europea (UE).<sup>1</sup> A la vez, China es el principal vendedor de productos acabados y de manufacturas de alta tecnología a la región, lo que ciertamente apunta a un patrón neocolonialista clásico. De hecho, por mucho que China sea el primer o segundo socio comercial de la mayoría de países sudamericanos, las expectativas de muchos de ellos de diversificar su canasta exportadora con el país asiático para agregar valor a su economía se han visto mayormente frustradas.

## Comercio sin valor agregado

Tal es el caso de Costa Rica y Perú, dos de los tres países del continente con tratados de libre comercio (TLC) vigentes con Pekín. Una década después de su entrada en vigor, San José reconoce que «no ha sido comercialmente exitoso»; de ahí que se respire en el país centroamericano un aire de cierto desencanto por la oportunidad perdida con China luego de su ruptura diplomática con Taiwán en 2007. En el caso peruano, el 96% de sus exportaciones a China son productos mineros y pesqueros, un comercio que apenas aporta valor. Al contrario, el 48% y el 43% de sus respectivas ventas a EUA y la UE son productos de valor agregado.

Ni siquiera es seguro que la caída de aranceles de los TLC se traslade a los consumidores. «En mercados altamente concentrados, como los monopolios y oligopolios, la reducción de aranceles no necesariamente se traduce en precios más bajos para los consumidores, pues el intermediario no tie-

ne incentivo para hacerlo. Y América Latina está plagado de monopolios y oligopolios», apunta Julio Guzmán, economista y excandidato presidencial peruano. Por tanto, que un TLC con China no garantiza *per se* una relación comercial más sana debería servir de aviso a navegantes a Ecuador y Nicaragua, cuyos tratados están firmados y pendientes de entrar en vigor. Y a Honduras, El Salvador, Panamá y Colombia, que iniciaron negociaciones o han mostrado interés por hacerlo.

En medio de este panorama se generan dependencias que atan a América Latina a China. De los 90.000 millones de dólares que Brasil exportó a ese mercado, el 56% fueron agroalimentos, principalmente carne y soja. Un patrón similar al de Argentina, que además añade una preocupante dependencia financiera. Ecuador, que debió reestructurar su deuda con Pekín hace unos meses, y Venezuela comparten el mismo esquema: hidrocarburos con descuento y financiación. Y la posición de Chile y Perú no es muy distinta, en tanto que más del 80% de sus ventas a China son recursos mineros. En ambos países, el gigante ha adquirido activos en el estratégico sector eléctrico.

Por mucho que América Latina sea vital para el suministro de recursos naturales estratégicos y la seguridad alimentaria de China, quizá no sea la mejor idea tener tanta exposición a un país cuya coyuntura macroeconómica está deteriorándose y que, además, no duda en aplicar represalias comerciales a sus socios por razones políticas. Hay, de hecho, alternativas más fiables. La percepción de que Estados Unidos y Europa han abandonado la región, o están en retirada, queda desmontada por los datos: el volumen de comercio de ambos con América Latina dobla al de China y, en términos de inversión, el país asiático solo representa el 3,5% del *stock* de los tres bloques en el continente.

<sup>1</sup> La cifra no tiene en cuenta las exportaciones de América Central a China, cuyo volumen en términos absolutos es muy reducido (Malamud et al., 2023, pp. 94-100).



Barrio chino en Lima, Perú.

## Élites responsables

En todo este panorama las élites latinoamericanas tienen responsabilidad. Hasta la pandemia, su mirada hacia China era de optimismo. Mezcla de mitología y desconocimiento sobre el país asiático, de necesidad económica y *wishful thinking*, la convicción general era que el gigante asiático tenía reservado un rol fundamental en el desarrollo y la prosperidad del continente. Podemos intuir que a esta percepción contribuyeron los esfuerzos chinos para difundir un relato amable de su país y sus intenciones en América Latina. Para ello invirtió ingentes recursos financieros y humanos en poder *incisivo*, la versión autoritaria del poder blando. Un empeño que hoy continúa.

Al calor de esta estrategia, entidades chinas de toda índole firman acuerdos con el mundo académico y medios de comunicación. Justamente, para influir en quie-

nes deben revisar de forma independiente las actividades chinas en la región. Para tener cercanía con las personas que toman las decisiones, el Partido Comunista chino (PCCH) despliega su diplomacia silenciosa con partidos latinoamericanos de toda ideología. Y un programa de captación de las élites locales sirve para atraer a una red de aliados influyentes. Periodistas, académicos, representantes políticos o exdiplomáticos son seducidos con viajes pagados a China cuyo objetivo es, por mucho que se disfracen de capacitaciones, exponerlos a la propaganda del régimen.

El propósito es claro: monopolizar un discurso que resalte los beneficios de la cooperación con China y silencie los aspectos más controvertidos. Se explica así la ausencia de análisis crítico de algunos gobiernos acerca de los derroteros por los que debe discurrir la relación con la potencia asiática. Honduras es el último ejemplo. Pocos meses

después de romper relaciones con Taiwán parece haber sucumbido a los cantos de sirena de Pekín: negocia un TLC, Huawei se presta a entrar en el sector de las telecomunicaciones y varias infraestructuras están sobre la mesa, incluido un corredor ferroviario interoceánico con financiación china. Qué incidencia tendrá en el Ejecutivo hondureño la delicada situación de una veintena de países por su endeudamiento con China, es un misterio.

## Ruta de la Seda: la deuda y la sogá

La deuda global con China es imponente: ronda el billón de dólares y se remonta al inicio de su internacionalización. Pekín, desde luego, no es el único acreedor, pero sí el más importante. Y tiene responsabilidad porque, para garantizar su acceso a mercados y recursos, ofreció barra libre financiera a países de bajos ingresos cuya solvencia antes o después se vería comprometida. Semejante bola de nieve, una situación cada vez más tambaleante en la economía doméstica y un contexto geopolítico menos favorable para Pekín han comprometido el proyecto estrella de la diplomacia de Xi Jinping: la Iniciativa de la Franja y la Ruta (FyR). Un proyecto al que Joe Biden se refiere como «la deuda y la sogá».

¿Y ahora qué? Parece fuera de toda duda razonable que América Latina seguirá siendo para China un territorio estratégico donde abastecerse de alimentos y materias primas. Sin embargo, es previsible que, tras el fin de la euforia crediticia, Pekín sea ahora mucho más selectivo en los proyectos de infraestructuras en los que participa, especialmente los de gran envergadura. Es el caso, por ejemplo, del megapuerto de aguas profundas de Chancay, en Perú. Actualmente en construcción, la instalación portuaria más importante del Pacífico sur será gestio-

nada por su propietaria, la naviera cosco, núcleo duro del régimen chino. Pero salvo que sirvan a sus intereses geopolíticos, proyectos así serán la excepción y no la regla.

Diez años después de que Xi presentara la FyR, esta parece haber perdido algo de fuelle en su vertiente económica, lo que puede suponer un revés para regiones — como América Latina— muy necesitadas de inversión para paliar su déficit de infraestructuras. Coincidencia o no, en medio de la incertidumbre económica, los gobiernos latinoamericanos de todo signo ideológico, y muy notablemente los de izquierda radical con la excepción de Cuba, Venezuela y Nicaragua, han preferido apostar por el pragmatismo y evitar tomar partido en el pulso que dirimen Washington y Pekín. En la disyuntiva de elegir socio para las redes 5G, solo Costa Rica ha hecho oficial su negativa a aliarse con los operadores chinos.

Con todo, para Pekín la FyR sigue siendo una herramienta diplomática muy valiosa, especialmente en el actual contexto de rivalidad geopolítica e ideológica con Estados Unidos y el resto del mundo occidental. Es cierto que esta iniciativa siempre proyectó la idea de un canje implícito con los países que se adherían, sobre todo los del mundo en desarrollo: la promesa de oportunidades económicas a cambio de lealtad política y diplomática a Pekín. Sin embargo, ahora la FyR cobra especial relevancia como una de las iniciativas globales que Pekín impulsa con el propósito de atraer al llamado Sur Global a su órbita.

## Socavar las democracias occidentales

Para este objetivo, Pekín seduce a América Latina con el señuelo de su poderío económico y eslóganes perfectamente calculados que apadrinan «un futuro compartido para la humanidad». En tanto que antiocci-

dental, esta narrativa es siempre bien recibida en ciertos ámbitos latinoamericanos. Pero busca socavar tanto las democracias liberales como el sistema de alianzas que, con Estados Unidos en su epicentro, cimentaron el orden mundial surgido después de la Segunda Guerra Mundial. Ya en su concepción, la FyR creó dos instituciones financieras afines, arquetipo de las de Bretton Woods, con la idea de poner las bases institucionales de un nuevo orden internacional dominado por Pekín.

Las otras iniciativas globales impulsadas por China, la maniobrabilidad de su diplomacia en organizaciones internacionales globales y regionales ya existentes (desde la ONU y la OMC a la Organización de Cooperación de Shanghái) y su interés por ampliar el club de los BRICS (donde entrará, eventualmente, Venezuela) tienen el mismo fin: influir en las reglas que rigen el mundo. Además de difundir a los cuatro vientos la superioridad del modelo de desarrollo y del sistema político chinos, que Pekín considera más eficaces y superiores en valores al occidental, la palabra mágica en el Sur Global para ampliar su esfera de autoridad e influir en la gobernanza mundial es *multilateralismo*.

La aspiración de Xi Jinping es cambiar el actual orden internacional, que considera hegemónico para EUA y excluyente para China, pero no para hacerlo necesariamente más justo, como difunde la propaganda oficial, sino para influir en él al objeto de hacerlo más seguro para sus intereses. Este planteamiento encierra una consecuencia perversa, de la que América Latina debe ser consciente: un orden internacional de esa naturaleza y basado en una unidad de naciones económicamente dependientes de China y, por tanto, subordinadas a esta, no es probablemente el mejor camino hacia la prosperidad y la libertad en la región.

## Referencias

- INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS (ISHR). (2022). *Las obligaciones extraterritoriales en derechos humanos de la República Popular de China con relación a actividades empresariales en América Latina. Informe para la adopción de la Lista de Cuestiones para el examen de la República Popular de China, durante la 69ª sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- MALAMUD, C., RUIZ, J. J., y TALVI, E. (eds.). (2023). *¿Por qué importa América Latina?, Informe Elcano*, 32. Madrid: Real Instituto Elcano.



### JUAN PABLO CARDENAL

Periodista e investigador especializado en la internacionalización de China. Es investigador asociado del Centro para la Apertura y Desarrollo de América Latina (CADAL) y editor principal de su proyecto «Análisis sónico». Fue corresponsal en China durante una década para dos diarios españoles e investigó sobre el terreno los efectos de las inversiones, préstamos y proyectos de infraestructuras chinos en cuarenta países. Es coautor de tres libros sobre esta temática, que se tradujeron a doce idiomas.



HUAWEI



# Implicaciones y riesgos del poder tecnológico de China

TIM RÜHLIG

La competencia tecnológica es un campo central de la rivalidad de poder entre Estados Unidos y China. El semiproteccionismo, el aprendizaje técnico, la adquisición selectiva de conocimientos, la orientación sin control del Estado y la competencia han convertido a China en una potencia innovadora. Esto ha aumentado su influencia en la normalización. Como resultado, el poder económico, político, de seguridad e ideológico de China ha crecido con riesgos para la resistencia de la cadena de suministro, la seguridad nacional, los valores liberales y la competitividad tecnológica.

---

## Introducción

Estados Unidos y la República Popular China (RPC) han entrado en una era de competencia por el poder global. En el corazón de esta rivalidad de poder se encuentra una lucha por el liderazgo en varias tecnologías estratégicas, en particular, la infraestructura inalámbrica, los semiconductores, la inteligencia artificial, el internet de las cosas y las tecnologías cuánticas, entre otras. La suposición subyacente es que el dominio de estas tecnologías es vital para la competitividad nacional, la seguridad nacional y la capacidad de dar forma a los asuntos globales. En 2016, el Comité Central del Partido Comunista Chino (PCCH) y el Consejo de Estado declararon abiertamente que «la aparición de tecnologías disruptivas está remodelando la competencia global y el equilibrio de poder. [...] Nuestra nación tiene una oportunidad histórica única de ponerse al día y avanzar, pero también se enfrenta al grave desafío de una brecha tecnológica cada vez mayor» (Comité Central del PCCH y Consejo de Estado, 2016).

La idea de que el avance tecnológico es fundamental para la rivalidad de poder no es nueva. A lo largo de la historia, el conocimiento técnico ha sido una fuente de poder para los Estados. El poder, definido como la capacidad de obligar o persuadir a otros a

**« A lo largo de la historia, el conocimiento técnico ha sido una fuente de poder para los Estados. »**

seguir un curso de acción preferido, que de otro modo no habrían elegido, está influenciado por las capacidades nacionales. El avance tecnológico, a su vez, puede fomentar capacidades nacionales que van desde la fortaleza económica hasta las capacidades militares y la reputación política.

Esto no quiere decir que la tecnología avanzada confiera automáticamente poder. Las variables intervinientes son múltiples, desde la estrategia política hasta la estructura organizativa, el poder de mercado o el conjunto de habilidades de liderazgo (Lewis, 2022). Sin embargo, en la medida en que la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías (así como su aplicación) crean retornos económicos reales y aceleran las capacidades militares, la innovación se correlaciona con el poder del Estado. Tanto más cuanto que la transformación digital está penetrando en todas las esferas de la vida política, militar, económica y social. Las tecnologías digitales y la conectividad, junto con una nueva revolución industrial, están impulsando la transformación social.

Este documento se centra en el poder tecnológico de China. Comienza analizando cómo evolucionó el poder tecnológico de la República Popular China y lo que China ha logrado. Seguidamente, se analiza un ejemplo concreto: la capacidad de China para elaborar normas técnicas. El documento cierra esbozando una heurística de cómo las capacidades tecnológicas de China se traducen en poder y por qué esto se considera problemático en gran parte de Europa.

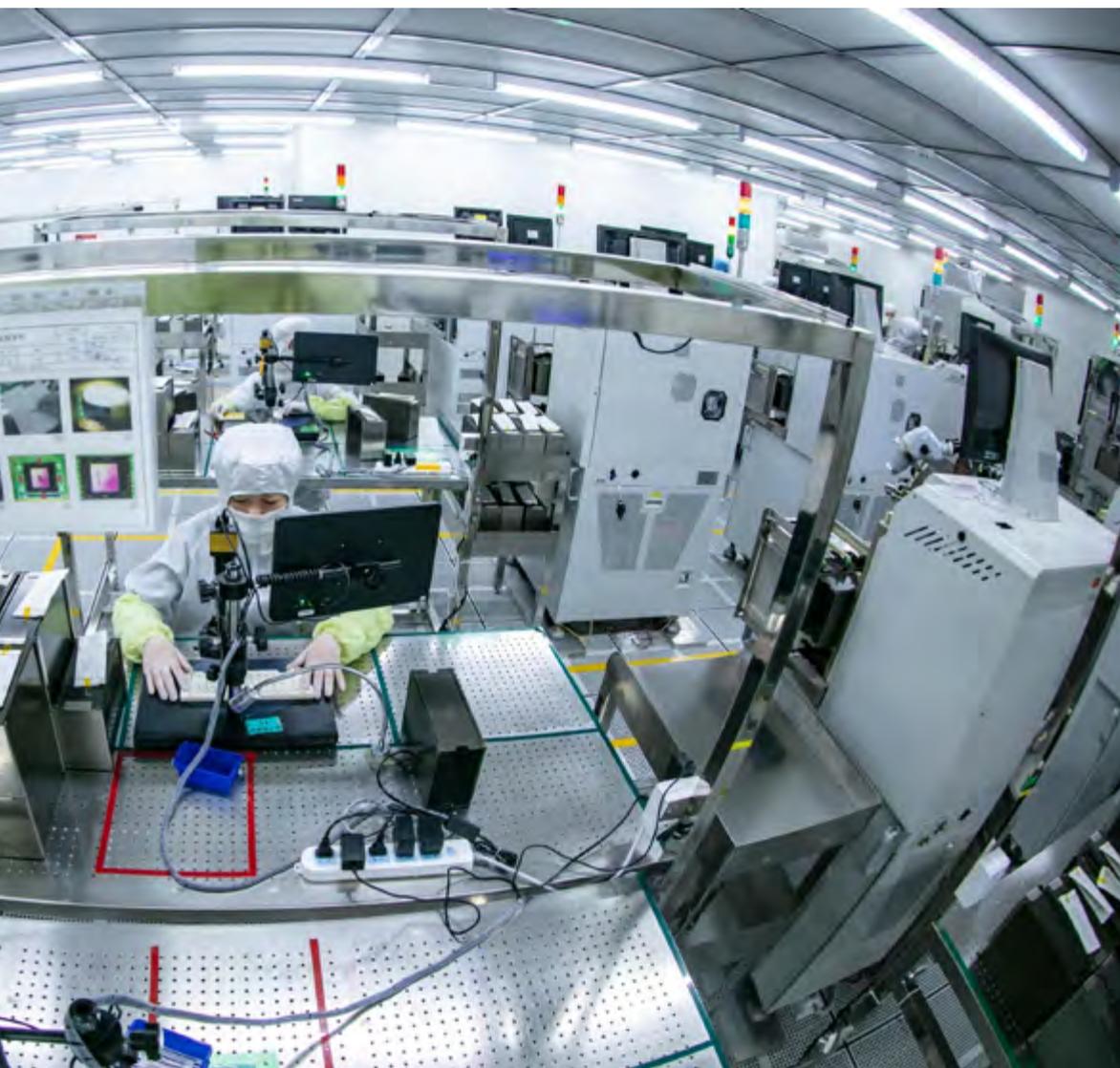
### China: una potencia tecnológica poco probable

La emergencia de China como potencia tecnológica plantea a muchos países de Occidente una realidad que no esperaban. Durante décadas, la proeza digital de Occidente se atribuyó en gran medida a la beneficiosa combinación de democracia liberal y capitalismo de libre mercado. Esta combinación por sí sola proporcionaba el entorno para la investigación, la apertura y la empresa que se consideraba necesario para el éxito tecnológico. Obviamente, como Estado no democrático y sin libre mercado, China sería incapaz de emular este éxito. Tan recientemente como en 2014, revistas como la *Harvard Business Review* se permitían publicar artículos sobre «Por qué China no puede innovar» (Abrami et al., 2021).

Esta opinión resultó ser desacertada. No solo las capacidades chinas rivalizan ahora con las de la UE y EUA, sino que también hemos subestimado la base de competencias que China ha desarrollado rápidamente como fabricante de productos electrónicos diseñados o desarrollados en otros lugares. Al menos durante la última década, China ha sido parte integrante e insustituible del ecosistema digital mundial, con considerables ventajas competitivas propias. Por



tanto, tenemos que desarrollar ideas y conceptos que puedan dar cuenta de la competencia de China en el campo de la tecnología y, más ampliamente, de su creciente huella global. Esto puede resultar difícil, ya que elimina la centralidad de una narrativa occidental que se encuentra en el núcleo de las autopercepciones de los Estados y las sociedades. Sin embargo, dado que China ya ha replanteado profundamente el orden digital



mundial, cuanto menos tiempo se emplee en asumir las consecuencias, mejor (Rühlig, 2022).

Hoy en día, casi nadie sigue aferrándose a la ilusión de que China no es innovadora. Muy por el contrario, muchos observadores asumen que China está en una senda inevitable hacia el éxito. El argumento subyacente es que, si China fue capaz de adquirir una influencia tecnológica significativa

en las desfavorables condiciones del autoritarismo, es difícil ver algún factor que pueda detener a la RPC.

Entre otras muchas evaluaciones, el rastreador de tecnologías críticas del Australian Strategic Policy Institute (ASPI) considera a China líder tecnológico. Tras medir las aportaciones a la investigación, el ASPI identifica a la RPC como líder en 37 de las 44 tecnologías críticas (Gaida et al., 2023).

## Ni condenado al fracaso ni inevitablemente exitoso

En contraste con tales perspectivas, sostengo que es probable que la RPC no esté ni en un camino inevitable de éxito ni condenada al fracaso. Para una evaluación adecuada, se deben considerar las condiciones que condujeron a la capacidad innovadora de la RPC. Cinco elementos pueden tomarse como decisivos.

*En primer lugar*, la protección parcial de sus mercados de tecnologías fundacionales y emergentes permitió a China absorber las nuevas tendencias de Occidente, al tiempo que protegía a las empresas chinas. El ejemplo más destacado es el Gran Cortafuegos que protege el internet de China. Considerado principalmente como una herramienta de censura y control del discurso, el Gran Cortafuegos también tiene una función comercial, la de proteger selectivamente a las empresas de internet de China de la competencia extranjera. Si bien internet no es de libre acceso, el Gran Cortafuegos es fácil de eludir mediante redes privadas virtuales. En otras palabras, el Gran Cortafuegos es lo suficientemente poroso como para permitir la innovación sin abrir el sector chino de internet.

*En segundo lugar*, el aprender de los ecosistemas occidentales ha desempeñado un papel enorme en la innovación de China. A través de programas como el Plan de los Mil Talentos, China ha apuntado sistemáticamente a atraer talentos chinos étnicos de universidades occidentales y empresas innovadoras para que regresen al país (Lewis, 2023). Los ingenieros que han regresado a China han aportado a la República Popular China no solo conocimientos específicos, sino también experiencia sobre cómo funcionan los ecosistemas de innovación en Occidente.

*En tercer lugar*, la adquisición selectiva de conocimientos técnicos ha sido importante

para complementar la falta de capacidades de innovación chinas. Para ello, la República Popular China ha utilizado medios tanto legales como ilegales. Las prácticas chinas van desde la transferencia de conocimientos como condición para el acceso al mercado (Holmes et al., 2015, pp. 1154-1193) y las adquisiciones de empresas de alta tecnología por empresas chinas (Braw, 2020) hasta el robo de propiedad intelectual mediante operaciones de espionaje.

*En cuarto lugar*, el partido-Estado chino ha hecho uso de reliquias del pasado de China como economía planificada, sin replicar la planificación detallada. Por ejemplo, los planes quinquenales de la RPC señalan las prioridades del partido-Estado a los agentes nacionales (Heilmann, 2018). El sector financiero, dominado por el Estado, está liberando enormes recursos financieros al servicio de las prioridades políticas de la dirección central. Del mismo modo, el partido-Estado local se siente alentado a permitir la experimentación en campos de prioridades tecnológicas, entre otras cosas, una desregulación específica que favorezca la innovación en campos tecnológicos específicos.

*En quinto lugar*, el mercado de China se caracteriza por una fuerte competencia. Puede que la RPC no sea una economía de libre mercado, pero el fuerte compromiso del partido-Estado no implica que no haya competencia. En cambio, las diferentes regiones compiten fuertemente por las cuotas de mercado. Una sociedad con mentalidad innovadora incentiva aún más a las empresas a satisfacer las elevadas demandas de los consumidores.

Esto implica que la orientación central del partido-Estado se combina con la competencia comercial entre las empresas. Los europeos tienden a discutir el papel de las corporaciones estadounidenses de manera crítica, pero China tampoco es un actor mo-

nolítico. La división público-privada merece atención. Si bien existe un grado considerable de proximidad entre las corporaciones chinas y el partido-Estado, la reciente oleada regulatoria dirigida al sector digital demuestra que es incorrecto ver a las corporaciones chinas como una mera manifestación de los intereses del PCCH (Creemers, 2023). Incluso dentro del gobierno, los organismos de seguridad tienen intereses diferentes a los militares o a la burocracia tecnológica.

Estos *ingredientes* han convertido a la RPC en una potencia innovadora que no puede competir en eficiencia, sino en escala. Como resultado, China tiene una posición fuerte en las cadenas de suministro de tecnologías emergentes y fundacionales, y en esto, algunos argumentan, puede haber superado a la de Occidente (Allison et al., 2021).

Sin embargo, cuando se consideran acontecimientos más recientes, se cuestionan las condiciones que favorecen la capacidad de innovación de China. Las nuevas regulaciones de datos son un ejemplo de un control más estricto sobre el mercado semi-protégido (Tong y Xintong, 2023). Aprender de Occidente se vuelve más difícil, ya que los controles sobre la exportación también apuntan explícitamente a la cooperación en investigación y desarrollo (Kleinhans et al., 2023). Del mismo modo, el control de las inversiones complica las adquisiciones extranjeras y el mercado chino se está cerrando más bien en un momento de tasas de crecimiento decrecientes. De ahí que el acceso al mercado se convierta en una herramienta menos eficiente para incentivar la transferencia de tecnología. Finalmente, las instituciones recién creadas, como la Comisión Central de Ciencia y Tecnología, son una señal de supervisión más estricta del partido-Estado, antes que una señal ligera (Mok, 2023). La represión de empresas privadas como Alibaba en los últimos años también

## » Aprender de los ecosistemas occidentales ha desempeñado un papel enorme en la innovación de China. «

ha puesto en duda la confianza de los empresarios privados.

A pesar de estas condiciones desfavorables para la capacidad innovadora de China, el país no está condenado al fracaso. Los cinco *ingredientes* de su capacidad innovadora continúan persistiendo en general, a pesar de los desafíos graduales. Solo el tiempo dirá en qué medida las condiciones cambiantes están afectando negativamente las capacidades de innovación de China. Además, no se debe subestimar la capacidad de adaptación de China.

## El poder de la normalización de China: fuerte pero no dominante

Un ejemplo de la creciente influencia de China en la tecnología es su capacidad para dar forma a las normas técnicas. Una serie de documentos y declaraciones proporcionan evidencia de la importancia estratégica que el liderazgo político de la RPC atribuye a la normalización técnica. El establecimiento de las normas tecnológicas, incluidas las normas técnicas, se integra explícitamente en las ambiciones políticas de influir en los asuntos internacionales (Jinhong, 2018). En 2020, por ejemplo, Shu Yinbiao, un destacado funcionario chino de normalización técnica, argumentó que la capacidad de influir en el establecimiento de normas técnicas internacionales es un reflejo del poder y la competitividad de una nación (China Huaneng Group, 2020). Del mismo modo, la normalización técnica ha sido parte inte-

gral de la planificación macroeconómica en la RPC durante bastante tiempo.<sup>2</sup>

Para mejorar su capacidad de normalización, China ha estudiado cuidadosamente los enfoques occidentales y ha modificado selectivamente estas prácticas para ponerlas al servicio de su propia economía estatal. El resultado es una presencia estratégica de las instituciones del partido-Estado chino y una politización del establecimiento de normas técnicas (Rühlig y Brink, 2021, pp. 1196-1221).

Los esfuerzos de China por aumentar su influencia en la normalización internacional han producido distintos grados de éxito. En términos de posiciones de liderazgo técnico, cruciales para establecer la agenda y dar forma al proceso de normalización, la RPC ha ganado influencia en la Organización Internacional de Normalización (ISO) y en la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC). Si bien la participación de China en las posiciones de liderazgo en ISO e IEC sigue siendo inferior a la de los principales países europeos y EUA, está en constante crecimiento. La RPC está interesada en liderar los trabajos de normalización de la ISO en sectores económicos estratégicos.<sup>3</sup>

2 En 2015, el Consejo de Estado emitió el Plan de Construcción y Desarrollo del Sistema Nacional de Normalización para el ciclo de planificación quinquenal 2016-2020. En él, el gobierno chino describe planes ambiciosos como la participación en al menos la mitad de todas las actividades de establecimiento de normas técnicas internacionales o la utilización de proyectos de construcción en el extranjero para exportar normas técnicas chinas (Consejo de Estado, 2015).

3 Entre 2015 y 2020, China obtuvo secretarías ISO e IEC para la normalización de tierras raras, maquinaria de fundición, karst, garantía de transacciones en comercio electrónico, interfaz de usuario de red inteligente, transmisión de corriente continua de alta tensión para tensiones superiores a 100 kV, sistemas de energía auxiliar de baja tensión para centrales eléctricas y subestaciones y equipos para cantidades eléctricas y electromagnéticas. En 2022, China obtuvo cinco de los nueve nuevos puestos de liderazgo técnico, a saber, los de interfaces cerebro-ordenador, recuperación mejorada de petróleo, redes de suministro de

» Para mejorar su capacidad de normalización, China ha estudiado cuidadosamente los enfoques occidentales y ha modificado selectivamente estas prácticas para ponerlas al servicio de su propia economía estatal. «

Aunque China ha aumentado su presencia en la ISO y en la IEC, está lejos de dominar ambas organizaciones. En el Sector de Normalización (UIT-T) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la influencia de China es más evidente. En términos de posiciones de liderazgo técnico, China ha ganado un papel importante en el UIT-T. Las posiciones de la presidencia del Grupo de Estudio se distribuyen casi por igual entre los principales miembros del UIT-T. En el período de estudio 2022-2024, la RPC ocupa uno de los once puestos de presidencia. Solo Japón y Corea del Sur han ganado dos escaños cada uno. Del número mucho mayor de vicepresidencias de grupos de estudio, China obtuvo el 8,7%, por delante de Corea del Sur (7,7%), Argentina, Japón e India (5,8% cada uno) en el período de estudio actual. La cuota de China en los puestos directivos de los grupos de trabajo del UIT-T (incluido el Comité Directivo de Evaluación de la Conformidad) es aún mayor. En el período de estudio 2022-2024, China tiene la mayor cuota de presidencias (24,2%), seguida de Japón (15,2%) y Corea del Sur (12,1%). Si se tienen en cuenta las vicepresidencias, el liderazgo de China se vuelve aún más claro.

calor, consultoría de gestión y pequeñas centrales hidroeléctricas.



Mientras que la participación de China asciende al 23,5%, le siguen a gran distancia el Reino Unido (9,8%), así como Argentina y Túnez (7,8% cada uno).

Si se consideran las contribuciones y los temas de trabajo presentados a las comisiones de estudio del UIT-T, el compromiso de China parece predominante. En 2021, las entidades chinas presentaron el 54,4% de todas las contribuciones a las comisiones de estudio del UIT-T (CIRA, 2022, pp. 22-23).

Al igual que en la ISO y la IEC, la influencia de China en la normalización de la UIT varía según los sectores tecnológicos. Como país recién llegado a la normalización internacional, China está centrando sus esfuerzos en sectores estratégicos y nuevas tecnologías que aún no se han normalizado (Rühlig, 2023a).

A pesar de todos estos éxitos, la RPC no domina toda la normalización técnica dentro de la UIT. Por ejemplo, China llegó tarde a la normalización de las tecnologías cuánticas y fracasó con su propuesta de «nueva IP»

en la UIT. Del mismo modo, la Administración de Normalización de China (SAC) tardó hasta mayo de 2020 en proponer el establecimiento de un Comité Técnico Nacional de Normalización de *Blockchain* que reflejara el trabajo de la ISO a nivel nacional. El comité técnico internacional respectivo se estableció en 2016.

Esto demuestra de manera ejemplar que China ha ganado una enorme influencia sobre las reglas y normas que dan forma a las nuevas tecnologías, pero dista mucho de ser dominante.

### El poder de la tecnología digital de China: una heurística

Las capacidades tecnológicas de China y sus habilidades para dar forma a las normas técnicas han aumentado. Este es el resultado de al menos cuatro conjuntos de factores de influencia que fortalecen el poder de la RPC de manera más amplia (Rühlig, 2022).

*En lo económico*, el patrocinio de las empresas chinas por el Estado ha inclinado la balanza y distorsionado la competencia. Las empresas tecnológicas chinas se benefician de un trato preferencial y de unas normas medioambientales y de protección de datos menos estrictas. Las patentes y el despliegue de nuevas tecnologías tienen efectos distributivos masivos. En consecuencia, la política china de normalización estadocéntrica para mejorar su competitividad industrial digital mediante patentes esenciales socava la competitividad de las economías de mercado.

*En el plano político*, China, al igual que otros países en el pasado, puede aprovechar las concesiones políticas de terceros países tecnológicamente (sobre)dependientes. Por ejemplo, si una determinada infraestructura crítica en un tercer país se basa en normas técnicas chinas que no están en conformidad con otras normas, el país depende de los proveedores chinos para mantener y desarrollar aún más la infraestructura crítica en las próximas décadas.

En el ámbito de la *seguridad*, el creciente despliegue mundial chino conlleva riesgos que van desde el espionaje hasta la piratería técnica y las operaciones de influencia basadas en las redes sociales, pasando por las inquietudes en materia de seguridad que suscitan los proveedores de hardware o las cadenas de fabricación con sede en China. Además, la incorporación de equipos digitales chinos podría ir acompañada de ciberinseguridades que permitan el espionaje y el sabotaje de la RPC.

*En lo ideológico*, la tecnología no es neutral en cuanto a valores. De ahí que la pujanza tecnológica de China ponga en entredicho que los principios de gobernanza de las tecnologías digitales que penetran cada vez más en sociedades enteras reflejen valores liberales y democráticos.

Esto ha generado preocupación en Europa y más allá. Es necesario distinguir al

menos cuatro conjuntos de riesgos (Rühlig, 2023b):

*Riesgos para la resiliencia de la cadena de suministro global.* Las cadenas de valor globales de muchas, si no todas, las tecnologías emergentes y fundacionales se caracterizan por una división transnacional del trabajo. Ninguna región tiene el control de todas las fases de producción ni de sus mercados proveedores. Por lo tanto, para fortalecer la seguridad del suministro, será necesario fortalecer la resiliencia de las cadenas de valor mundiales con el fin de reducir los impactos negativos de segundo y tercer orden en caso de interrupciones del suministro. Las estrategias para fortalecer la resiliencia varían mucho entre cadenas de valor mundiales específicas, como las de semiconductores, baterías o computación cuántica, dependiendo de sus características individuales.

*Riesgos para la seguridad nacional.* No reducir la dependencia estratégica o la pérdida de capacidad estratégica podría tener repercusiones negativas (in)directas en la seguridad nacional. Las dependencias estratégicas en las tecnologías fundacionales, como los semiconductores, o en las tecnologías de uso general, como la inteligencia artificial, podrían tener un impacto indirecto en la seguridad nacional. Los riesgos de seguridad nacional que se derivan de la dependencia de los proveedores chinos de equipos de redes móviles son diferentes de los riesgos de seguridad nacional para los Estados miembros, que dependen en gran medida de los drones, cámaras de vigilancia o chips de inteligencia artificial de proveedores chinos. Algunos de estos riesgos pueden mitigarse a nivel técnico, mientras que otros se reducen a la confiabilidad del proveedor de tecnología.

*Riesgos para las aspiraciones normativas.* La dependencia estratégica o la cooperación tecnológica también pueden entrar en conflicto con los valores. Al igual que la

implementación de restricciones a la exportación para proteger los derechos humanos, la dependencia estratégica también puede examinarse de acuerdo con las violaciones de derechos humanos que permitiría dicha tecnología. Un ejemplo es el aumento del escrutinio de las cámaras de vigilancia de Hikvision y la participación de la empresa en violaciones de derechos humanos contra los uigures en la RPC. Del mismo modo, la sostenibilidad es una preocupación creciente, en la que las tecnologías emergentes y fundacionales desempeñan un papel cada vez más importante. Si bien todas las partes enfatizan su importancia, la prioridad atribuida y los enfoques de sostenibilidad varían.

*Riesgos para la competitividad.* Los países de todo el mundo podrían invertir en capacidades estratégicas o tratar de reducir las dependencias estratégicas para poder competir internacionalmente a largo plazo si se considera que una determinada tecnología o mercado será muy importante en el futuro. Los ejemplos actuales de Europa incluyen inversiones en computación cuántica y fotónica. A la luz de la intensificación de la rivalidad tecnológica entre Estados Unidos y China, los incentivos gubernamentales para apoyar la competitividad tecnológica de una industria o proveedor de tecnología nacional específica también pueden estar motivados por el mantenimiento de la *indispensabilidad estratégica*; es decir, garantizar que una empresa continúe desempeñando un papel indispensable en las cadenas de valor mundiales a largo plazo. Por tanto, la competitividad tecnológica crea una influencia geopolítica.

Estos conjuntos de mecanismos de influencia y riesgos asociados no son necesariamente específicos de China. Las empresas y los países occidentales se han beneficiado durante mucho tiempo de su avance tecnológico y han explotado su dominio con fines políticos. Lo que es particular sobre el po-

## » La competitividad tecnológica crea una influencia geopolítica «

der técnico de la RPC es la estrecha alineación del partido-Estado y las empresas chinas, incluso aquellas que son de propiedad privada. Esto difumina la distinción entre los intereses comerciales y los intereses políticos estratégicos del partido-Estado y aumenta el poder de la RPC mucho más allá del estrecho campo de la tecnología.

### Referencias

- ABRAMI, R. M., et al. (2021). Why China Can't Innovate. *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2014/03/why-china-cant-innovate>.
- ALLISON, G., et al. (2021). *The Great Tech Rivalry: China vs the US*. Cambridge: Belfer Center for Science and International Relations. [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/GreatTechRivalry\\_ChinavsUS\\_211207.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/GreatTechRivalry_ChinavsUS_211207.pdf)
- BRAW, E. (2020, diciembre 3). How China is Buying up the West's High-Tech Sector. *FP*. <https://foreignpolicy.com/2020/12/03/how-china-is-buying-up-the-west-s-high-tech-sector/>
- CHINA HUANENG GROUP. (2020). China Electricity News WeChat oficial canta la voz fuerte de China en materia de normas internacionales: Cumbre sobre Normas Internacionales 2020 en Pekín. Pekín: China Huaneng Group. [https://www.chng.com.cn/detail\\_mtbd/-/article/SIgvLjX6a-9gO/v/892038.html](https://www.chng.com.cn/detail_mtbd/-/article/SIgvLjX6a-9gO/v/892038.html)
- CIRA. (2022). A new "great game?": China's role in international standards for emerging technologies. Washington DC: CIRA. <https://cira.exovera.com/wp-content/uploads/2022/08/NIST-Final-Report.pdf>

- COMITÉ CENTRAL DEL PCCH, y CONSEJO DE ESTADO. (2016, mayo 19). El Comité Central del Partido Comunista de China y el Consejo de Estado publicaron el «Esbozo de la estrategia nacional de desarrollo impulsado por la innovación». Pekín: Xinhua, [http://www.xinhuanet.com//politics/2016-05/19/c\\_1118898033.htm](http://www.xinhuanet.com//politics/2016-05/19/c_1118898033.htm)
- CONSEJO DE ESTADO (2015). Aviso de la Oficina General del Consejo de Estado sobre la publicación del Plan de Construcción y Desarrollo del Sistema Nacional de Normalización (2016-2020). Pekín: State Council. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-12/30/content\\_10523.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-12/30/content_10523.htm)
- CREEMERS, R. (2023, junio 10). The Great Rectification: A New Paradigm for China's Online Platform Economy. *SSRN*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4320952](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4320952)
- GAIDA, J., et al. (2023). The global race for future power. Camberra: ASPI. [https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/2023-03/ASPIs%20Critical%20Technology%20Tracker\\_o.pdf?VersionId=ndm5v4DRMfpLvu.x69Bi\\_VUdMVLp07jw](https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/2023-03/ASPIs%20Critical%20Technology%20Tracker_o.pdf?VersionId=ndm5v4DRMfpLvu.x69Bi_VUdMVLp07jw)
- HEILMANN, S. (2018). *Red Swan. How Unorthodox policymaking facilitated China's Rise*. Nueva York: Columbia University Press.
- HOLMES, T. J., et al. (2015). Quid Pro Quo: Technology Capital Transfers for Market Access in China. *Review of Economic Studies*, 82(3), 1154-1193.
- JINHONG, H. (2018). Aprovechar las oportunidades de la nueva revolución industrial. BPe- kín: Qiushi. [http://www.qstheory.cn/dukan/hqwg/2018-10/26/c\\_1123616939.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/hqwg/2018-10/26/c_1123616939.htm)
- KLEINHANS, J.-P., et al. (2023, abril 4). Running on Ice: China's Chipmakers in a Post-October 7 World. *Rhodium Group*. <https://rhg.com/research/running-on-ice/>
- LEWIS, D. (2023). China's Thousand Talents Plan to entice researchers home boosted their output. *Nature*. <https://www.nature.com/articles/d41586-023-00012-5>.
- LEWIS, J. (2022, abril 19). Technology and the Shifting Balance of Power. *CSIS*. <https://www.csis.org/analysis/technology-and-shifting-balance-power>
- MOK, Ch. (2023, agosto 23). The Party Rules: China's New Central Science and Technology Commission. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2023/08/the-party-rules-chinas-new-central-science-and-technology-commission/>
- RÜHLIG, T. (ed). (2022). China's Digital Power. Assessing the Implications for the EU. *DGAP. German Council on Foreign Relations*. <https://dgap.org/en/research/publications/chinas-digital-power>
- RÜHLIG, T. (2023a). Transatlantic tech de-risking from China. The case of technical standard-setting. Testimony before the U.S.-China Economic Security Review Commission Hearing on "Europe, the United States and Relations with China: Convergence or Divergence?". Panel II: Technology, Standards/Data, and Trade. [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-06/Tim\\_Ruhlig\\_Testimony.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-06/Tim_Ruhlig_Testimony.pdf)
- RÜHLIG, T. (ed.) (2023b). Europe's Strategic Technology Autonomy From China. Assessing Foundational and Emerging Technologies. *DGAP. German Council on Foreign Relations*. <https://dgap.org/en/research/publications/europes-strategic-technology-autonomy-china>
- RÜHLIG, T., y BRINK, T. (2021). The Externalization of China's Technical Standardization Approach. *Development and Change*, 52(5), 1196-1221.
- TONG, Q., y XINTONG, W. (2023, junio 16). China tightens controls on cross-border data transfers. *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Caixin/China-tightens-controls-on-cross-border-data-transfers>



**TIM RÜHLIG**

*Policy Officer* de la Comisión Europea. Es autor de *Las contradicciones de la política exterior de China* (2022, Oxford University Press).

(El autor escribe a título personal y sus opiniones no deben considerarse representativas de su empleador ni de ninguna institución de la UE.)

X: @ruehlig

Bluesky: @ruehlig.bsky.social



*Número 12*

## **El mundo no es suficiente**

**Redes de políticos y luchas por la democracia en América Latina**





# China y sus ambiciones militares: ¿algo más que Taiwán?

MEIA NOUWENS

Bajo el liderazgo del presidente Xi Jinping, el Ejército Popular de Liberación (EPL) ha llevado a cabo un ambicioso esfuerzo de modernización. Para 2049, Xi ha dado instrucciones al EPL de convertirse en un ejército de clase mundial, y para 2027 el EPL requerirá la capacidad de reunificar por la fuerza a Taiwán con China si fuese necesario. Aunque el alcance global de China aún no es permanente ni una prioridad política, su ascenso militar y su presencia de largo alcance ya tienen implicaciones globales en la actualidad.

## Introducción

Bajo el liderazgo del presidente Xi Jinping, el Ejército Popular de Liberación (EPL) ha llevado a cabo un ambicioso esfuerzo de modernización. La transformación del EPL pasa de ser una fuerza predominantemente terrestre con plataformas y sistemas heredados y un enfoque aislado de las operaciones militares, a una fuerza militar que prioriza los dominios marítimo, aéreo, espacial, cibernético y electromagnético y es capaz de operaciones conjuntas integradas.

Para 2049, Xi ha dado instrucciones al EPL de convertirse en un ejército de clase mundial, y para 2027 el EPL requerirá la capacidad de reunificar por la fuerza a Taiwán con China si fuese necesario. Para lograrlo, el EPL ha experimentado numerosos cambios de liderazgo, cambios organizativos a escalas inferiores, una amplia adquisición de plataformas y sistemas modernos y una reorientación de la estrategia. Si bien la reunificación con Taiwán sigue siendo una de las tareas más importantes otorgadas al EPL, si no la más importante, el ejército chino también está activo a nivel mundial. Por lo tanto, el papel del EPL a largo plazo va más allá de un conflicto al otro lado del Estrecho de Taiwán. Aunque el alcance global de China aún no es permanente ni una prioridad política, su ascenso militar y presen-

« El Ejército Popular de Liberación es el brazo armado de un partido político y no el ejército de un país. »

cia de largo alcance ya tienen implicaciones globales en la actualidad.

### El EPL bajo Xi Jinping. El EPL para una nueva era

El EPL es un ejército único. Los observadores externos deben tener en cuenta dos aspectos sobre el EPL: en primer lugar, es el brazo armado de un partido político y no el ejército de un país. En segundo lugar, las reformas militares tienen como objetivo convertir al EPL en una fuerza que sirva al objetivo más amplio de lograr el rejuvenecimiento nacional en lugar de simplemente responder a una amenaza particular.

Xi destacó en el informe de trabajo del XVIII Congreso del Partido que el EPL necesitaba reformas para construir una «defensa nacional fuerte y fuerzas armadas poderosas que sean proporcionales a la posición internacional de China y satisfagan las necesidades de sus intereses de seguridad y

» **Un ejército moderno, fuerte y de clase mundial puede proporcionar apoyo estratégico al rejuvenecimiento nacional de China.** «

desarrollo». Para cualquier observador del EPL y China, debe tenerse en cuenta que el EPL sigue siendo el brazo armado del Partido Comunista de China (PCCH). De hecho, Xi se guía por la creencia de la era Mao de que «el poder político surge del cañón de un arma» (Mao, 1966, p. 224).

A lo largo de los años, Xi ha pedido repetidamente la lealtad política del EPL. Al principio de su mandato, actuó de acuerdo con esta creencia al llevar a cabo una amplia campaña anticorrupción que resultó en la purga de altos oficiales del EPL entre otros miembros del PCCH. En 2014, en una conferencia de trabajo político militar celebrada en Gutian, Xi reflexionó que el desarrollo ideológico y político es vital para construir el ejército y clave para salvaguardar el mando absoluto del PCCH sobre las tropas. Este año, el EPL está experimentando otra purga de oficiales de alto rango. Según los informes, el comandante de la Fuerza de Misiles y el comisario político del EPL, así como el ministro de Defensa, se han visto implicados en una investigación por corrupción. Sin embargo, Xi sigue al mando del Partido y del EPL, y como tal, el EPL continúa sirviendo a las ambiciones y prioridades del PCCH (y cada vez más a las de Xi).

Xi y el PCCH consideran que la reunificación con Taiwán es un tema central. De hecho, en 2013, en una reunión con el enviado del presidente taiwanés Ma Ying-jeou, Vincent Siew dijo que «la cuestión de los desacuerdos políticos que existen entre las dos partes debe llegar a una resolución definiti-

va, paso a paso, y estas cuestiones no pueden transmitirse de generación en generación». Esto se reiteró en el discurso de Xi en 2019, cuando se dirigió a una reunión en Pekín con motivo del 40 aniversario del Mensaje de China continental a los compatriotas en Taiwán.

Sin embargo, el concepto de Xi sobre las reformas militares y la búsqueda del rejuvenecimiento nacional indican que los objetivos del EPL van más allá de resolver el problema de Taiwán. La vinculación de la capacidad militar de China dentro de un debate sobre las relaciones internacionales de China en el informe de trabajo del XIX Congreso del Partido fue una novedad. Ello indicaba que el ejército de China no solo requería una reforma, sino que la reforma militar era necesaria para acompañar el ascenso de China.

En los años siguientes, este vínculo entre la posición global de China como una gran potencia y su necesidad de tener un ejército igualmente grande pone de manifiesto la opinión de China de que se trata tanto de un derecho como de una exigencia lógica. Xi enfatizó que la construcción de un ejército moderno, fuerte y de clase mundial puede proporcionar «apoyo estratégico» al rejuvenecimiento nacional de China. *El Libro blanco de defensa de China* de 2015 afirma que «sin un ejército fuerte, un país no puede ser seguro ni fuerte. Las fuerzas armadas de China asumen su sueño de fortalecer a los militares como parte del Sueño Chino [para fortalecer a China]».

Esta línea se ha repetido a menudo desde entonces. Sin embargo, al vincular al EPL con la consecución del Sueño Chino, Xi articuló una visión para el EPL que incluye mayores capacidades de proyección de poder y sirve para consolidar el estatus de China como una gran potencia en un orden internacional reformado.



## La estrategia del EPL y los cambios doctrinales bajo Xi

Para lograr este objetivo, el EPL necesitaba una reforma. En el *Libro blanco de defensa* de 2015 que actualizaba la estrategia militar de China, los dirigentes chinos expusieron los motores de la modernización militar china, las tareas centrales del EPL y la dirección del cambio a través de las reformas. Las nuevas directrices estratégicas se centraban en ganar guerras locales informatizadas. Esto reflejaba la constatación del EPL de que se había quedado rezagado respecto a las tendencias de la guerra moderna.

Según el EPL, la guerra moderna se ejemplifica con el uso de armas y equipos sofisticados de largo alcance, precisos, inteligentes, sigilosos y no tripulados, la importancia estratégica del ciberespacio y el espacio ex-

terior como dominios y herramientas de guerra, la reestructuración de las fuerzas y la importancia del dominio de la información en las operaciones militares. Las guerras locales reflejan la creencia de que es probable que los conflictos ocurran en la periferia de China, particularmente en su sudeste. Además, el concepto de guerras locales también refleja que la guerra seguiría siendo limitada y contenida, y no progresaría a guerras globales a gran escala.

En 2016, el EPL había experimentado importantes reformas estructurales y organizativas. El EPL se había reformado en cinco comandos de teatro centrados específicamente en misiones. Como ejemplo, el Comando del Teatro Oriental es el principal responsable de preparar y dirigir un conflicto en el Estrecho de Taiwán. Xi también había reorganizado y racionalizado los

órganos funcionales de la Comisión Militar Central, centralizando su poder al colocar a sus aliados en puestos clave de toma de decisiones y racionalizando las estructuras de toma de decisiones. Estableció el Ejército del EPL como una rama de servicio, creó la Fuerza de Apoyo Estratégico del EPL a cargo de las capacidades cibernéticas y espaciales en todo el ejército, renombró la rama responsable de las capacidades de misiles balísticos intercontinentales del EPL como Fuerza de Misiles del EPL, estableció una Fuerza Conjunta de Apoyo Logístico para integrar a las fuerzas estratégicas y de campaña, e implementó un nuevo sistema de gestión y comando a través de los comandos del teatro y una estructura de comando de operaciones conjuntas.

El EPL también se redujo significativamente, particularmente en el Ejército del EPL, mientras que la Armada del Ejército Popular de Liberación (por sus siglas en inglés, Popular Liberation Army Navy, PLAN) y los números de la Fuerza de Misiles del Ejército Popular de Liberación (por sus siglas en inglés, People's Liberation Army Rocket Force, PLARF) aumentaron. También se reestructuraron los institutos militares de educación e investigación. Por último, la Guardia Costera y la milicia marítima de China ahora están bajo el mando de la CMC, como parte de la Policía Armada Popular.

Las tareas del EPL en la nueva era enfatizan los roles nacionales, periféricos y globales que se espera que desempeñen los militares, como se describe en el *Libro blanco de defensa* de 2019. Estos incluyen salvaguardar la soberanía territorial nacional y los derechos e intereses marítimos, con una gran atención a los 22.000 km de frontera terrestre de China, los 18.000 km de costa y las «aguas de China» en el mar de China Oriental, el mar de China Meridional y el mar Amarillo. Taiwán está incluido en este objetivo, como dice el documento: «Al nave-



gar barcos y volar aviones alrededor de Taiwán, las fuerzas armadas envían una severa advertencia a las fuerzas separatistas “independentistas de Taiwán”».

El EPL también tiene la tarea de mejorar sus capacidades de combate y su preparación para la guerra, además de llevar a cabo adiestramiento militar en condiciones de combate más realistas. Esto incluye mantener las fortalezas en nuevos dominios del ciberespacio y el espacio exterior, así como continuar protegiendo a China contra los tres males del terrorismo, el separatismo y el extremismo.

Sin embargo, el *Libro blanco* también establece que el EPL tiene la misión de «proteger los intereses de China en el extranjero», descritos como una parte crucial del interés nacional chino. El *Libro blanco* reconoce las deficiencias del EPL en su capacidad para operar en ultramar. Sin embargo,



el EPL está construyendo fuerzas en ultramar, bases logísticas en el extranjero y mejorando sus «capacidades para realizar tareas militares diversificadas». Esta actividad se enmarca en el *Libro blanco* como la contribución de China a los bienes de seguridad global, por ejemplo, a través del mantenimiento de la paz, las operaciones contra la piratería, la asistencia humanitaria y los esfuerzos de ayuda humanitaria y socorro en casos de catástrofe.

### Modernización para un conflicto con Taiwán

La estructura de las reformas, y los tipos de capacidades que China se ha centrado en desarrollar mediante reformas y adquisiciones, apuntan hacia la construcción de una fuerza que pueda lograr la reunifi-

cación por la fuerza si así lo requieren los dirigentes chinos. Las capacidades aéreas, marítimas, cibernéticas, espaciales, electromagnéticas y de misiles del EPL apuntan hacia un ejército que en primer lugar busca disuadir a los Estados Unidos u otros países de participar en una contingencia en Taiwán. Espera conseguirlo cambiando el cálculo de los adversarios en caso de una crisis o conflicto al mantener sus activos militares en riesgo. En segundo lugar, el EPL ha construido una fuerza que supera con creces a la de Taiwán. A pesar de los propios esfuerzos de modernización militar y almacenamiento de Taiwán, inevitablemente será superado por la gran cantidad de recursos de los que puede disponer el EPL. Ello, sin embargo, no significa que un posible conflicto con Taiwán vaya a ser fácil para el epl. Tampoco puede el EPL garantizar que Estados Unidos no intervendrá en una contingencia taiwa-

## «La estructura de las reformas y los tipos de capacidades que China se ha centrado en desarrollar apuntan hacia la construcción de una fuerza que pueda lograr la reunificación por la fuerza si así lo requieren los dirigentes chinos.»

nesa, como consecuencia de la política estadounidense de ambigüedad estratégica. Por tanto, no está claro si Pekín tiene un cronograma para la reunificación y qué decisiones podrían llevarle a decidir que el éxito potencial de un conflicto militar por Taiwán merece el riesgo de su fracaso.

Solo Xi determinará cuándo reunificar por la fuerza. Sin embargo, sus declaraciones han proporcionado un cronograma para la modernización militar del EPL y dan una indicación de cuándo China buscará tener desarrolladas las capacidades para atacar a Taiwán, aunque esto no proporcione más información sobre la voluntad política de Xi para hacerlo. En el discurso del informe de trabajo del XIX Congreso del Partido, Xi describió un cronograma en el que se requiere que el EPL alcance tres objetivos, y en 2020 se añadió otro objetivo. Para ese año, el EPL debía haber logrado una mecanización básica y avanzar hacia la informatización. El IISS estima que esta meta se ha logrado más o menos, aunque las propias evaluaciones del EPL sobre los progresos en la informatización reflejan cierta falta de progreso.

El EPL está trabajando actualmente hacia el objetivo de 2027 de lograr las capacidades requeridas para una contingencia en Taiwán, en caso de que la voluntad política

requiera la reunificación por la fuerza. Esto incluye un mayor énfasis en las capacidades de combate inteligente no tripulado y el desarrollo de la logística moderna, la mejora de la disuasión estratégica de China y la mejora del entrenamiento y los ejercicios. Para 2035, el EPL debe haberse convertido en un ejército completamente modernizado y haber logrado la informatización, al tiempo que avanza hacia la inteligentización. Y para mediados de siglo (2049), se requiere que el EPL sea un ejército mundial de primer nivel, capaz de luchar y ganar guerras.

Es importante señalar que, aunque la reunificación con Taiwán sigue siendo un «interés central» para Xi y el PCCH, China está cada vez más preocupada por otros posibles focos de tensión que podrían distraerla de su prioridad de poder responder a un posible conflicto de Taiwán. Con la profundización de la relación de China con Rusia al norte y una alianza con la República Popular Democrática de Corea (RPDC) al este, las principales preocupaciones de China en cuanto a la inestabilidad y al desbordamiento provienen de sus fronteras occidentales. China se enfrenta a una tensa relación con la India a lo largo de su disputada frontera a lo largo del Comando del Teatro Occidental, donde se produjeron enfrentamientos mortales en 2020. Además, a China le preocupa la inestabilidad en Afganistán tras la retirada de Estados Unidos y la OTAN del país. Un tema de debate cada vez mayor entre los analistas chinos es, por tanto, la posibilidad de que el EPL tenga que luchar en múltiples frentes en caso de conflicto.

### El EPL como actor de la seguridad global

Si bien los objetivos de la reforma militar china pueden verse a través de la lente del desarrollo de capacidades, también pue-



den verse a través de las lentes geográficas. Los objetivos a más corto plazo se refieren a contingencias y prioridades en la región Indopacífico: proteger el territorio de China y garantizar la integridad territorial, incluida la periferia marítima de China y Taiwán. Los objetivos posteriores de 2035 y 2049 supondrían que el EPL se convertiría en un ejército de clase mundial, que igualaría o superaría a sus adversarios o rivales (Tianyou, 2018). Aunque no se puede equiparar directamente el concepto de *clase mundial* con una ambición global, cabe suponer que una vez que el EPL sea de clase mundial y haya igualado o superado al ejército estadounidense como la principal potencia militar en el Indopacífico, tendrá mayor capacidad de usar sus recursos militares para salvaguardar los intereses globales. Con los intereses de China en el Indopacífico garantizados, el ejército chino puede centrarse en objetivos más lejanos.

El EPL ya es un actor militar global y está presente de diversas formas en todo el mun-

do. China solo tiene una base militar oficial en Yibuti. Sin embargo, los informes indican que el EPL podría hacer uso de puertos de propiedad china u operar puertos de doble uso a lo largo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Además, los informes también sugieren que China está construyendo actualmente una base militar en Ream, Camboya. El EPL requerirá más bases a nivel mundial como centros de apoyo de mantenimiento y logística en el futuro si tiene la intención de perseguir los intereses globales de China más allá de sus fronteras.

El EPL persigue una ambición de despliegue naval en aguas azules capaz de operar a nivel mundial. La estrategia de la plan se centra en la protección en alta mar más allá de la primera cadena de islas (Zhou, 2015). Entre 2014 y 2018, China lanzó buques de guerra con un tonelaje total superior al de todas las armadas francesas, alemanas, indias, italianas, surcoreanas, españolas o taiwanesas. La plan aún carece de experiencia operativa y de las capacidades técnicas de



las armadas occidentales, aunque ha aprendido de operaciones militares distintas de la guerra y de su cooperación con armadas occidentales en el pasado.

El transporte marítimo para operaciones en el exterior sigue siendo un área de debilidad para el EPL. El ejército también carece de capacidades de transporte aéreo medio y pesado. Aunque la Fuerza Aérea del Ejército Popular de Liberación (por sus siglas en inglés, Popular Liberation Army Air Force, PLAAF) está construyendo su capacidad de transporte, sus avances en áreas como el transporte pesado y las flotas de tanqueros son más lentas que en el caso de otras capacidades. Siguen siendo débiles las estructuras globales de mando y control del EPL, ya que las operaciones de un solo servicio son supervisadas actualmente por el cuartel general del servicio del EPL.

Más allá, las fuerzas terrestres del EPL contribuyen a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en África y

Oriente Medio, mientras que la plan ha participado en evacuaciones unilaterales y bilaterales *ad hoc* de no combatientes, así como en operaciones contra la piratería en Oriente Medio y en el golfo de Adén. El EPL también realiza maniobras a nivel mundial con los ejércitos de los países socios. Sin embargo, los analistas han señalado que pocos de estos ejercicios son de naturaleza conjunta debido a su carácter limitado y a que las operaciones prioritarias del EPL se sitúan en su región inmediata. Los analistas apuntan a la posibilidad de que el EPL avance hacia la realización de operaciones conjuntas más allá de los países cercanos a China en el futuro, como siguiente paso en la evolución hacia un estatus de clase mundial.

El EPL también contribuye cada vez más a la consecución de los objetivos de la política exterior china. Tradicionalmente, esta tarea ha sido predominantemente responsable del Ministerio de Relaciones Exteriores de China. Sin embargo, en 2015, el

presidente Xi Jinping presentó un papel más destacado para la diplomacia militar. Según Xi, la diplomacia militar debe apoyar la política exterior nacional en general, proteger la seguridad nacional, la soberanía y los intereses de desarrollo, y promover la construcción militar.

Además de un constante ritmo de intercambios militares en todo el mundo, el EPL también responde a los acontecimientos mundiales y a las oportunidades potenciales para desempeñar nuevos roles diplomáticos. Por ejemplo, durante la pandemia de covid-19, el EPL transportó y donó suministros médicos y vacunas a países de todo el mundo. También brindó oportunidades para el aprendizaje conjunto y el intercambio de mejores prácticas a través de videoconferencias con militares asociados y proporcionó educación y capacitación en los países.

## Conclusión

El presidente Xi Jinping ha marcado el rumbo para convertir al EPL en un ejército moderno que pueda ayudar a China a alcanzar el estatus de gran potencia. Para ello, el EPL debe ser capaz de resolver las disputas prioritarias pendientes en las regiones de cercanía inmediata a China, con el fin de crear estabilidad regional y lograr los objetivos políticos del PCCH. Sin embargo, el EPL está aprendiendo a masticar chicle y caminar al mismo tiempo.

Aunque el EPL se centra en una contingencia en Taiwán o se prepara para los focos de tensión regionales, también está acumulando lentamente experiencia para operar a nivel mundial de maneras limitadas pero variadas. Si bien se le ha encomendado el vago objetivo de proteger los intereses chinos de ultramar, está claro que en el futuro cabe esperar una mayor participación y

» El presidente Xi Jinping ha marcado el rumbo para convertir al EPL en un ejército moderno que pueda ayudar a China a alcanzar el estatus de gran potencia. «

presencia suya. Para lograrlo, el EPL necesitará adquisiciones adicionales, instalaciones logísticas en todo el mundo, ejercicios mejorados y variados y potencialmente más cambios organizativos en casa para aclarar las estructuras de mando.

## Referencias

- BERAUD-SUDREAU, L, y NOUWENS, M. (2022). Sino-European Military Cooperation in the Twenty-First Century: From Friends to 'Frenemies'? En R. CLIFF y R. D. KAMPHAUSEN (eds.), *Enabling a More Externally Focused and Operational PLA*. Carlisle: US Army War College. <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1947&context=monographs>.
- BOYD, H., y NOUWENS, M. (2020, junio 18). Understanding the military build-up on the China-India border. *IISS*. <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2020/06/china-india-border>.
- CHILDS, N., y BARRIE, D. (2021, marzo 5). Chinese military enablers benefit from sustained investments, *IISS*. <https://www.iiss.org/online-analysis//military-balance/2021/03/chinese-military-enablers>.
- CHILDS, N., y WALDWYN, T. (2018, mayo 1). China's naval shipbuilding: deliver on its ambition in a big way. *IISS*. <https://www.iiss.org/online-analysis//military-balance/2018/05/china-naval-shipbuilding>

- China's Military Strategy. (2015, mayo 27). *The State Council Information Office of the People's Republic of China*. [https://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm)
- China's National Defense in the New Era. (2019, julio 24). *The State Council Information Office of the People's Republic of China*. [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d-08408f502283d.html](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d-08408f502283d.html).
- China's position on the Afghan Issue. (2023, abril 12). *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. [https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202304/t20230412\\_11057785.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202304/t20230412_11057785.html)
- Decoding China's vision for new era world-class army. (2020, julio 30). *CGTN*. [HTTPS://NEWS.CGTN.COM/NEWS/2020-07-30/XI-JINPING-ENVISIONS-WORLD-CLASS-CHINESE-ARMY-IN-NEW-ERA-SYJXBICP16/INDEX.HTML](https://news.cgtn.com/news/2020-07-30/XI-JINPING-ENVISIONS-WORLD-CLASS-CHINESE-ARMY-IN-NEW-ERA-SYJXBICP16/INDEX.HTML)
- El Departamento de Desarrollo de Equipos de la Comisión Militar busca pistas sobre irregularidades y faltas disciplinarias cometidas por expertos en evaluación de licitaciones de adquisición de equipos desde octubre de 2017. (2023, julio 26). <https://new.qq.com/rain/a/20230726A08AD900>.
- Full text of the Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China. (2022, octubre 5). *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. [https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202210/t20221025\\_10791908.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202210/t20221025_10791908.html)
- GARAFOLA, C. L. (2016, septiembre 23). People's Liberation Army Reforms and Their Ramifications. *The Rand Blog*. <https://www.rand.org/blog/2016/09/pla-reforms-and-their-ramifications.html>.
- KUO, L., CADELL, C., y NAKASHIMA, E. (2023, agosto 2). China's military shake-up may hint at corruption – or Xi Jinping's weakness. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/world/2023/08/02/china-military-rocket-force-xi-jinping/>
- MAO. (1966 [1938]). Problems of War and Strategy. En *Selected Works of Mao Tse-tung*, vol. II, Pekín: Foreign Languages Press.
- NAKASHIMA, E., y CADELL, C. (2022, junio 6). China secretly building naval facility in Cambodia, Western officials say. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/06/06/cambodia-china-navy-base-ream/>
- NOUWENS, M. (2020, noviembre 4). Is China speeding up military modernisation? It may, but not yet. *Lowy Institute*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/china-speeding-military-modernisation-it-may-not-yet>.
- NOUWENS, M. (2021, mayo). *The evolution nature of China's military diplomacy: from visits to vaccines*. <https://www.iiss.org/globalassets/media-library--content--migration/files/research-papers/the-evolving-nature-of-chinas-military-diplomacy--from-visits-to-vaccines.pdf>
- REUTERS. (2013, octubre 6). China's Xi says political solution for Taiwan can't wait forever. <https://www.reuters.com/article/us-asia-apec-china-taiwan-idUSBRE99503Q20131006>
- The Eighteenth National Congress of the Communist Party of China (CPC) is Closed in Beijing. (2012, noviembre 15). *Embassy of the People's Republic of China in New Zealand*. [http://nz.china-embassy.gov.cn/eng/zxbd/xysbd/201211/t20121128\\_945889.html](http://nz.china-embassy.gov.cn/eng/zxbd/xysbd/201211/t20121128_945889.html).
- TIANYOU, R. (2018). Liderazgo estratégico hacia un ejército de categoría mundial. *Ziguangge*, 8.
- Troop and Police Contributors. (2023, julio). UN Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>
- WUTHNOW, J., SAUNDERS, P. C., y BURNS MC-CASLIN, I. (2021, mayo). Pla Overseas Operations in 2035: Inching Toward a Global Combat Capability. *INSS Strategic Forum*. <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-309.pdf>
- Xi Jinping on strengthening military. (2020,

agosto 1). *Xinhuanet*. [http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/01/c\\_139257489.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/01/c_139257489.htm)

Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress. (2017, noviembre 3). *Xinhua*. [http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c\\_136725942.htm](http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm)

Xi says «China must be, will be unified» as key anniversary marked. (2019, enero 2). *Xinhuanet*. [http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/02/c\\_137714898.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-01/02/c_137714898.htm)

XINHUA. (2014, noviembre 2). Xi stresses CPC's absolute leadership over army. *China Daily*. [https://www.chinadaily.com.cn/china/2014-11/02/content\\_18843109.htm](https://www.chinadaily.com.cn/china/2014-11/02/content_18843109.htm)

ZHI, C. (2015, enero 29). Xi Jinping: seguir creando una nueva situación en la diplomacia mi-

litar. *Xinhua*. [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-01/29/c\\_1114183775.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-01/29/c_1114183775.htm)

ZHOU, Ch. (2015). Los expertos interpretan el libro blanco chino sobre estrategia militar. *Guofang*, 6, p. 18.



#### MEIA NOUWENS

Investigadora principal de Política de Defensa y Seguridad de China y jefa del Programa China del International Institute for Strategic Studies (IISS). Trabajó para el Servicio Europeo de Acción Exterior en Taipei y Nueva Zelanda.

X: @meiaNouwens

**DP**  
ENFOQUE

Número 14

**Asia y América Latina:  
vínculos democráticos  
en tiempos de avances autoritarios**

Asia y América Latina:  
vínculos democráticos  
en tiempos de avances autoritarios

Alejandro Portales, Vitor Peres,  
Carlos Rodríguez Cordero

Número 14



# ¿El fin de una era? UE y China frente a la guerra de Rusia contra Ucrania

ZSUZSA ANNA FERENCZY

La renovada agresión de Rusia contra Ucrania en febrero de 2022 provocó un giro realista en Europa. La reconciliación estratégica entre Rusia y China ha favorecido la inclinación de la UE a reequilibrar sus relaciones con China. No obstante, queda abierta la pregunta sobre si los Estados miembros tienen la voluntad política para reconceptualizar esos vínculos. ¿Se trata del fin de una era en las relaciones UE-China?

---

La renovada agresión de Rusia contra Ucrania en febrero de 2022 empujó a Europa a adoptar una política exterior más realista. Europa atraviesa por un proceso de ajuste estratégico que se ha visto acelerado por el apoyo político de China hacia Rusia, que ha favorecido la inclinación del bloque europeo a reequilibrar su cooperación con China. Pekín y Moscú se comprometieron públicamente a configurar un nuevo orden mundial, levantando así temores en toda la Unión Europea (UE) de que ambos pudieran reescribir las reglas del juego. En cuanto uno de los socios comerciales más importantes de China y el bloque comercial más grande del mundo, la UE está bien posicionada, en principio, para desempeñar un papel relevante en la defensa del orden basado en normas.

Sin embargo, en la práctica, con una política exterior fragmentaria y a menudo inconsistente, la UE ha sido incapaz de asegurar una relación equilibrada con China, aunque esta última ha ensanchado su huella en Europa. Este artículo explora el impacto de la colaboración estratégica entre Rusia y China sobre la voluntad política de la UE para reequilibrar sus vínculos con el país asiático. Primero, evalúa el estado de las relaciones UE-China analizando el discurso y los resultados prácticos de la política europea. Luego, indaga sobre los principales

**« La UE está bien posicionada, en principio, para desempeñar un papel relevante en la defensa del orden basado en normas. »**

elementos de la colaboración entre Rusia y China y cómo esta ha afectado las relaciones sinoeuropeas. El artículo sostiene que el apoyo de China hacia Rusia es un partea-guas en las relaciones entre la UE y China, pero deja abierta la pregunta sobre si esto puede constituir un impulso que garantice una transformación sostenible en el trato de la UE hacia China.

### Una nueva realidad geopolítica

El 10 de marzo de 2023, en una declaración trilateral que manifestaba la intención «de reanudar las relaciones diplomáticas entre ambos y reabrir sus embajadas y misiones en un periodo no mayor a dos meses», Arabia Saudita e Irán anunciaron la normalización de sus relaciones, pactada con la mediación de China. Así, asumiendo la función de un *mediador internacional*, Pekín parece haber sentado un nuevo precedente en la política exterior china, justo en

el momento en que la comunidad internacional busca una solución frente a la agresión rusa. Tras el acuerdo, el más alto cargo de relaciones exteriores de China, Wang Yi, dijo que el diálogo fue una aplicación exitosa de la Iniciativa para la Seguridad Global (GSI, por sus siglas en inglés) de China, y añadió que su país continuaría siendo un actor constructivo en la promoción de una gestión adecuada de los asuntos globales.

Ese mismo mes, durante una visita de Estado a Moscú, Xi Jinping dijo que China estaba lista, junto con Rusia, «para velar sobre el mundo con base en la legislación internacional». Esta declaración tuvo lugar apenas unos días después de que la Corte Penal Internacional emitiera una orden de arresto contra el presidente ruso Vladimir Putin. Durante su estadía en el Kremlin, Xi alabó el «vigoroso liderazgo» de Putin y afirmó que ambos vecinos tienen la responsabilidad «de promover la construcción de una comunidad con un futuro compartido para la humanidad» y de apoyarse mutuamente en temas de interés capital. El ministro de exteriores chino confirmó que la visita tenía el propósito de «mostrar apoyo a Vladimir Putin».

La profundización de la colaboración estratégica entre China y Rusia (tal como lo manifestó la visita de Xi a Moscú) ha amplificado los temores de Europa —y de sus socios con pensamiento afín— sobre las implicaciones que ello tiene para la gobernanza global. En la cumbre de la OTAN de 2023, los aliados coincidieron en que los esfuerzos recíprocos de Rusia y China para minar el orden internacional basado en normas contravienen los valores e intereses de los países miembros de la OTAN. El mensaje de la OTAN —del que hizo eco la participación de líderes de Australia, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur en la cumbre— fue que la seguridad de Europa y la seguridad de Asia están entrelazadas. El comunicado

oficial de la cumbre apunta hacia una intensificación de la competencia a expensas de la cooperación con el fin de afrontar los desafíos globales. El fortalecimiento de la amistad entre Rusia y China también refleja una creciente oposición a un orden internacional basado en principios aceptados por todos y propugna en cambio un orden basado en la voluntad del más fuerte.

## Desplazamiento de poder en la región Indopacífico

Años antes de que Rusia y China se comprometieran a una amistad «sin límites» en 2022, los europeos ya mostraban desasosiego por la perseverancia de China en el Indopacífico (y a nivel global). Más allá de las diferencias en torno a China dentro de la propia UE, los líderes del bloque europeo perciben la política exterior de Pekín como inconsistente con sus afirmaciones de que desempeña un papel constructivo en el mundo. Los reclamos chinos por la soberanía y sus disputas marítimas en los mares de la China Oriental y Meridional, así como su disposición a utilizar la coerción militar y económica para intimidar a sus vecinos, han alimentado los temores de que China represente una amenaza para una región del Indopacífico libre y abierta. China se ha ocupado de militarizar la región construyendo bases y usándolas para intimidar a los Estados costeros del sureste asiático, socavando así su derecho a ejercer la soberanía en el marco de la legislación internacional. De acuerdo con la UE, la perseverancia de Pekín indica una intención de imponer su propia voluntad en la región a expensas de la voluntad europea.

El concepto de la región del Indopacífico ha espoleado a los aliados y socios del Este y el Sureste asiático a sumarse a los esfuerzos regionales y minilaterales para la coopera-



ción, como el Quad, que involucra a Estados Unidos, India, Japón y Australia. A pesar de los intentos por equilibrar las consideraciones de carácter comercial con la seguridad, este tipo de formato configura actualmente la arquitectura de la seguridad en la región. La UE se unió a los esfuerzos internacionales por garantizar la seguridad regional con su propia Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región Indopacífico. «La región Indopacífico es una parte muy importante del mundo para nosotros. Es el futuro, hacia donde el centro de gravedad mundial se desplaza, tanto en términos geoeconómicos como en términos geopolíticos», dijo el alto representante de la UE Josep Borrell. La Estrategia también señala las tensiones en torno a territorios y zonas marítimas en disputa, que han dado pie a un crecimiento militar significativo, «incluido el de China».

El documento revela un despertar estratégico en la UE, indicativo de la voluntad

de los Estados miembros a reconsiderar su acercamiento a la región. La UE ha comenzado a reevaluar los riesgos de comerciar con China y se ha fijado un nuevo objetivo: la reducción del riesgo, tal como lo planteó la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en marzo de 2023. La Estrategia también afirma que «el despliegue de la fuerza y las tensiones crecientes en zonas de conflicto regionales, como los mares de la China Meridional y Oriental y el estrecho de Taiwán, pueden tener un impacto directo sobre la seguridad y la prosperidad europeas».

Este enfoque ha permitido concebir a Taiwán como un socio afín por sus propios méritos, en lugar de verlo exclusivamente a través del lente de las relaciones UE-China. A partir de ahora, la forma en que la UE gestione sus relaciones con Pekín configurará el futuro de Europa en la región Indopacífico.

## UE y China: rivales sistémicos

Para abrir camino en la cooperación UE-China en medio de los desafíos geopolíticos, la *rivalidad sistémica* se ha convertido en la dimensión principal del discurso de la UE en torno a China. En 2019, la Comisión Europea calificó a China como «un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza». A lo largo de la pandemia, Pekín utilizó la diplomacia de las mascarillas y las vacunas para mejorar su imagen global a costa de la democracia, intensificando así en toda Europa los temores en torno a la influencia global de China.

En junio de 2020, por primera vez, Bruselas catalogó a China, junto con Rusia, como una fuente de desinformación ligada al coronavirus y dirigida a socavar las democracias occidentales, sembrando divisiones internas y proyectando una visión distorsionada de la respuesta china a la pandemia. El país asiático ha seguido usando su poder económico y militar para promover sus intereses, lo cual incluye fortalecer su colaboración estratégica con Rusia. En palabras de la presidenta de la Comisión, «la forma en que China continúe interactuando con la guerra de Putin será un factor determinante en las relaciones UE-China de aquí en adelante». Esta declaración revela hasta qué punto la nula disposición de China a condenar la agresión configura la percepción europea de China. Las relaciones entre la UE y el país asiático han alcanzado así un nuevo punto bajo en un proceso de deterioro que se ha desplegado durante años.

## La larga lista de agravios

Entre los factores que han acelerado el deterioro de los lazos bilaterales se cuentan las violaciones de China a los derechos humanos en Xinjiang, que llevaron a Bruselas



a imponer sanciones sobre los funcionarios chinos responsables de los abusos en 2021. A manera de represalia, China impuso sus propias sanciones sobre miembros del Parlamento Europeo (MEP, por sus siglas en inglés) y académicos europeos, lo cual orilló al Parlamento de la UE a condenar la arbitrariedad de las sanciones y a suspender las negociaciones para la ratificación del Acuerdo Global de Inversiones (CAI, por sus siglas en inglés) con China.

Los legisladores europeos instaron a la Comisión a considerar la situación de los derechos humanos en China —así como



en Hong Kong— al momento de decidir si apoyar o no el acuerdo. También hicieron énfasis en que otros acuerdos comerciales y de inversión con socios de la región, incluido Taiwán, no deberían quedar secuestrados por la suspensión de la ratificación del CAI, lo cual indica que los legisladores comprenden la relevancia estratégica de Taiwán.

Por vez primera, Bruselas colocó en un lugar más alto de su agenda el tema de las relaciones en el estrecho de Taiwán, al tiempo que sostuvo su compromiso de «ampliar su relación multifacética con China». La UE

reconoció que el despliegue de fuerza de China en el estrecho de Taiwán «podría tener un impacto directo sobre la seguridad y la prosperidad europeas». En octubre de 2021, en su primer informe independiente sobre Taiwán, los MEP instaron a considerar a este último «como un socio clave y un aliado democrático en la región Indopacífico por sus propios méritos, y como una democracia robusta y una economía tecnológicamente avanzada capaz de contribuir a sostener un orden basado en normas en medio de una rivalidad entre potencias cada vez más intensa».

## Cuando el comercio se convierte en arma

Más cerca de casa, la coerción económica china contra Lituania constituyó aun otra llamada de atención para que Europa comprendiera sus vulnerabilidades. En 2021, Lituania abandonó el marco de cooperación con China 16 / 17 + 1 y decidió, en cambio, ampliar su cooperación con Taiwán, una resolución motivada por preocupaciones en torno a la seguridad nacional. Vilna permitió que Taiwán abriera una oficina «taiwanesa» en el país (rompiendo así con la práctica de llamarla «oficina de Taipéi») y abrió una sede de representación lituana en Taipéi.

En respuesta, Pekín degradó al embajador de Lituania en Pekín a diplomático. «Existen tantas formas en que China podría dar a Lituania una lección», advertía el *Global Times*, el medio de comunicación estatal chino. Pekín detuvo trenes de carga que se dirigían al país báltico y eliminó a Lituania —sólo para reinstaurarla poco tiempo después— de su registro de aduanas. Esta situación instó a la UE a actuar, así que solicitó la intervención de la Organización Mundial del Comercio. También avivó sus esfuerzos por establecer una herramienta anticoerción propia. En consecuencia, en 2021, la UE propuso un Instrumento Anticoerción que permite tomar medidas contra terceros países que intenten usar el comercio con objetivos políticos, y que se espera tenga una función disuasoria.

El giro militarista en la percepción europea de China no solo se ha hecho notar en la narrativa, sino también en una disposición a adoptar medidas defensivas que buscan proteger los intereses europeos. La Comisión discute con regularidad las amenazas colectivas que plantea China: económicas, tecnológicas, políticas. Si bien llegar a un consenso ha sido complicado, Europa

» Europa está reconsiderando su posición geopolítica en el mundo, y China es central en estas reflexiones. «

está reconsiderando su posición geopolítica en el mundo, y China es central en estas reflexiones. Los Estados miembros han confluído en torno a la necesidad de una cooperación con un riesgo mínimo, en lugar de una separación. Tal como explicó la presidenta de la Comisión, las relaciones bilaterales se han vuelto «desequilibradas y se han visto cada vez más afectadas por las distorsiones que crea el sistema de capitalismo estatal chino». A esto, agregó que la UE no quiere cortar los lazos económicos, sociales, políticos y científicos con China, que sigue siendo un «socio comercial vital». La reducción del riesgo, entonces, acarrea el fortalecimiento de los sectores estratégicos en los cuales la UE depende demasiado de China.

## La UE contraataca

La Comisión ha identificado algunos recursos clave en su infraestructura fundamental que son vulnerables o enfrentan amenazas, incluida la energía, el transporte o la conectividad digital. Por ello, desde 2020, la UE ha utilizado un marco para la revisión de la inversión extranjera. Este mecanismo, que opera en el nivel UE, fue diseñado para evaluar la inversión entrante en áreas fundamentales de infraestructura con base en la seguridad nacional, y la Comisión lleva a cabo la labor de coordinación. En la UE, el control de la inversión extranjera directa (FDI por sus siglas en inglés) es una tarea que corresponde a los Estados miembros, y la regulación no provee a

las instituciones de la UE con la competencia legal para filtrar ninguna inversión entrante. Antes bien, permite a la Comisión emitir opiniones para los Estados miembros sobre cualquier revisión planeada, completada o en curso. Queda en manos de los Estados miembros considerar dicha opinión. El valor del mecanismo radica en establecer un marco de coordinación, más que una autoridad de revisión en el nivel UE.

Esta herramienta forma parte de la respuesta de la UE a la competencia geopolítica por recursos fundamentales y estratégicos. Con su Ley de Materias Primas Fundamentales, propuesta en 2023, la UE busca volverse menos dependiente de las capacidades de refinación chinas, introduciendo un conjunto de acciones que garanticen el acceso del bloque europeo a un suministro seguro, diversificado, costeable y sostenible de materias primas fundamentales, indispensables para sectores estratégicos como la industria de cero emisiones netas y la industria digital. La contratación pública y el acceso al mercado constituyen temas que han complicado aún más las relaciones UE-China. Durante años, el bloque europeo ha expresado su preocupación por las dificultades que enfrentan sus compañías para acceder a la contratación pública en China, al tiempo que las compañías chinas tienen acceso garantizado a la contratación pública en Europa.

Con el Instrumento de Contratación Pública Internacional (IPI, por sus siglas en inglés), adoptado en junio de 2022, la UE busca alcanzar la reciprocidad y mejorar el acceso a las oportunidades de mercado para sus compañías. Este instrumento tiene por objetivo apoyar una política comercial más firme en respuesta a los conflictos comerciales con China (aunque también con Estados Unidos). De acuerdo con el comisionado de la UE Valdis Dombrovskis, el instrumento ha sido diseñado para otorgarle a la UE

«mayores ventajas para eliminar barreras y promover la competencia justa en beneficio de todos».

## No elegir bandos

La creciente tensión geoestratégica entre Estados Unidos y China ha obligado a la UE a asegurarse una mejor posición, al tiempo que rehúye elegir un bando. La persistencia de China en su campaña por reconfigurar la gobernanza global en beneficio de sus propios intereses —incluido su apoyo a la agresión rusa— ha acelerado el ajuste geoestratégico de Europa. Pero, más allá del lenguaje severo contra China y sus medidas de defensa, en cuanto socio comercial, China todavía requiere en los hechos una consideración significativa de la UE, lo que dificulta la reducción del riesgo.

Para la mayor parte de los Estados miembros, el comercio con China es importante. Algunos —a saber, Alemania— tienen su propia estrategia china. Otros, como Hungría, prefieren mantener a China como un socio cercano, asegurándose de que no desempeñe un papel prominente en su agenda doméstica. Los Estados miembros no están alineados en lo que toca a China. La fragmentación del bloque europeo persiste en diversos niveles: entre Estados miembros, entre instituciones de la UE, y entre Bruselas y los Estados miembros. Las investigaciones muestran que los enfoques hacia China varían dependiendo de la intensidad de los lazos, el alcance de la dependencia económica y las actitudes hacia el gobierno autoritario en China.

Al mismo tiempo, China considera a Europa como un socio crucial en su campaña de influencia global, particularmente ahora que su acceso a la tecnología estadounidense se ve cada vez más restringido. La cooperación entre la UE y China es vital para



Conversación entre Xi Jinping y Volodímir Zelensky, presidente de Ucrania. 16 de marzo de 2023.

Pekín, y el acceso a la investigación y el desarrollo europeos será cada vez más relevante. Aun así, la postura agresiva de China ha forzado a los Estados miembros de la UE a confluír en su percepción de una amenaza y en su apoyo a la renovación de un compromiso bilateral. La alineación estratégica de China con Rusia ha sido el catalizador que pone fin a una era de normalidad en los negocios con China.

### Rusia y China: «ningún área de cooperación prohibida»

El apoyo político de China hacia Rusia ha dificultado los esfuerzos europeos por aislar a Moscú. La UE actuó rápidamente adoptando sanciones, con once paquetes acordados desde el inicio de la agresión. La última ronda de estos paquetes se concentra en combatir la evasión de sanciones

económicas preexistentes, más que en introducir nuevas prohibiciones. La UE advirtió a Pekín sobre esto precisamente en la cumbre UE-China de 2022: «Esperamos que China, si no apoya las sanciones, al menos haga todo lo posible por no interferir de ninguna manera». La presidenta de la Comisión declaró que, si China apoyaba la capacidad de Rusia para librar la guerra, «esto conduciría a un daño importante en la reputación de China aquí en Europa».

En cuanto a la guerra de Rusia contra Ucrania, la meta ha permanecido clara: «asegurarnos de que la guerra preferida de Putin fracase». La claridad estratégica ha cobrado fuerza en toda Europa en lo que concierne a la necesidad de equipar al bloque con herramientas de defensa y mostrar la voluntad política de actuar. La UE ha permanecido unida de cara a la agresión, Ucrania ha visto fortalecida su democracia y Rusia ha quedado más aislada. La OTAN está

más unida que nunca, mientras que China batalla para posicionarse estratégicamente; al brindar apoyo a Putin, Xi Jinping ha profundizado las tensiones con la UE.

Aun cuando Pekín haya intentado distanciarse de Rusia, esta última se ha convertido en su mayor proveedor de petróleo, y Moscú le ha vendido petróleo con descuentos al país asiático aun con las sanciones en pie. Rusia incluso desplazó a Arabia Saudita como el mayor proveedor de petróleo de China. Estos acontecimientos convencieron a muchos en Europa de que Pekín no se estaba distanciando de Moscú y de que su declarada neutralidad contradecía la realidad. En el marco de su amistad «sin límites», establecida veinte días antes de que Rusia invadiera Ucrania, Moscú y Pekín afirmaron que buscarían un «verdadero multilateralismo» en un modelo de cooperación que «supera una alianza».

El objetivo clave de la política de seguridad de Moscú ha sido afianzar para sí un rol global, y lo ha hecho alterando la arquitectura de la seguridad europea y forzando la negociación de una nueva estructura. Rusia también ha presionado para lograr una separación estratégica entre Europa y Estados Unidos. Por su parte, los lazos más cercanos con Pekín han ayudado a Moscú a proteger la imagen de una Rusia globalmente conectada y no aislada.

### ¿China... pacificadora?

La coordinación estratégica entre China y Rusia es, en realidad, la consolidación continuada y consistente de sus lazos bilaterales, robustecidos desde el fin de la Guerra Fría. La relación ha pasado de la buena vecindad en la década de 1990 a una colaboración estratégica cabal en la década de los 2000, subiendo de categoría a «una colaboración estratégica cabal de igualdad, con

» **China batalla para posicionarse estratégicamente; al brindar apoyo a Putin, Xi Jinping ha profundizado las tensiones con la UE.** «

fianza mutua, apoyo mutuo, prosperidad común y amistad duradera», y convirtiéndose finalmente en «una colaboración estratégica cabal de coordinación para una nueva era».

En marzo de 2023, las dos facciones apuntaron que, en lo que concierne a Ucrania, «es preciso respetar las preocupaciones legítimas por la seguridad de todos los países». Esta declaración estaba en sintonía con el documento de posición de China, que llamaba al «acuerdo político en la crisis de Ucrania» y sugería que la única solución viable a la crisis era el diálogo y la negociación. A cambio, Rusia se comprometió a apoyar los reclamos de soberanía de China sobre Taiwán. China, a su vez, reconoció que Rusia tenía «preocupaciones legítimas por su seguridad» y denunció a Estados Unidos como el principal responsable. Esta alineación retórica validó las dudas europeas, aun cuando la UE albergaba en un inicio la esperanza de que China desempeñara el rol de mediador.

China ha intentado presentarse en repetidas ocasiones como un actor pacificador, pero ha hecho poco por convencer a los europeos de que jugará un rol constructivo para detener la agresión rusa. La UE descartó el llamado «plan de paz» de Pekín por tratarse de una «iniciativa política» en la que se aplicaba una interpretación sesgada de la legislación internacional: «El documento de posición no toma en cuenta quién es el agresor y quién es la víctima de una guerra ilegal e injustificada».

» Pekín se juega mucho en que Rusia no pierda, lo que vuelve cuestionables sus declaraciones sobre su carácter de mediador neutral. «

## La visión de la gobernanza global según Pekín

Para China, la derrota rusa en Ucrania no es un resultado deseable, ya que significaría una victoria para el orden liberal internacional y socavaría la búsqueda de un modelo alternativo de gobernanza. Además, debilitaría la legitimidad del Partido Comunista Chino en lo tocante a la unificación con Taiwán. En cambio, una Rusia victoriosa, que continuara siendo un socio minoritario de China, serviría a los intereses de Pekín. Por ende, Pekín se juega mucho en que Rusia no pierda, lo que vuelve cuestionables sus declaraciones sobre su carácter de mediador neutral. China se ha beneficiado del ataque directo de Rusia contra la democracia.

Pekín ha trabajado activamente en la configuración de los acontecimientos internacionales utilizando de manera estratégica su peso económico y minando la democracia en cuanto sistema viable para la prosperidad económica. A través de sus iniciativas —la Iniciativa de Seguridad Global (GSI), la Iniciativa para la Civilización Global (GCI, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Desarrollo Global (GDI, por sus siglas en inglés)—, Pekín apunta a amplificar la voz de China en el ámbito global. La GSI contiene los principios fundamentales de la diplomacia china, incluida la importancia de la soberanía estatal y la integridad territorial, la no interferencia en los asuntos internos

de los Estados y la oposición a las sanciones unilaterales. Se trata de un esfuerzo por mostrar la visión que tiene Xi Jinping de la gobernanza global.

La GSI y la GDI están íntimamente vinculadas, pues se basan en la creencia del marxismo chino según la cual la seguridad es un prerrequisito para el desarrollo, mientras que este garantiza la seguridad. La GCI promueve un sistema de valores definido por el Estado, en un intento por eliminar los valores universales, incluidos los derechos humanos y la democracia. Estas iniciativas están diseñadas en última instancia para apoyar «el gran rejuvenecimiento de la nación china», que quedaría incompleto sin la unificación con Taiwán.

En términos generales, la modernización militar china ha mejorado las capacidades de sus fuerzas armadas. Ahora mismo, China tiene la marina y la fuerza aérea más grandes de Asia, así como la mayor guardia costera del mundo, además de que es un gran donador de ayuda y un gran prestamista en la región Indopacífico. Si bien su caja de herramientas —que contiene incentivos y coerción, apuntalados en la manipulación de la información— ha tenido resultados equívocos en términos de influencia, no hay señales de que Pekín tenga la voluntad de desempeñar un papel constructivo a nivel global, uno que pudiera proteger, en lugar de socavar, la democracia.

## Conclusión

Lidiar con una Rusia agresiva ha unido a Europa. No obstante, en lo que concierne a China, los Estados miembros de la UE no están alineados. Pese a sus persistentes divergencias, el apoyo de China a Rusia ha hecho crecer la conciencia europea acerca de sus propias vulnerabilidades y ha acelerado los esfuerzos por reequilibrar los lazos con Chi-

na. Ahora, Europa vincula la seguridad de la región Euroatlántica con la de la región Indopacífico, un sentimiento que resuena en toda la región. «La seguridad de Europa y la de la región Indopacífico son inseparables. La agresión rusa en contra de Ucrania no es un problema únicamente de Europa, sino un acto indignante que socava los cimientos mismos del orden internacional», afirmó el primer ministro de Japón, Fumio Kishida, en la cumbre de la OTAN de 2022.

En 2020, Borrell, el alto representante de la UE, afirmó que esta debe hacer frente a la pregunta de cómo lidiar con la estrategia de influencia global adoptada por China, y determinar su propio papel. Estos, dijo Borrell, son temas de importancia capital para el futuro de Europa. En 2023, el flujo global de China resulta todavía crucial y configurará el papel que desempeñe Europa en el siglo XXI. Empero, queda abierta la pregunta sobre si los Estados miembros tendrán la voluntad política para reconceptualizar sus lazos con China a través de una estrategia europea coherente y creíble. ¿Se trata acaso del inicio de una nueva era en las relaciones UE-China?

## Bibliografía

- BARTSCH, B., y WESSLING, C. (2023, julio). From a China strategy to no strategy at all. Exploring the diversity of European approaches. *MERICCS*. [https://mericcs.org/sites/default/files/2023-08/ETNC\\_Report\\_2023\\_final.pdf](https://mericcs.org/sites/default/files/2023-08/ETNC_Report_2023_final.pdf)
- KARASKOVA, I., et al. (2022, mayo). Backing Russia on Ukraine: China's Messaging in Central and Eastern Europe. *China Observers*. [https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2022/05/CHOICE\\_policy-paper\\_Backing-Russia-on-Ukraine\\_04\\_web.pdf](https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2022/05/CHOICE_policy-paper_Backing-Russia-on-Ukraine_04_web.pdf)
- SCHUMAN, M., FULTON, J., y GERING, T. (2023, junio 21). How Beijing's newest global initiatives seek to remake the world order. *Atlantic*

*Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/how-beijings-newest-global-initiatives-seek-to-remake-the-world-order/>



### ZSUZSA ANNA FERENCZY

Investigadora asociada en el Departamento de Ciencias Políticas de la Vrije Universiteit Brussel. Directora de la Red Dashline. Becaria de

investigación en Taiwan NextGen y consultora en Human Rights Without Frontiers Brussels. Profesora adjunta en la Universidad Nacional de Dong Hwa (Hualien, Taiwán).

X: @zsuzsette

DIÁLOGO POLÍTICO es una plataforma para el diálogo democrático entre los influenciadores políticos sobre temas de relevancia en América Latina con base en los valores de libertad, solidaridad y justicia. Conecta a la región con los grandes debates geoestratégicos en el mundo. Construye una ventana de difusión de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en América Latina.

DIÁLOGO POLÍTICO es parte del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina (KAS Partidos). Tiene el objetivo de reducir la polarización política a través de un debate pluralista, constructivo e informado, orientado al bien común, para fortalecer el centro político desde sus raíces socialcristianas, liberales y conservadoras.

---

<b>4</b>	<b>Prólogo</b> <b>Claves para entender China</b>	<b>56</b>	<b>El poder blando de China en América Latina</b> <i>Vladimir Rouvinski</i>
<b>6</b>	<b>Relaciones con China: ¿Cómo lograr una recalibración exitosa?</b> <i>David Merkle</i>	<b>66</b>	<b>China y los TLC con América Latina</b> <i>Aya Adachi</i>
<b>10</b>	<b>Martin Hála: «La economía en China no es independiente de la política»</b> <i>Doris Filipovic y Manfred Steffen</i>	<b>76</b>	<b>La incierta huella de China en América Latina</b> <i>Juan Pablo Cardenal</i>
<b>18</b>	<b>¿De la revolución mundial a la dominación mundial?</b> <i>Shi Ming</i>	<b>84</b>	<b>Implicaciones y riesgos del poder tecnológico de China</b> <i>Tim Rühlig</i>
<b>26</b>	<b>Represión de los derechos humanos en China bajo Xi Jinping</b> <i>Alicia Henning</i>	<b>96</b>	<b>China y sus ambiciones militares ¿algo más que Taiwán?</b> <i>Meia Nouwens</i>
<b>38</b>	<b>El milagro económico chino: separando la realidad del mito</b> <i>Alicia García Herrero</i>	<b>108</b>	<b>¿El fin de una era? UE y China frente a la guerra de Rusia contra Ucrania</b> <i>Zsuzsa Anna Ferenczy</i>

