

*Estrella Jiménez**

*Pablo de la Iglesia***

*Blanca Revenga****

*Verónica Samper****

ESTADOS UNIDOS-CHINA, RIVALIDAD POR LA HEGEMONÍA MUNDIAL

Estados Unidos ya no es la única gran potencia en el sistema internacional. China ha ido asumiendo un papel mucho más activo en la esfera política y geoestratégica global, transformando la política internacional, así como el equilibrio de la economía mundial. La aspiración del gigante asiático a convertirse en una potencia económica, militar y geopolítica ha generado tensiones ocasionales con los países occidentales desde principios de 2000. Estas tensiones se hicieron especialmente visibles con la fuerte escalada de restricciones comerciales con Estados Unidos a partir de 2018, dando lugar a un proceso de desacoplamiento entre ambas potencias. El estallido de la pandemia en 2020 y la reciente guerra en Ucrania han acelerado esta tendencia de desacoplamiento, dando lugar a un entorno internacional más complejo y disputado donde tanto Estados Unidos como China tienen ambiciones hegemónicas y compiten entre sí por el poder mundial en tres esferas económicas principalmente: comercial, tecnológica y financiera.

Palabras clave: comercio internacional, tecnología, conflicto sinoamericano, Ruta de la Seda.

Clasificación JEL: F13, F51, O14.

1. Dimensiones de la rivalidad sinoamericana

La creciente rivalidad entre Estados Unidos (EE. UU.) y China se manifiesta tanto en los debates ideológicos como en las relaciones económicas, políticas y militares, todas ellas imbricadas en el orden mundial. Para EE. UU., China

es actualmente percibida como su gran rival, situándola en el eje de su política exterior pero con fuertes implicaciones de política interior¹. Los conflictos entre ambas potencias no solo les afectan a ellos en su pugna por la hegemonía global, sino que comprometen también el buen funcionamiento de las normas e instituciones internacionales y multilaterales, como la OMC. ▷

* Inspectora del SOIVRE.

** Diplomado Comercial del Estado.

*** Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de septiembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3149.7493>

¹ El enorme desarrollo de China en la última década ha hecho que el déficit comercial bilateral EE. UU.- China represente más de la mitad de todo el déficit comercial estadounidense. Esto ha provocado que China sea señalada como la causa principal de la pérdida de empleos de la industria estadounidense, un factor de vital importancia para la política interna americana.

La rivalidad entre EE. UU. y China ya es un paradigma en las relaciones internacionales desde hace unos dos años y con visos de permanencia. El Gobierno americano está preocupado por la creciente influencia de China en el resto del mundo, y la rivalidad no se limita a los aspectos económicos y comerciales, por lo que se podría hablar de un conflicto multidimensional que abarca aspectos tecnológicos, militares e ideológicos.

Desde un punto de vista ideológico, EE. UU. se erige, desde el final de la II Guerra Mundial, como ideólogo, promotor y defensor de un orden internacional basado en el libre comercio, el multilateralismo, el capitalismo como sistema económico y la democracia como forma de gobierno. Mediante la creación de organizaciones como la OTAN o la financiación del Plan Marshall, EE. UU. ha tratado de extender todos estos valores al resto del mundo. Sin embargo, la reaparición de China como superpotencia en la esfera mundial y las tensiones comerciales entre el gigante asiático y EE. UU. han puesto en jaque el esquema de Bretton Woods y el multilateralismo.

En el plano económico, el impresionante crecimiento de China, unido a su papel protagonista en las cadenas globales de valor junto con el incremento de sus capacidades tecnológicas, la ha convertido en una superpotencia global, haciendo que actualmente se dispute el papel protagonista con EE. UU. Esta competencia económica y los conflictos comerciales han provocado un resurgimiento de las políticas proteccionistas con el Gobierno Trump, el cual dejó de ver el desarrollo de China como algo positivo para EE. UU. y pasó a considerarlo como una amenaza real, provocando una auténtica revolución en la forma en que EE. UU. comenzó a relacionarse con China y a encarar su rivalidad. La anterior política de compromiso

de Obama fue sustituida por otra de confrontación surgida como consecuencia del sentimiento de amenaza estadounidense ante el expansionismo económico de China y su ascenso en la esfera internacional. El sentimiento de inquietud generado en Washington no solo se ha limitado al importante crecimiento del sector exterior chino en los últimos años, con un aumento exponencial de sus exportaciones, sino que también, tras la crisis financiera mundial de 2008, China se ha convertido en un importante inversor en el exterior, adquiriendo activos estratégicos claves en todo el mundo. El impresionante crecimiento comercial e inversor del gigante asiático, unido a su rápido desarrollo tecnológico, obtenido en ocasiones a través de la transferencia obligatoria de tecnología, junto con el papel preponderante del Partido Comunista Chino (PCCh) en el ámbito económico, ha convertido al país en una economía con mayor autonomía frente a Occidente, que ha pasado de ver a China de socio colaborador a competidor. Este hecho no ha cambiado con la Administración Biden. Las acusaciones de EE. UU. al estatus no de mercado de la economía China y las críticas a sus políticas de competencia desleal y a sus prácticas contrarias al multilateralismo son, además, ampliamente compartidas por la UE.

Por su parte, Occidente siempre ha tratado de que China adopte sus valores, no solo en lo referente a las normas de comercio e inversión, sino también en sus prácticas políticas y de gobierno, tratando de integrar a Pekín en las disciplinas institucionales y comerciales de la economía mundial occidental. En este sentido, EE. UU. y Europa han creído equivocadamente durante mucho tiempo que podían configurar la trayectoria china en estos dos planos. Sin embargo, a China le funciona su sistema de gobierno y percibe que estas prácticas buscan ▷

imponerle las normas de gobernabilidad occidentales y detener su desarrollo. El gigante asiático sabe moverse en un orden económico liberal, pero no busca la integración política ni la integración en materia de libertades, en particular en los temas de Hong Kong, Taiwán, Tíbet y Xinjiang.

China no es considerada una economía de mercado, y tampoco aspira a participar en el sistema multilateral como uno más. Prueba de ello son las distorsiones que genera en los mercados a través de su capitalismo dirigido por el Estado, que se basa en la aplicación de prácticas mercantilistas para obtener una ventaja económica estratégica: mantiene estrictas preferencias por la presencia masiva de empresas estatales (SOE, por sus siglas en inglés) con criterios de funcionamiento no comerciales, otorga subvenciones a su tejido empresarial sin notificación previa o de forma transparente, obliga a las empresas extranjeras a crear empresas conjuntas con sus homólogas locales, fomenta la transferencia forzosa de la propiedad intelectual, no respeta el principio de tratamiento nacional para las empresas extranjeras, restringe el acceso al mercado doméstico en una serie de industrias, no es firmante del Acuerdo de Compras Públicas de la OMC y renuncia a suscribir el Consenso OCDE o la negociación de su deuda en el Club de París. Con todas estas prácticas, el gigante asiático pretende postularse como el defensor de un orden mundial distinto, que respeta las diferencias entre modelos alternativos al orden democrático liberal y de economía de mercado imperante en Occidente. Todo ello ha provocado que el estrechamiento de las relaciones bilaterales y el desarrollo de China hayan dejado de ser vistos como positivos para Occidente, ya que estos no se han traducido en una transformación del gigante asiático acorde con sus

valores e intereses democráticos y liberales, sino en el empoderamiento de China como potencia económica que ha ido ascendiendo en los últimos años mediante prácticas económicas y comerciales discriminatorias y, cuanto menos, cuestionables.

Por lo que respecta a la rivalidad tecnológica, esta es aún más profunda, y probablemente se prolongue más en el tiempo que las actuales disputas comerciales. Se trata de quién va a imponer los estándares tecnológicos, lo cual a su vez entraña una cuestión de seguridad, de confianza, y una creciente competencia entre ambos bloques en su intento de agrandar sus zonas de influencia. El desarrollo y uso de determinadas tecnologías tiene implicaciones políticas e ideológicas, ya que afecta tanto a las relaciones entre la sociedad y el Estado como entre el Gobierno y los ciudadanos.

Uno de los problemas que surge es el tratamiento de datos personales y el derecho a la protección de los mismos. Asimismo, las técnicas de control y vigilancia del Gobierno chino son totalmente contrapuestas al orden democrático-liberal. Estas prácticas de seguimiento y control de la población, completamente invasivas y contrarias a los derechos individuales occidentales, se han puesto claramente de manifiesto en la forma en la que China ha intentado acabar con la propagación del virus SARS-CoV-2 durante estos últimos dos años e incluso en el presente.

La dimensión militar de esta competencia enlaza con el enorme desarrollo económico y tecnológico que ha alcanzado el gigante asiático, el cual ha ido acompañado de un aumento de sus medios y capacidades militares. EE. UU. considera que China persigue la supremacía mundial a largo plazo y que sus crecientes capacidades militares son una amenaza para sus bases en el Pacífico, así como para sus ▷

alianzas en esta región. Por ello, mantiene una red de tratados militares y despliega su actividad diplomática, para crear un frente común, por un lado, con la UE y, por otro, con Australia, India y Japón en el marco del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, Quad², con el objetivo de frenar la influencia del gigante asiático. Más recientemente, el acuerdo Aukus³, lanzado por EE. UU. junto con Gran Bretaña y Australia, confirma la voluntad de EE. UU. de reforzar su posicionamiento frente al ascenso de China en una región que carece de OTAN y que está cada vez más sometida al poderío del gigante asiático. Por su parte, Pekín, mucho más reacio a establecer alianzas militares, trata de construir relaciones centradas en lazos económicos que le permitan desarrollar su poder e influencia global⁴.

El enfrentamiento entre las dos grandes potencias en estas tres esferas (económica, tecnológica y militar) ha hecho que EE. UU. esté llegando a una política de *decoupling*, que tiene como objetivo reducir la dependencia mutua, contra la que Pekín ha reaccionado con la estrategia de Circulación Dual, cuyo propósito es alcanzar la independencia económica y tecnológica en los próximos años, promoviendo la producción y el consumo nacional a expensas del comercio exterior⁵. Esta estrategia está haciendo que las políticas chinas sean más agresivas, desafiando, por ejemplo, los principios

de la OMC con nuevas barreras comerciales injustificadas.

La rivalidad entre los dos grandes titanes está demostrando, por tanto, que tiene efectos a nivel mundial, como no puede ser de otra manera, dada la escala de ambas potencias, y acaba por erosionar las instituciones multilaterales e internacionales, como es precisamente el caso de la OMC, dado que China intenta establecer nuevos foros y organismos internacionales dentro su esfera de influencia aplicando sus propios principios y baremos, aunque sin retirarse por ello de las instituciones multilaterales ya existentes.

Otro centro de la rivalidad estratégica entre EE. UU. y China gira en torno a terceros países, como es el caso de Taiwán, cuya integridad territorial defiende China como propia. Pese a las recurrentes incursiones militares en el espacio aéreo y marítimo taiwanés, el gigante asiático no tiene el objetivo de invadir Taipéi, tal como ha hecho Rusia con Ucrania, pero trata de dejarla sin aliados (tal y como ha demostrado con el caso Nicaragua) y fuera de organismos internacionales como la OMS o asociaciones como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP), mientras que EE. UU., por su parte, adopta una postura de ambigüedad estratégica. Tiene el doble objetivo de mantener un *statu quo* capaz de disuadir a Pekín de invadir Taipéi⁶ y a Taiwán de independizarse *de iure* frente a China. La situación por el respeto a los derechos humanos en la provincia china de Xinjiang, el caso de Hong Kong o el disputado mar de China Meridional son diferentes a la situación con Taiwán, pero también generan importantes tensiones en las relaciones entre ambas potencias. ▷

² El Quad está formado por un grupo de cuatro países —EE. UU., Australia, India y Japón—, unidos por la preocupación común sobre la seguridad de la región Indo-Pacífico. No es una alianza militar formal.

³ Aukus, acrónimo en inglés de Australia, Reino Unido y Estados Unidos. El acuerdo compromete a EE. UU. y a RU a compartir con Australia tecnología avanzada de defensa para reforzar las capacidades militares de este último frente a las amenazas —no se menciona a China en ningún momento— que se produzcan en la región del Indo-Pacífico.

⁴ El único tratado de defensa que tiene suscrito China es con Corea del Norte.

⁵ Esta estrategia del gigante asiático no es nueva. China ya comenzó a dar más importancia a su mercado doméstico desde la crisis financiera de 2008. Sin embargo, las tensiones geopolíticas con EE. UU. desde 2018 han acelerado esta tendencia, que además se ha visto agravada en los últimos años con la aparición de la COVID-19.

⁶ En la cumbre de Davos, el 4 de mayo de 2022, el presidente de EE. UU., Joe Biden, ha declarado por primera vez en la historia que si China intenta agredir a Taiwán, responderá militarmente.

Por otro lado, cabe mencionar que muchos países en Asia y África valoran el compromiso chino con su iniciativa One Belt One Road (OBOR o BRI), adoptada por China en 2013 para invertir en alrededor de 70 países y organizaciones internacionales, pero a su vez temen caer en una excesiva dependencia de China. A este temor se suma la forma en que China lleva a cabo la ejecución de los proyectos: desplazando a sus propios trabajadores, contratando sus propias empresas, financiando con sus propias entidades y utilizando en su propio beneficio el hecho de no pertenecer al Club de París, que le permite obtener ventajas sobre las instituciones financieras multilaterales al exigir sus propias condiciones e imponer colaterales a los países a los que ofrece financiación. Esta situación ha puesto en peligro la estabilidad financiera y económica de los países receptores de financiación china, como ha ocurrido con Sri Lanka, cuyo endeudamiento con China a raíz de los proyectos financiados y la negativa del gigante asiático a renegociar la deuda han puesto al país en una situación de *default*.

Este *modus operandi* ha hecho que EE. UU. y la UE adopten nuevas estrategias para frenar la influencia china en los países económicamente más vulnerables. Estas alternativas, desde la Blue Dot Network (BDN)⁷ estadounidense, lanzada junto con Japón y Australia, a la estrategia de conectividad con Asia de la UE, no han llegado a implementarse por completo ni a ganar impulso en los países asiáticos en desarrollo. Por ello, tanto EE. UU. como la UE han buscado alternativas a la expansión de la Ruta de la Seda

china y han lanzado, respectivamente, la iniciativa Build Back Better World (B3W)⁸, que incluye al G7 y a la Global Gateway europea.

No obstante, y pese a que ambos proyectos fueron lanzados como una prioridad para EE. UU. y la UE para contrarrestar la influencia china, estas iniciativas han dejado de tener la importancia con la que fueron creadas, ya que los objetivos de China han cambiado desde entonces. La pandemia de la COVID-19 ha provocado que, desde enero de 2020, China haya cerrado sus fronteras al mundo, cortando la mayoría de los intercambios personales y paralizando la capacidad de las empresas para evaluar, negociar y cerrar nuevos acuerdos, provocando una desaceleración de las inversiones chinas en el exterior, incluidos los países de la BRI, y adoptando una política centrada en asuntos internos que actualmente representan grandes desafíos para la economía china.

Además, la fragilidad de EE. UU. y la UE se ha puesto de manifiesto con su reacción tardía respecto al BRI. Global Gateway, si bien es creada con diez años de retraso, es una respuesta al BRI que incluye un diálogo con el resto del mundo, en un estilo europeo, abarcando aspectos más allá de la conectividad, como es la digitalización, creando una plataforma complementaria que no puede competir ni contrarrestar la influencia que ha alcanzado la BRI.

2. Rivalidad económica y comercial entre Estados Unidos y China

En la actualidad, la relación comercial entre EE. UU. y China es compleja y competitiva. ▷

⁷ BDN es un mecanismo multilateral para certificar proyectos de infraestructura que cumplen con estándares internacionales de calidad, promoviendo los principios del desarrollo de infraestructura sostenible en todo el mundo. La certificación BDN servirá como un símbolo reconocido mundialmente de proyectos de infraestructura sostenibles financiera, social y ambientalmente, impulsados por el mercado, transparentes, alineados con el Acuerdo de París, lo que permitirá atraer capital privado a proyectos de infraestructura en economías emergentes y en desarrollo.

⁸ B3W busca la cooperación entre los países del G7 al tiempo que realiza inversiones sustanciales en países de ingresos bajos y medios en infraestructura, coordinación financiera y desarrollo económico.

Las relaciones bilaterales han pasado de una etapa de estrecha cooperación en materia de comercio e inversiones a una muy clara de confrontación. El crecimiento económico y tecnológico meteórico de China ha hecho que dichas relaciones ya no sean tan complementarias como hace unos años, sino mucho más competitivas. Además, las trabas administrativas para operar en China han ido aumentando en lugar de disminuir, entorpeciendo las inversiones exteriores sometidas a controles exhaustivos y prohibiendo, o restringiendo, la inversión extranjera directa (IED) en aquellos sectores incluidos en las listas negativas chinas⁹. El gigante asiático no rechaza la IED, pero trata de controlarla, utilizando sus propios medios para adaptar la presencia de empresas extranjeras a sus propios intereses.

Desde el estallido de la pandemia, el Gobierno chino ha reforzado aún más el control de su economía y ha puesto en el punto de mira a determinadas empresas extranjeras instaladas en su mercado local¹⁰. Un ejemplo notable es la política china de «tolerancia cero» frente a la COVID-19¹¹. Este conjunto de

iniciativas políticas, aunque intervencionistas y severas según las normas occidentales, tiene sentido tanto en el contexto de los objetivos de desarrollo de China como en la ideología del PCCh por mantener el control sobre la sociedad.

Esta fuerte influencia de la política gubernamental en el entorno empresarial ha hecho que China se esté «indigenizando», estableciendo nuevas regulaciones que exigen una gestión y control empresarial chino en las empresas de capital extranjero. Prueba de ello son los cambios regulatorios en la Ley de Sociedades china, que deja de proteger a los accionistas minoritarios extranjeros para conceder al accionista mayoritario chino la capacidad de tomar medidas decisivas, las presiones a las empresas extranjeras para incorporar a chinos en puestos directivos o el cambio del tratamiento fiscal de trabajadores expatriados, equiparándolos fiscalmente a los trabajadores chinos. Además, en las últimas décadas, China se ha convertido en el epicentro de la llamada fábrica del mundo, incrementando su papel protagonista en las cadenas globales de valor y generando una fuerte interdependencia de Occidente hacia el gigante asiático debido a su papel como suministrador mundial.

A pesar de todo ello, China y EE. UU. siguen manteniendo estrechos lazos económicos que les obligan a entenderse económica y comercialmente. China es el primer proveedor de mercancías de EE. UU. y constituye la gran plataforma internacional de manufacturas que utilizan la mayor parte de las multinacionales norteamericanas en sus cadenas de producción. Además de en el sector manufacturero, las industrias estadounidenses dependen ▷

⁹ Existen 33 sectores restringidos y prohibidos a la IED recogidos en la Lista Negativa Nacional, 30 en la Lista Negativa de Zonas de Libre Comercio y 123 en la Lista Negativa de Acceso a Mercados (2020), por lo que el acceso al mercado chino en materia de inversión extranjera sigue siendo muy limitado.

¹⁰ Entre las políticas desarrolladas por las autoridades chinas en los últimos meses y años que suponen un serio desafío para las empresas extranjeras, por su carácter discriminatorio y restrictivo, se encuentran las siguientes: i) Prohibición y o restricción de la inversión extranjera en sectores estratégicos. ii) Requisitos de contenido local para cientos de productos de alta tecnología en los procesos de contratación pública. iii) Las medidas para la revisión de la seguridad de la inversión extranjera. iv) Lista de entidades no fiables (en vigor desde septiembre de 2020). v) Ley de protección de la información personal (en vigor desde noviembre de 2021). vi) Reglamento sobre la protección de la seguridad de las infraestructuras críticas de información. vii) Normas para contrarrestar las aplicaciones extraterritoriales injustificadas de la legislación extranjera.

¹¹ Por la cual se ha suspendido la emisión de visados de negocios a China debido a circunstancias sanitarias. Esto ha provocado que muchas operaciones empresariales se hayan retrasado y los nuevos proyectos de inversión no puedan llevarse a cabo. Solo las empresas que ya estaban establecidas en China antes de la pandemia y que operan en sectores incluidos en el actual Plan Quinquenal (por ejemplo, agroalimentación,

energías renovables, automoción) tienen posibilidades de éxito en el mercado chino.

en gran medida de determinados productos críticos e industrias chinas en las que el gigante asiático cuenta con un dominio sobre el resto de potencias mundiales. Entre ellos se encuentran el sector energético, donde China domina la industria solar fotovoltaica y la industria mundial de extracción de minerales de tierras raras; el sector logístico, donde solo tres empresas chinas controlan la mayor parte de la producción de contenedores del mundo, construyendo el 96% de los contenedores de carga seca y el 100% de los contenedores refrigerados a nivel mundial (Drewry, 2021); el sector agrícola, por la dependencia estadounidense de China en el sector de plaguicidas, donde China proporciona más del 70% de las importaciones de ciertos ingredientes activos de pesticidas (US Department of Agriculture, 2022); y en adquisiciones en materia de defensa, EE. UU. necesita a la industria china por su dominio en las industrias de baterías de litio, fundición y forja, y microelectrónica. Esta fuerte dependencia estratégica de la industria estadounidense hacia el gigante asiático ha hecho que EE. UU. desarrolle políticas como la America COMPETES Act y la US Innovation and Competition Act para reducir tanto la actual dependencia como los riesgos asociados de una posible interrupción en las cadenas de suministro.

En el caso de Europa, al igual que ocurre con EE. UU., China se ha convertido en el principal origen de las importaciones del bloque europeo. La cadena de valor china es clave principalmente para los sectores manufactureros europeos, pero la dependencia estratégica de la UE (European Commission, 2021) es también muy relevante en ámbitos clave para la transición energética y digital, como son algunas tierras raras, como el manganeso o el escandio, pero también en diversos componentes

esenciales para la producción de bienes farmacéuticos, como principios activos y vitaminas, o en componentes electrónicos, tanto finales como intermedios. En todos estos productos China tiene una cuota de mercado global superior al 50%, llegando a representar un 90% de la producción mundial en algunos de estos sectores críticos, provocando una fuerte dependencia estratégica difícilmente sustituible. La UE también ha comenzado ya a dar sus primeros pasos para reducir dicha dependencia, poniendo en marcha la iniciativa de Autonomía Estratégica (Unión Europea, 2016)¹², con la que pretende actuar en diversos ámbitos estratégicos de manera autónoma, reduciendo así la dependencia económica de China.

China también necesita a Occidente para alcanzar su objetivo de crecimiento a medio plazo. El gigante asiático depende todavía enormemente de la tecnología estadounidense en aspectos críticos como el de los semiconductores y considera que la desvinculación total con EE. UU. y sus aliados en materia de comercio, inversión, tecnología y mercados de capitales puede amenazar el crecimiento económico chino a largo plazo, entre ellos la incapacidad de la demanda interna de China para compensar la contracción de la demanda externa.

China no tiene intención de renunciar a ejercer un papel hegemónico en la economía, y para evitar los peligros de una elevada dependencia occidental que pueda lastrar su crecimiento¹³, el gigante asiático aspira a ▷

¹² El término «Autonomía Estratégica» se desarrolla por primera vez con un mayor nivel de detalle en la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE de 2016.

¹³ China teme que Occidente experimente una nueva contracción económica similar a la crisis financiera de 2008, debilitando la demanda de bienes y servicios chinos. Otro riesgo, mucho más claro como consecuencia de las sanciones impuestas a Rusia tras la invasión de Ucrania, es que los países occidentales utilicen su poder económico con el objetivo de debilitar a China.

cambiar su posición en la economía mundial. Por un lado, logrando una posición dominante en sectores que el Gobierno considera estratégicos (tecnología y energía, sobre todo), desempeñando un papel crucial en las cadenas de suministro mundiales que le ayude a mantener su sistema autocrático a salvo. Por otro, logrando una menor dependencia en el comercio y las finanzas de sus socios occidentales. Prueba de ello es la iniciativa BRI, creada, entre otros, con el objetivo de encontrar nuevos socios económicos que limiten la dependencia de China del bloque occidental.

Todas estas prácticas demuestran claramente que ambos países tienen como objetivo reducir su elevada dependencia económica y comercial (*decoupling*); China, mediante la autosuficiencia y la seguridad tecnológica, pretende que las tecnologías fundamentales sean producidas en el país asiático, de modo que pueda tener el control sobre las mismas, lo cual está ligado a su estrategia Made in China 2025 y la Circulación Dual; y EE. UU., por su parte, busca el refuerzo de las cadenas de suministro y reducir la dependencia de China en este aspecto, especialmente después de la disrupción provocada por la COVID-19 sobre las cadenas de suministro globales. En este sentido, Washington ha comenzado ya a dar los primeros pasos para hacer tangible la estrategia de *nearshoring*¹⁴, que se muestra como una alternativa para reducir su dependencia de la manufactura china. En este sentido, el fuerte crecimiento de la producción manufacturera de China, hasta convertirse en el mayor fabricante y exportador mundial, ha generado fuertes protestas en las zonas

manufactureras de EE. UU. conocidas como el *rust belt*, las cuales se han extendido incluso a sectores de alta tecnología que no pueden competir con China, lo cual ha provocado el cierre de numerosas instalaciones en América y en Europa.

Es indudable que ambos países se disputan la hegemonía económica mundial, y sus políticas internas van dirigidas a lograrlo. En términos de paridad del poder adquisitivo, China ya es la mayor economía mundial y, a precios de mercado, el PIB chino genera la mayor formación bruta de capital fijo (FBCF) y el mayor valor de producción industrial a nivel mundial (Banco Mundial, 2020). En términos absolutos, China es el mayor contribuyente al crecimiento económico mundial, el mayor exportador, el primer emisor y el segundo receptor de IED del mundo (Naciones Unidas, 2021), y la mayor nación comercial. A este ritmo se calcula que China sustituirá a EE. UU. como mayor economía mundial antes de 2030¹⁵.

Otro elemento de preocupación es que ambos países difieren mucho en su visión del orden internacional. Desde Occidente no se cree que el modelo chino (autoritario, intervencionista y de capitalismo de Estado mercantilista) sea compatible con un sistema económico y financiero mundial basado en principios liberales y se considera que la política industrial y tecnológica de China es injusta y desleal. El acercamiento entre ambos países no ha ido acompañado de una transformación del gigante asiático conforme a los valores e intereses occidentales. Las esperanzas de que China ▷

¹⁴ El *nearshoring* cuenta, desde el mes de abril de 2022, con un proyecto de ley en EE. UU. que tiene como objetivo desplazar la actividad comercial o de manufactura de las empresas desde China a América Latina, creando un programa de préstamos a bajo interés para que las empresas trasladen sus fábricas.

¹⁵ Según las previsiones del Centro de Investigaciones Económicas y de Negocios (CEBR) del Reino Unido. Si bien algunos economistas cuestionan esta fecha debido a los problemas internos y externos que atraviesa actualmente la economía china y cuyo éxito pasa por que las autoridades sean capaces no solo de implementar las reformas necesarias para optimizar su cadena de valor local y garantizar la igualdad social, sino también de atajar los crecientes desafíos que frenan el potencial económico del país asiático.

evolucione hacia un modelo liberal con su acceso a la OMC se han visto ampliamente frustradas. De hecho, la influencia del partido comunista chino sobre el Estado y la economía ha aumentado mucho con el presidente Xi Jinping y el poder se ha vuelto aún más autoritario y doctrinario, por ejemplo, con la abolición del límite de dos mandatos de la jefatura de Estado o el deterioro de las libertades en Hong Kong y Xinjiang.

Por ello, el conflicto comercial se entiende como un conflicto entre sistemas y ha desencadenado un rosario de políticas proteccionistas con el anterior Gobierno Trump (aranceles bajo la sección 301¹⁶, investigaciones y aranceles bajo la sección 232¹⁷, controles a la exportación hacia China y a la inversión china en EE. UU., licencias obligatorias para determinadas tecnologías, sanciones a empresas y personas listadas en la Entity List por la OFAC del US Treasury¹⁸, etc.), solo parcialmente mitigadas con el Gobierno Biden. La respuesta china a estas medidas ha sido bastante moderada, comparativamente, al objeto de evitar una escalada que pudiera dañar aún más su propia economía: China solo impuso una subida recíproca de aranceles, a la vez que los redujo frente a terceros para provocar una desviación de comercio que afectase en mayor medida a

EE. UU., hasta que en septiembre de 2019 se alcanzó una tregua que desembocó en el llamado Acuerdo de Fase I¹⁹. No obstante, este acuerdo comercial no ha impedido que las hostilidades crezcan en paralelo en otros terrenos, como el tecnológico, o las acusaciones cruzadas a raíz de la COVID-19. Tampoco se puede descartar una ulterior escalada y consiguiente guerra comercial en el futuro. Las consecuencias ya se han hecho notar al disminuir significativamente el comercio mundial e incrementarse sensiblemente el coste de muchas importaciones para los países del bloque occidental, que han tenido que sustituir proveedores chinos por otros menos competitivos en precios.

Este enfrentamiento ha hecho mucho daño, en particular a la OMC, dado que China, desde su adhesión, incumple sistemáticamente sus principios fundamentales de no discriminación y transparencia, y, por otra parte, EE. UU. ha aprobado subidas arancelarias consecutivas en un claro desprecio hacia dichos principios. El deterioro de la OMC y del sistema multilateral de comercio ha dado lugar a la proliferación de múltiples acuerdos bilaterales y plurilaterales entre los países como alternativa para promover las relaciones comerciales.

Finalmente, este tipo de rivalidad y de sanciones indiscriminadas tiene efectos sobre terceros países que pueden llevarlos a tener que elegir entre una potencia u otra a la hora de comerciar o invertir, consolidando esferas de influencia antagónicas, lo cual, en el caso del uso de tecnologías críticas, puede llegar a provocar un mundo dividido entre los ▷

¹⁶ En virtud de la investigación llevada a cabo bajo la sección 301 de la Trade Act de 1974, el Departamento de Comercio de EE. UU. determinó que las políticas de las autoridades chinas son discriminatorias y conllevan el robo de la propiedad intelectual estadounidense y la transferencia de tecnología obligatoria. En consecuencia, el presidente Trump publicó en 2018 la primera lista de más de 800 productos procedentes de China a los que se les aplicó un tipo arancelario adicional del 25 %.

¹⁷ La sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de EE. UU. permite solicitar al Departamento de Comercio el inicio de una investigación sobre las implicaciones en la seguridad nacional que tienen determinadas importaciones. Durante 2018 Donald Trump ordenó la imposición de aranceles del 10 % y del 25 % a todas las importaciones de aluminio y acero, respectivamente, justificando la medida en que estas suponen una amenaza para la seguridad nacional, e inició investigaciones sobre otras partidas arancelarias como el uranio.

¹⁸ La Entity List es la lista de entidades o países que requieren licencias especiales de exportación o transferencia de tecnología para realizar cualquier operación con bienes que contengan más de un 25 % de tecnología estadounidense.

¹⁹ El acuerdo fue firmado el 15 de enero de 2020, y supuso la retirada parcial de los aranceles impuestos desde 2018 y el compromiso de China de incrementar sus compras de bienes estadounidenses, así como de mejorar sus políticas en materia de protección intelectual, transferencia de tecnología y tipo de cambio.

estándares y sistemas chinos o americanos. Esta polaridad podría contagiarse a los mercados financieros a través de prácticas como el intento del Tesoro norteamericano de acusar a China u otros países de manipular su divisa²⁰ e introducir tasas punitivas a la importación.

La Iniciativa Belt and Road (BRI) lanzada por Xi revela los contornos de un nuevo orden mundial sinocéntrico. Mediante el uso de su denominado *soft power*, su objetivo es asegurarse mercados y recursos en un entorno internacional políticamente estable y amigable hacia China mediante sus políticas de cooperación con terceros países para crear redes económicas, políticas y culturales, llevando a cabo una política exterior centrada en la construcción de un poder económico sobre el cual garantiza su influencia. Asimismo, China representa un modelo de crecimiento y estabilidad para los países en desarrollo, alternativo al modelo occidental, al mostrar cómo un modelo económico diferente al de EE. UU. puede generar estabilidad política y desarrollo. En definitiva, China intenta demostrar a los líderes en Asia, África e Iberoamérica que el progreso económico y la globalización pueden estar basados en un paradigma muy distinto al de Occidente, que, a su vez, se enfrenta a problemas de crecimiento, crecientes desigualdades sociales y un cambio tecnológico que genera gran incertidumbre. Podemos decir que, actualmente, coexisten ambos sistemas pero que, a la larga, es posible que uno de los dos prevalezca en el nuevo orden mundial, por lo que Europa debería posicionarse claramente de forma que predominen los valores e intereses occidentales.

²⁰ Según Washington, el elevado déficit comercial con el gigante asiático tiene su origen no solo en el incremento de la productividad de las empresas chinas, sino también en el apoyo financiero estatal y en el tipo de cambio artificialmente depreciado del RMB, llegando a acusar a China de «manipulador cambiario».

3. Rivalidad tecnológica

La rivalidad económica y comercial enlaza con la dimensión tecnológica, ya que el predominio de una tecnología permite adquirir ventajas competitivas y, por ende, un dominio económico y comercial y una supremacía militar frente al resto del mundo. EE. UU. teme que la tecnología estadounidense pueda servir de apoyo a las fuerzas armadas de China. De ahí que este ámbito sea especialmente activo en la actual confrontación y que el objetivo de EE. UU. sea dificultar el avance chino en materia de tecnología, lo cual le ha llevado a adoptar medidas como el establecimiento de barreras a la inversión china en empresas tecnológicas norteamericanas o el bloqueo a las exportaciones estadounidenses de alta tecnología dirigidas a China, al tiempo que las empresas americanas se han hecho cada vez más reacias a transferir su tecnología. Un caso ilustrativo es el de la empresa china Huawei, la cual ha pasado de ser un proveedor eficiente y barato en telefonía a nivel mundial a ser expulsado del mercado norteamericano y de algún otro país europeo por motivos de seguridad nacional, poniendo en cuestión los beneficios de una globalización sin límites.

Biden no ha dado marcha atrás en ninguna de las sanciones tecnológicas implantadas por su predecesor, sino que ha usado ya en varias ocasiones los instrumentos creados por este para intensificar la presión sobre las empresas tecnológicas chinas. Ha incluido a compañías como SMIC (Semiconductor Manufacturing International Corp) en la Entity List (donde ya se incluyen la mayor parte de las compañías chinas de semiconductores), bloqueando al mayor productor de microchips chino la posibilidad de ampliar su capacidad de producción justo en un momento de gran escasez ▷

mundial. Al mismo tiempo, EE. UU. está tratando de atraer a otras empresas tecnológicas del sector de la fabricación de microprocesadores, como Samsung, TSMC e Intel, para que destinen parte de su inversión en territorio norteamericano. Además, ha puesto en marcha varias iniciativas legislativas (como la Chips Act, la Endless Frontiers Act, la Strategic Competition Act, la Innovation and Competition Act, o la Export Control Reform Act), que suponen una intensificación de los controles sobre la venta de tecnologías en una amplia variedad de sectores (biotecnología, fabricación de materiales avanzados, robótica o inteligencia artificial, entre otros), haciendo muy complicado a China poder importar estas tecnologías.

Con objeto de hacer frente a estas medidas, China ha intensificado su orientación hacia el desarrollo tecnológico, aprobando iniciativas como Made in China 2025 o China Standards 2035, con las que ha logrado desarrollar sus capacidades tecnológicas hasta el punto de que las empresas chinas ya lideran sectores como el 5G o el reconocimiento facial. Con estas estrategias, Pekín ha demostrado su intención de convertirse en el líder mundial en productos de alta tecnología y en sectores de alto valor añadido, como las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la inteligencia artificial, a la vez que cierra su mercado a terceros con medidas proteccionistas.

No obstante, pese a que China tiene el objetivo de seguir reduciendo el *gap* tecnológico con EE. UU. hasta llegar a ser tecnológicamente autosuficiente, el gigante asiático sigue manteniendo una fuerte dependencia de la innovación occidental para modernizar sus cadenas de producción y seguir siendo la fábrica del mundo, al mismo tiempo que se transforma en una potencia exportadora de manufacturas con alto valor añadido. Concretamente, China depende de

la tecnología extranjera en dos tipos de productos claves que le impiden actualmente alcanzar el liderazgo tecnológico a nivel mundial: semiconductores y piezas de aviación. La industria de los semiconductores expone la fuerte interdependencia económica de China con respecto a EE. UU., puesto que el diseño de chips requiere de un *software* dominado actualmente por empresas estadounidenses. Sin acceso a estos chips, el gigante asiático se caería de muchas cadenas de valor del sector tecnológico de las que ahora mismo es un elemento clave. Por otro lado, China tampoco es aún autosuficiente en la fabricación de piezas manufacturadas complejas requeridas en su industria de aviación comercial, encontrándose actualmente abastecida por el duopolio global Airbus-Boeing.

Si la rivalidad sinoamericana se acentúa, podrían surgir dos bloques u órdenes paralelos, lo cual daría al traste con el multilateralismo y Europa debería, probablemente, tomar partido hacia EE. UU. por motivos de seguridad, donde ya ha comenzado a dar algunos pasos. Prueba de ello es la postura más restrictiva sobre las inversiones extranjeras que ha adoptado la UE, con la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/452, que limita la inversión de países terceros en sectores estratégicos como las tecnologías o con capacidad de control de la información, o la guía publicada por la Comisión Europea en 2020 para mitigar los riesgos de seguridad en las redes 5G y las medidas adoptadas por numerosos Estados miembros, dirigidas a mitigar los riesgos de una dependencia tecnológica china. España también está adoptando sus propias normas en este sector, donde se ha aprobado recientemente el Real Decreto-ley 7/2022, que endurece los requisitos para los proveedores de redes 5G con el objetivo de salvaguardar la seguridad de las redes de comunicaciones. No ▷

obstante, las divergencias que mantiene la UE tanto con EE. UU. como con China en algunos aspectos de seguridad han impulsado un debate en el seno comunitario sobre la necesidad de desarrollar capacidades tecnológicas propias vinculadas con conceptos como la «autonomía estratégica» o la «soberanía digital».

4. Rivalidad militar

En el ámbito militar, el rápido ascenso de China en la escena mundial se ha visto reflejado en un progresivo incremento de sus capacidades militares que el gigante asiático ha tratado de ocultar manteniendo su *soft power* de cara al exterior, alejándose de cualquier práctica que pueda ser considerada intimidatoria por la comunidad internacional. China ocupa ya la segunda posición del gasto mundial en defensa, por detrás de EE. UU., y pretende haber completado la modernización de sus fuerzas armadas para 2035 con el fin de alcanzar una fuerza militar capaz de rivalizar con la de EE. UU.²¹, sobre todo teniendo en cuenta que ambos países chocan en una gran variedad de intereses en el este y el sur del Pacífico, donde no solo está Taiwán y una cadena de islas cuya soberanía disputan varios países de la zona, también es el lugar por donde transita la principal ruta comercial del mundo, que atraviesa el estrecho de Malaca.

Las dos grandes potencias promueven visiones y sistemas de seguridad regionales opuestos y consideran sus acciones de manera reactiva frente a la inestabilidad generada por el otro. China considera el reposicionamiento de

EE. UU. hacia la región y su sistema de alianzas como factores desestabilizadores y promueve una nueva arquitectura de seguridad que los excluye como potencia extrarregional. Por el contrario, Washington interpreta el reforzamiento de sus alianzas en la región del Indo-Pacífico como una respuesta natural a una actitud más agresiva por parte de China, identificada como el mayor desafío para la seguridad regional y el orden internacional.

Con el objetivo de contrarrestar la supremacía de EE. UU., además del incremento en gasto militar, China ha venido adoptando una posición más agresiva en defensa de sus intereses territoriales y estratégicos en todo el mundo. China, mediante su inversión en puertos e infraestructuras estratégicas en el Índico (a través de la Iniciativa BRI), ha conseguido establecer una presencia militar permanente en el Indo-Pacífico, haciendo que la tensión con EE. UU. aumente especialmente en esta zona, donde el gigante asiático ya ha construido numerosas bases militares, con el pretexto de proteger sus inversiones estratégicas en la zona o de usarlas para proteger a su flota pesquera.

Desde de una perspectiva geoestratégica, Asia-Pacífico constituye indudablemente el punto focal de la rivalidad sinoestadounidense, donde China tiene como prioridades en la región: i) el incremento de su presencia militar y el despliegue de infraestructuras militares en las islas disputadas del mar del Sur, ii) impedir la independencia de Taiwán, iii) mantener su soberanía nacional sobre Hong Kong, iv) aumentar su influencia sobre los microestados del Pacífico Sur, como demuestra el reciente acuerdo de cooperación en seguridad firmado con las Islas Salomón, y v) controlar el estrecho de Malaca, por su importancia estratégica como ruta comercial. En este sentido, el ▷

²¹ El ejército chino desempeña un papel fundamental en la consecución del objetivo de Xi de convertirse en la potencia dominante en Asia-Pacífico, y su objetivo estratégico de salvaguardar la soberanía, la seguridad y los intereses de desarrollo de China.

Aukus²² ha supuesto un golpe para el gigante asiático, planteándole un obstáculo en su estrategia de control del Pacífico y en su intento exclusivo de control del estrecho de Malaca. A nivel multilateral, EE. UU. ha propiciado un debate en el seno de la OTAN sobre cómo mitigar el desafío chino, especialmente sobre la doctrina militar y las capacidades chinas. EE. UU. es consciente de que sus aliados europeos pueden hacer de contrapeso a China más en los ámbitos diplomático, comercial, financiero y tecnológico que en el militar. De ahí que apelen a la naturaleza política de la OTAN y su condición de «comunidad de valores» para reivindicar una mayor implicación europea a la hora de hacer de contrapeso al poder chino e intenten utilizar la organización para convencer a Europa sobre una forma determinada de ver a China.

5. Interacción financiera

En el ámbito financiero, EE. UU. tiene una ventaja muy importante sobre China: la internacionalización del dólar y su papel como activo de reserva mundial. China ha intentado internacionalizar el renminbi (RMB) a través de la Nueva Ruta de la Seda, pero los resultados han sido escasos, encontrándose a gran distancia de alcanzar el papel que desempeña actualmente el dólar estadounidense como divisa de intercambio comercial.

Esta vulnerabilidad frente al dólar hace que la mayoría de las transacciones internacionales

²² Aukus es un pacto de seguridad (alianza militar) trilateral entre Australia, Reino Unido y EE. UU. para la región del Indo-Pacífico. El pacto se centra en la capacidad militar, separándola de la alianza de intercambio de inteligencia Five Eyes que también incluye a Nueva Zelanda y Canadá. Aukus pretende establecer una flota de submarinos de propulsión nuclear con la que Washington aspira a reformular la estrategia en el Indo-Pacífico y contrarrestar la creciente influencia china en la región.

de China se liquiden en la moneda estadounidense a través del sistema SWIFT, con los condicionantes políticos que impone EE. UU. al resto del mundo mediante la utilización de este sistema financiero, usándolo en ocasiones como medio de represalia contra sus adversarios, tal y como hemos visto con Cuba, Irán o recientemente con Rusia. Esto ha puesto tradicionalmente a China en una situación de alerta frente a un posible aislamiento (desacoplamiento) financiero por parte de EE. UU. Ante este escenario, China ha comenzado a dar sus primeros pasos hacia un orden financiero alternativo que le permita evadir sanciones estadounidenses y que tiene como objetivos principales la internacionalización del RMB, a través del Sistema de Pagos Interbancarios Fronterizos chino (CIPS) y la utilización del RMB digital, permitiéndole evadir el sistema SWIFT.

Ambos objetivos (tanto la internacionalización como el uso extenso del RMB digital) están lejos de materializarse a corto y medio plazo. Por un lado, la internacionalización de la moneda china se ve actualmente obstaculizada por el fuerte control estatal sobre el sector financiero. Si bien el creciente uso del RMB a nivel internacional ha venido acompañado de un mayor número de pagos fronterizos procesados a través del sistema chino CIPS, se trata de un sistema que todavía depende del sistema de mensajería SWIFT y carece de liquidez suficiente, por el número limitado de instituciones financieras extranjeras vinculadas a él. Estas limitaciones explican la escasa efectividad del CIPS y sus dificultades para la internacionalización del RMB.

En este contexto, China plantea desde 2019 el uso del RMB digital (e-CNY) como alternativa que le permita realizar transacciones transfronterizas eludiendo el SWIFT. Este hecho, ▷

con gran relevancia geopolítica, además de financiera, reduciría la capacidad de EE. UU. de imponer sanciones basadas en el sistema SWIFT, así como de obtener información sobre esas transacciones. Por ello, Pekín está acelerando el desarrollo de su moneda digital al suponer una forma de aumentar su soberanía monetaria, protegiéndola de las decisiones de Washington. Con este objetivo, Pekín ha decidido recientemente ampliar el horario de cotización de su divisa y pasar de las 14 horas actuales de cotización diaria hasta las 18 como forma de aumentar la demanda de dicha moneda. Sin embargo, y pese a la firma de MoU (Memorandum of Understanding) con varios países, el RMB digital solo está autorizado para pagos minoristas nacionales, señal de que la internacionalización de la moneda china se concibe como una meta más a largo plazo.

Dado que el RMB no es una moneda convertible, China está obligada a acumular divisas extranjeras para hacer frente a cualquier *shock* externo. Gracias a sus superávits comerciales, es el país que más reservas en divisa extranjera acumula²³, especialmente dólares, demostrando la elevada interrelación financiera existente entre las dos grandes potencias y, a su vez, la dependencia del sistema financiero chino frente al de EE. UU. Una parte de las divisas que China mantiene se destina a la adquisición de bonos extranjeros. En concreto, China posee el 15% del total de títulos de deuda estadounidense en manos extranjeras, lo que le sitúa como su segundo prestamista internacional, por detrás de Japón. No obstante, las compras de bonos del tesoro americano por parte de China han caído drásticamente al caer el superávit chino por cuenta corriente, por lo que los ahorros

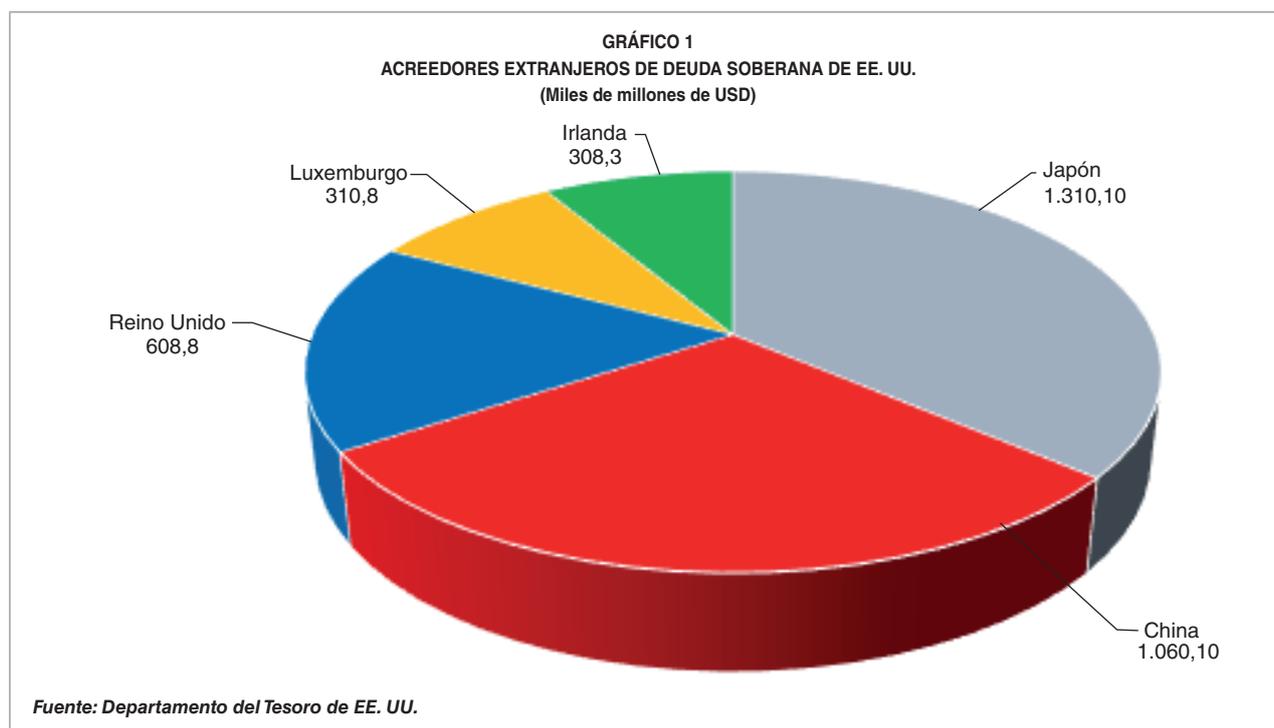
chinos han dejado de financiar la economía americana de forma significativa.

A raíz de la guerra comercial se ha especulado sobre la posibilidad de una venta masiva de los bonos estadounidenses a modo de represalia por parte de Pekín. Sin embargo, los efectos de esta acción podrían ser nefastos para la propia economía china, ya que causarían, en primer lugar, una caída del dólar y un desajuste del RMB, encareciéndose los productos chinos en EE. UU., y, en segundo lugar, un descenso del valor del resto de bonos de su cartera, afectando a la riqueza de la economía china.

A la vista de lo anterior, China busca reducir su elevado grado de exposición al comercio internacional y su vulnerabilidad frente al dólar mediante la autosuficiencia económica, como recoge su estrategia de Circulación Dual. Para ello, las autoridades han realizado importantes avances en sectores como la industria, la energía o la agricultura, extensibles en el medio plazo a otros sectores (*i.e.*, infraestructura digital) con el fin de reducir sus importaciones y depender cada vez más de su producción y consumo internos.

En este sentido, la internacionalización del RMB y el uso del RMB digital se une a la BRI, a la Asociación Económica Regional Integral (RCEP) y al Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras (BAII) como parte de una estrategia de China para elevar su independencia de las instituciones bajo la hegemonía estadounidense a nivel internacional. No obstante, parece obvio que, si bien China puede lograr desplazar a EE. UU. en 2035 como primera economía mundial, no es probable que ocurra lo mismo para el RMB respecto al dólar, aunque no se podría descartar que la moneda china se convierta en la tercera divisa de reserva en el mundo para entonces, por detrás del dólar y el euro. ▷

²³ 3,2 billones de dólares en 2021.



Si bien China está demostrando hacer todos sus esfuerzos por ganar autonomía financiera frente a Occidente, el gigante asiático se enfrenta a importantes debilidades internas en este ámbito. China cuenta con un sistema financiero con importantes deficiencias estructurales y caracterizado por grandes desequilibrios internos al proporcionar mayor acceso al crédito a las empresas estatales chinas, a pesar de la competitividad del sector privado. A esta segmentación del sistema bancario se suma el sistema de garantías implícitas que se aplica para las empresas estatales, en virtud del cual se proporciona mayor cobertura financiera a las empresas públicas, provocando que, ante las grandes dificultades del sector privado para obtener liquidez, los bancos desarrollen productos alternativos fuera de los mecanismos de supervisión de los reguladores chinos (*shadow banking*) para el sector privado. Este canal de financiación en la sombra ha introducido

riesgos en el sistema financiero debido al bajo nivel de garantías y avales exigidos para respaldar sus operaciones. Estos problemas se han visto intensificados tras la pandemia, al reducirse los beneficios de las empresas públicas y acelerarse los impagos por parte de empresas estatales, que, junto con la relajación de las condiciones de concesión de crédito para reactivar la economía y el aumento de los préstamos aprobados para las empresas, empeoraron la calidad de los activos bancarios, además de reactivar la financiación en la sombra.

Por último, el excesivo endeudamiento del sector inmobiliario tiene repercusiones y genera una enorme preocupación dentro del sector financiero al haber incrementado considerablemente el índice de morosidad de los préstamos inmobiliarios, perjudicando a la estabilidad de la economía china y suponiendo otra de las grandes debilidades internas del gigante asiático frente a EE. UU. en este ámbito. ▷

6. Dimensión mundial del conflicto sinoamericano

La rivalidad sinoamericana amenaza con contagiarse a nivel mundial y provocar nuevos peligros económicos y militares, creando un nuevo orden geoeconómico mundial que podría suponer una desglobalización. Actualmente, China es la única potencia capaz de superar la hegemonía de EE. UU. a nivel mundial, lo cual a la larga implicará un nuevo reparto de poder y de intereses geoestratégicos en el mapa mundial. Conseguir el liderazgo mundial no solo implica adquirir un determinado estatus, sino también ventajas adicionales, como adquirir una influencia dominante a nivel político, económico y tecnológico, y establecer una zona de influencia bien liberal, bien autocrática, lo cual pondría en cuestión la actual preponderancia de la ideología liberal-democrática y el consiguiente respeto de los derechos humanos. Hay que tener en cuenta que, para China, los conceptos de «democracia liberal y de libertad de expresión» amenazan el dominio ideológico del PCCh. En este sentido, desde la crisis de Taiwán en 1995-1996, ambas potencias se consideran virtuales rivales militares con oscuras intenciones ofensivas. Esto es muy evidente en el mar del Sur de China, donde EE. UU. pretende asegurar un corredor libre para la navegación mundial, mientras China persigue crear una zona de exclusión, patrullada por submarinos nucleares, e impedir la intervención de EE. UU. en ese imprescindible corredor marítimo.

Por su parte, EE. UU. piensa que las inversiones chinas en infraestructuras en países terceros, a través de su iniciativa One Belt One Road, es un riesgo estratégico, dado que pretende incrementar su zona de influencia en el resto del mundo y considera sus prácticas

comerciales como depredadoras: los subsidios a las empresas públicas, la transferencia forzada de tecnología a las empresas que invierten en China y el robo de la propiedad intelectual. Este recelo no se limita a la influencia de China en los países asiáticos, sino que se extiende a Oriente Medio, África, al resto del continente americano y, por último, al Ártico, donde EE. UU. teme una creciente presencia militar china en su lucha por explotar los recursos naturales.

En términos geográficos, China juega con una desventaja al compartir 22.000 km de fronteras con catorce países, cuatro de ellos con armas nucleares (Rusia, India, Paquistán y Corea del Norte), y más de 18.000 km de costa con seis países vecinos, algunos de los cuales poseen bases militares americanas. Hasta la fecha, China ha resuelto pacíficamente sus conflictos fronterizos, pero su ascendente poder puede generar nuevos y complejos problemas de seguridad con sus vecinos. Las rutas del Indo-Pacífico son vitales para China, y su desarrollo armamentístico (numéricamente tiene la mayor flota a nivel mundial) está orientado a asegurar dichas rutas, así como el acceso al Pacífico Sur y proyectar su poder a nivel mundial. Este poderío militar es considerado como una amenaza para las bases americanas en Japón, Corea del Sur y Guam. Lo mismo ocurre con la base militar china en Yibuti, en el Cuerno de África, y su intención de construir otra en Guinea Ecuatorial para controlar las rutas atlánticas y sus crecientes capacidades en aspectos militares, tanto en el espacio como en el ciberespacio.

Por último, la modernización del arsenal nuclear chino es otro elemento de preocupación para EE. UU., tanto por los misiles balísticos intercontinentales como por los nuevos misiles de lanzamiento desde el aire y por el proyecto conjunto con Rusia de desarrollar un ▷

sistema de alerta temprana para misiles, lo cual está degenerando en una carrera armamentística muy alejada del objetivo de control de armas.

El último desencuentro de China con EE. UU. se ha producido a raíz de su posicionamiento en la guerra de Ucrania, donde ha declarado su neutralidad, evitando condenar la acción de Moscú y acusando a EE. UU. de provocar el conflicto. Por ello, es necesario analizar cuál es la política china ante la invasión de Ucrania, y cuál será su posible actuación a medio plazo. China intenta jugar a dos bandas: por un lado pesa su interés estratégico en apoyar al régimen de Putin, puesto que no le interesa una Rusia prooccidental, y por otro están sus fuertes intereses económicos con Occidente. Por ello, el gigante asiático trata de no mostrar su apoyo a Rusia ante la comunidad internacional, pero en la práctica sus relaciones comerciales se han estrechado²⁴ debido a sus intereses económicos en el país vecino. China evita cruzar determinadas líneas rojas en su apoyo a Rusia y cualquier movimiento en el terreno económico que puedan ser interpretados por EE. UU. como un intento de mitigar el impacto de las sanciones occidentales contra Rusia.

Rusia es para China una zona natural de expansión económica, una fuente fundamental de suministro energético y una pieza clave en su corredor de mercancías hacia Europa, erigiéndose también en pieza clave en el corredor de la Ruta de la Seda ferroviaria²⁵ y marítima a través del Ártico²⁶ con vistas a desarrollar la

Ruta Marítima del Norte (conocida también como Ruta de la Seda Polar y el Ártico)²⁷, como parte de la gran iniciativa china BRI. Además, para China, Rusia supone un apoyo en foros internacionales²⁸.

En el ámbito comercial, China es el principal socio de Rusia (primer suministrador y primer cliente)²⁹. Las buenas relaciones institucionales se traducen, además, en grandes proyectos de inversión conjunta, especialmente en energía y transporte. En concreto, en el sector gasístico, China representa para Rusia la mejor oportunidad (casi la única) de reducir su dependencia del mercado europeo. Adicionalmente, se está desplegando la cooperación bilateral sinorrusa en el campo de la energía nuclear.

Más allá del ámbito económico y comercial, el gigante asiático es el gran aliado político de Rusia en Asia, tal y como demuestran sus posiciones adoptadas en acontecimientos recientes. El gigante asiático hizo la vista gorda ante la ocupación de Crimea por parte de Rusia, pese a violar el principio chino de no interferencia en los asuntos internos de otros países. A cambio, Rusia apoyó la decisión de China de rechazar una resolución jurídica sobre la disputa del mar de China Meridional. China también ha apoyado las operaciones militares de Rusia en Siria al compartir los mismos objetivos (la supervivencia del régimen de Al-Ásad y la derrota del Estado Islámico). Actualmente, en la invasión rusa a Ucrania, China ha sido ▷

²⁴ Según datos de la Administración General de Aduanas (GACC), el pasado mes de mayo el gigante asiático incrementó un 14,9% mensual y un 39,6% anual sus intercambios comerciales con Rusia.

²⁵ Este corredor ferroviario atraviesa Kazajistán, Rusia, Bielorrusia y Polonia y después se ramifica hacia países como Alemania, Francia o España, siendo una de las líneas la que conecta Yiwu con Madrid.

²⁶ Se espera que la ruta marítima del Ártico sea navegable en 2030 como consecuencia del deshielo.

²⁷ Además de Rusia, Islandia y Noruega han despertado el interés de China por su relevancia geoestratégica en la Ruta Marítima del Norte, que permitiría a China tener mejor acceso a las rutas comerciales del Ártico, los recursos naturales existentes en la región y a sus aguas de pesca, proporcionando a China una oportunidad comercial única de crear un *hub* naviero entre Asia y Europa, libre del dominio estadounidense.

²⁸ Su sillón permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, su arsenal nuclear y sus amplias fuerzas armadas asegurarán que siga siendo un actor importante para China y, en general, en la escena mundial.

²⁹ El gigante asiático importa de Rusia fundamentalmente gas, petróleo, carbón, madera, pieles y productos agroalimentarios.

muy crítica con las sanciones occidentales contra Rusia, aunque no es previsible que Pekín arriesgue su estabilidad económica ofreciendo apoyo militar y financiero a Moscú.

Considerando la terrible agresión de Rusia en Ucrania, la política de sanciones aplicadas por parte de EE. UU. y de la UE ha contado con un amplio consenso a nivel mundial. La justificación de las sanciones deriva de la necesidad de imponer un severo castigo a Rusia en términos económicos y financieros, para obligarla a desistir de su intento de invasión de un Estado soberano, sin involucrar a la OTAN militarmente en la defensa del territorio ucraniano y así evitar una confrontación que podría derivar en guerra nuclear. Por otra parte, la eficacia de las sanciones dependerá, en gran medida, de que estas sean aplicadas simultáneamente por muchos, de forma que su elusión, tanto desde el punto de vista comercial como financiero, sea prácticamente imposible para el país sancionado. Así mismo, la eficacia de las medidas adoptadas dependerá, por lo general, de la política que aplique China hacia Rusia, bien sea apoyándola a través del uso de su sistema de pagos CIPS (Cross-Border Interbank Payment System), el cual ha sido descartado como alternativa viable al depender del sistema SWIFT, bien apoyando el boicot occidental para acelerar su retirada de Ucrania. La actitud de China hacia Rusia puede ser crucial, sin embargo, teniendo en cuenta sus intereses económicos y geoestratégicos (su dependencia del gasoducto Power of Siberia 1 y del futuro gasoducto Power of Siberia 2, su expansionismo económico a través de su política One Belt One Road, sus aspiraciones soberanistas, etc.), es probable que se quede como mero observador del drama, lanzando guiños más o menos simbólicos a ambos lados, sin tomar partido claro por ninguno de los contendientes, para poder

seguir comerciando con el bloque occidental, al cual necesita para mantener su crecimiento económico interno.

Si atendemos al multilateralismo, el Gobierno de Xi se presenta como un gran valedor de este. Sin embargo, tal y como se ha señalado anteriormente, China no deja de subvertir las instituciones multilaterales. Por su parte, el Gobierno de EE. UU. no deja de criticar la inoperancia de algunos organismos, como la OMC, llegando incluso a amenazar en el pasado con su abandono, todo lo cual va en detrimento de dicho multilateralismo.

Desde la crisis financiera de 2008, el enorme déficit público de Washington limitó su capacidad de mantener su liderazgo en los organismos multilaterales y su posibilidad de cumplir con sus compromisos financieros internacionales por la presión del Congreso, al tiempo que China, casi inalterada por dicha crisis, aprovechó para incrementar muy considerablemente sus aportaciones monetarias (casi por cuatro en los últimos diez años) y su influencia en dichos organismos, tanto en el FMI y el BM como en la propia ONU, a pesar de que EE. UU., apoyado por el G7, siempre ha bloqueado las pretensiones chinas de aumentar su influencia en las instituciones emanadas de Bretton Woods de acuerdo con su mayor peso económico mundial. De ello surgieron nuevas organizaciones, donde China es el único financiador, como el Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB), el New Development Bank (banco de desarrollo de los BRICS) y la Belt and Road Initiative (BRI).

El uso que China hace de las normas y organizaciones internacionales se encuentra muy alejado del espíritu del multilateralismo occidental. China frecuentemente incumple los compromisos adquiridos en el protocolo de adhesión a la OMC firmado en 2001, como ▷

la necesaria apertura del mercado, la eliminación de subsidios a empresas nacionales y la protección de la propiedad intelectual. Al mismo tiempo, en el derecho marítimo, China no sigue las normas de la Convención del Mar reconocidas y aceptadas, sino que pretende crear una zona de influencia extraterritorial dentro de lo que denomina la Línea de los Nueve Trazos, que implica una expansión de los derechos de zona económica exclusiva, y de sus aguas territoriales, implicando una alteración de las normas internacionales vigentes.

En la OMC, el gigante asiático trata de permanecer como una nación en vías de desarrollo, con todos los privilegios que ello conlleva a la hora de establecer una política arancelaria que ha favorecido la localización de numerosas industrias multinacionales en su territorio. También ha tenido diferentes controversias con la Corte de Apelaciones de dicha organización, lo que ha llevado a una parálisis en el organismo y a que se replantee su funcionamiento.

En el FMI, dos temas recurrentes en las discusiones dentro de su directorio y que involucran al gigante asiático son, por un lado, la infrarrepresentación de China, que debería ser el segundo accionista de la institución por delante de Japón; y, en segundo lugar, las presiones para que se disponga de una mayor transparencia de la deuda soberana que tienen terceros países con China, generalmente vinculada a la disposición de recursos naturales como garantía de pago. Aunque los préstamos de China a través del FMI y otros clubes de acreedores son reducidos, China presta grandes cantidades de dinero mediante los préstamos de su iniciativa BRI, llevando a auténticas trampas de deuda en estos países. China apoya las reducciones de deuda del FMI con los países pobres, pero se niega a incluir las suyas propias a través de los préstamos realizados

bajo la iniciativa BRI, demostrando que no trata de destruir los organismos multilaterales, pero incumple sus normas constantemente, haciendo un uso beneficioso de ellas para que las normas internacionalmente aceptadas, pasen a ser normas de uso subjetivo a favor de China.

China actúa de forma similar en todas las organizaciones multilaterales internacionales, ya sea sobre patentes, cambio climático, estándares tecnológicos internacionales, aviación civil, etc. Por este motivo, desde la UE hay una creciente confluencia con EE. UU. respecto a lo que supone el ascenso chino al orden internacional vigente para sustituirlo por un orden chino subjetivamente y asimétricamente sinocéntrico. Es por ello que la UE y EE. UU. comparten la visión sobre China de socio, competidor y rival sistémico.

China y EE. UU. tienen una visión muy diferente del multilateralismo. Mientras China se enorgullece de ser miembro de casi todas las organizaciones intergubernamentales y de haber firmado más de 500 tratados multilaterales, trata de reformar las instituciones desde dentro. China no ha participado en la formulación de las reglas multilaterales actuales y cree que las reglas formuladas por Occidente no deben imponerse a otros países. El gigante asiático acepta sus derechos y beneficios en las organizaciones multilaterales, como la OMC, pero rechaza, en gran medida, sus responsabilidades y compromisos y demuestra constantemente que los ignora cuando están en desacuerdo con sus intereses, eludiendo los marcos del orden multilateral existentes al tiempo que construye otros nuevos.

EE. UU., a diferencia de China, respeta las reglas del juego que rigen el multilateralismo. Sin embargo, su actuación mediante la imposición de medidas unilaterales por parte de ▷

Washington, como las sobretasas arancelarias bajo la sección 301³⁰ y la sección 232, ha contravenido a su vez las normas multilaterales de la OMC, generando un círculo vicioso, durante la era Trump, de la cual es necesario salir cuanto antes si se espera que prevalezca el orden mundial basado en organismos multilaterales que garanticen el juego limpio en el comercio y las transacciones internacionales. Hasta la fecha, EE. UU. no ha respondido de forma proactiva a la política de China en la ONU, se retiró del Consejo de Derechos Humanos y posteriormente de la UNRWA (United Nations Relief and Works Agency), al tiempo que China aumentó drásticamente su contribución financiera al mismo.

En definitiva, ni China ni EE. UU. pretenden destruir los organismos multilaterales, pero mientras que el gigante asiático soslaya y viola constantemente sus normas y disciplinas, EE. UU. trata de respetar sus normas, pero al mismo tiempo impone de forma unilateral sus propias medidas frente a cualquier tipo de violación por parte de China que considere como una amenaza para sus intereses, contravinendo, en ocasiones, las reglas del juego multilateral. Ambos titanes priorizan las negociaciones bilaterales a la hora de resolver conflictos, perjudicando seriamente el buen funcionamiento y prestigio de los mismos, lo cual hace más necesario que nunca el apoyo de la UE al sistema de solución de diferencias dentro de dicho esquema multilateral, si se quiere evitar una disfuncionalidad de la OMC y un aumento de la bipolaridad del Orden Económico Mundial.

³⁰ A pesar de las controversias existentes en cuanto a mantener los aranceles a productos chinos bajo la sección 301, y tras cuatro años de implementación, a principios de mayo ha sido publicado el anuncio de revisión de estas medidas. Mediante este anuncio, se da un plazo a las empresas nacionales para que comuniquen su interés en que estas medidas continúen. En caso de no recibir peticiones, supondría la finalización de estas medidas.

7. Cooperación transatlántica respecto a China

A raíz de la guerra comercial con EE. UU., China está inmersa en una política de reducción de sus vulnerabilidades internas y externas y, por extensión, de aislamiento internacional. Esta política de aislamiento responde a consideraciones puramente ideológicas y de seguridad nacional, sin tener en consideración los factores económicos contrarios a ella. La política de Circulación Dual y el desarrollo proteccionista de la economía digital en China desde 2017 son claros ejemplos de esta tendencia, que ha alcanzado su punto álgido con las restricciones a la movilidad internacional de las personas con motivo de la COVID-19.

En este contexto, existe una gran asimetría en la relación económica entre países occidentales, como EE. UU. o la UE, y China. El país asiático está cerrándose y cada vez es más difícil acceder a su mercado, mientras que la UE permanece abierta y sin capacidad de reacción reglada contra las posibles medidas restrictivas chinas. Es por ello que la UE considera que existe una clara necesidad de reforzar la cooperación entre los países con intereses comerciales en China, como EE. UU., para acentuar el poder de negociación frente a las autoridades chinas, tanto a nivel bilateral como multilateral. Europa ya no considera a China como un mero socio comercial, sino como un rival sistémico que promueve un sistema alternativo de gobernanza, ajeno al liberalismo occidental. La colaboración con EE. UU. en temas más horizontales, como el Level Playing Field, la competencia, la estandarización o la reciprocidad en el acceso al mercado, es fundamental. Desde las instituciones europeas existe el consenso general de que la coordinación entre ambas partes ayudaría al sector ▷

empresarial europeo y estadounidense a exigir a China un entorno empresarial que permita a las empresas extranjeras desarrollar su actividad económica y comercial en condiciones competitivas. De ahí que EE. UU. y la UE estén de acuerdo en que resulta fundamental poner en valor su mercado y obligar a China a pagar por él un precio justo. A la vez, China necesita el acceso al mercado de la UE y EE. UU. para vender sus productos, y eso le supone una gran dependencia que no se está explotando.

EE. UU. considera que China es el principal desafío para la comunidad transatlántica. De hecho, China se ha convertido en un punto clave en el diálogo EE. UU.-UE en materia de comercio y tecnología, importante vector de la relación transatlántica. En este sentido, el TTC (The US-EU Trade and Technology Council) parece que podría constituir un foro para abordar los retos a los que se enfrentan tanto las empresas europeas como las estadounidenses.

Estos desafíos, que giran en torno de la OTAN, especialmente en el área de la geopolítica, se han visto agravados tras la agresión militar de Rusia a Ucrania y la posición de China de no condenar dicha invasión. No obstante, la OTAN diferencia entre la amenaza militar directa de Rusia y el desafío chino, que es presentado como algo muy diferente. El desafío militar representado por China en la región euroatlántica es relativamente limitado y, por ello, actualmente se establecen límites al papel de la OTAN en relación con China. El gigante asiático es un competidor estratégico para EE. UU. y la UE, pero no es enemigo de la OTAN (ver la declaración de la Cumbre de la OTAN de 2022 en Madrid)³¹, a diferencia de las afirmaciones

³¹ NATO 2022 Strategic concept:

13. The People's Republic of China's (PRC) stated ambitions and coercive policies challenge our interests, security and values. The PRC employs a broad range of political, economic and military tools to increase its global footprint and project power, while remaining opaque

de la antigua Administración Trump, desde la que se fomentó la contención militar occidental contra China.

Por ello, Occidente considera que es especialmente relevante avanzar en los trabajos dirigidos a reforzar la cooperación transatlántica frente a China en el ámbito fundamentalmente económico: en organizaciones de estandarización internacionales, reforzar del suministro de energía en la UE y su vecindad, acelerar la transición energética limpia y justa hacia un futuro de cero emisiones³², intensificar la resiliencia de las cadenas de suministro de ciertos materiales críticos, el control de las exportaciones de bienes de doble uso, el control de las inversiones extranjeras y hacer frente a las prácticas de economías no de mercado.

8. Conclusión

El Gobierno Biden, en un principio, dio la bienvenida a la competencia con la República Popular China (RPC), siempre que fuera justa y basada en un campo de juego nivelado para trabajadores, agricultores y empresas estadounidenses. No obstante, el Gobierno ▷

about its strategy, intentions and military build-up. The PRC's malicious hybrid and cyber operations and its confrontational rhetoric and disinformation target Allies and harm Alliance security. The PRC seeks to control key technological and industrial sectors, critical infrastructure, and strategic materials and supply chains. It uses its economic leverage to create strategic dependencies and enhance its influence. It strives to subvert the rules-based international order, including in the space, cyber and maritime domains. The deepening strategic partnership between the People's Republic of China and the Russian Federation and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests.

14. We remain open to constructive engagement with the PRC, including to build reciprocal transparency, with a view to safeguarding the Alliance's security interests. We will work together responsibly, as Allies, to address the systemic challenges posed by the PRC to Euro-Atlantic security and ensure NATO's enduring ability to guarantee the defense and security of Allies. We will boost our shared awareness, enhance our resilience and preparedness, and protect against the PRC's coercive tactics and efforts to divide the Alliance. We will stand up for our shared values and the rules based international order, including freedom of navigation.

³² El 7 de febrero de 2022 se celebró una reunión del Consejo de Energía UE-EE. UU. Actualmente, EE. UU. es el principal suministrador de gas natural licuado a la UE.

Biden tiene claro que Pekín se resiste a realizar reformas significativas para limitar las distorsiones que la política de Estado china causa en el mercado global. Por ello, la Administración persigue la resiliencia de la cadena de suministro y el liderazgo tecnológico mediante el nuevo Plan de Rescate (America Rescue Plan Act).

En un primer momento, y tras la toma de posesión del presidente Biden el 20 de enero de 2021, las prioridades del USTR (United States Trade Representative) con respecto a China se podrían resumir en los siguientes apartados:

- *Evaluar con China el grado de cumplimiento de sus compromisos bajo el Acuerdo de Fase I* firmado con la Administración Trump, a raíz de la aplicación de la sección 301 a diversos productos chinos. China asumió compromisos que benefician a ciertas industrias estadounidenses, incluida la agricultura, que hay que hacer cumplir. Recordemos que, a principios de 2020, después de una guerra arancelaria de dos años, EE. UU. y China firmaron el llamado Acuerdo de Fase I, por el que EE. UU. redujo algunos aranceles a cambio de que Pekín se comprometiera a abordar el robo de propiedad intelectual y a comprar 200.000 millones de USD en energía, productos agrícolas y manufacturados y servicios hasta diciembre 2021. Sin embargo, China se quedó más de un tercio por debajo de esos compromisos.
- *Elaborar una estrategia para contener la expansión china en el Indo-Pacífico*. En febrero de 2022, la Administración Biden publicó el Marco Económico del Indo-Pacífico (IPEF), una propuesta de cooperación económica con la que pretende conseguir reforzar su influencia

económica en la región y a la que ya se han unido catorce países³³. La iniciativa cuenta con cuatro pilares: el comercial y el desarrollo de infraestructuras, las energías limpias, las cadenas de suministro y asuntos fiscales y contra la corrupción. No es un acuerdo comercial tradicional porque no incluye acceso al mercado, lo que puede representar un desafío para EE. UU., ya que el acceso a mercados es lo que atrae a los países a unirse a los acuerdos comerciales. En definitiva, EE. UU. pretende que el IPEF sea una coalición que excluya a China de las cadenas de suministro globales y devolver presencia estadounidense al terreno de los macroacuerdos comerciales suscritos en los últimos años en la región —el RCEP y el CPTPP (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica), del que Donald Trump se retiró—.

- *Reiniciar el proceso de exclusiones arancelarias específicas* para mitigar los efectos de ciertas tarifas de la sección 301 que aumentaron los costes para los estadounidenses. Desde principios de este año, el USTR está revisando la aplicación del primer grupo de aranceles, bajo la sección 301, sobre más de 300.000 millones de USD en importaciones chinas necesarios para evitar su vencimiento.

Posteriormente, el 30 de marzo, la USTR Tai, ante el comité de finanzas del Senado, declaró que, al no progresar la relación con China, dado que esta no renuncia a sus prácticas desleales no de mercado, era necesario pasar página ▷

³³ Junto a EE. UU. y Japón, los miembros fundacionales incluyen a Australia, Brunéi, Corea del Sur, India, Indonesia, Filipinas, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia, Vietnam e Islas Fijí.

y defender con vigor los intereses de EE. UU. con nuevas herramientas y con el desarrollo de inversiones estratégicas a fin de reforzar la competitividad de EE. UU. y forzar un cambio de actitud del país asiático. Entre otras herramientas, está considerando volver a lanzar una investigación a determinados productos bajo la sección 301 del Trade Act de 1974. Otra sería el estímulo a la inversión en el sector manufacturero y en las infraestructuras a través de las nuevas regulaciones (Bipartisan Infrastructure Law y Bipartisan Innovation Act, pendientes de aprobación) para relocalizar dichas industrias en EE. UU. y evitar la disrupción de sus cadenas de valor.

- *Abordar las prácticas no comerciales de Pekín que distorsionan la competencia* por las subvenciones anticompetitivas otorgadas por el Estado, la limitación del acceso al mercado chino y otras prácticas coercitivas y predatorias en el comercio y la tecnología como el robo de la propiedad intelectual.

El 1 de marzo de 2022, la USTR presentó su Agenda de Política Comercial. En la parte de China se habla de realinear la relación de EE. UU. con este país. Se hace una crítica a las políticas no de mercado y anticompetitivas de China, y se afirma que la Administración Biden está adoptando un enfoque a largo plazo. Este nuevo enfoque se alinea con la estrategia Build Back Better, por la que EE. UU. está tomando medidas para crear cadenas de suministro resilientes que protejan a los trabajadores y consumidores estadounidenses de los daños causados por los abusos comerciales y económicos de China.

En este sentido, Tai ha mencionado el Leveling the Playing Fields Act (parte del America Competes Act), también conocido como Eliminating Global Market Distortions to Protect American Jobs Act, legislación que, una vez aprobada, permitiría investigar los proyectos desarrollados bajo el Belt Road Initiative (BRI) para, eventualmente, aplicarles derechos compensatorios, dado que considera que es necesario actualizar los instrumentos de defensa comercial (AD y CV *duties*) con los que cuenta actualmente EE. UU., así como su ámbito de aplicación, pues datan de los años 70 y no se ajustan a la nueva realidad económica mundial.

- *Consultar y coordinar estas políticas comerciales con aliados y socios* que comparten el interés de EE. UU. en asegurar que existe una competencia justa y en fortalecer el mercado global. El esfuerzo de coordinación con los aliados y socios de EE. UU. ya está dando sus frutos, como lo demuestran los esfuerzos en el G7, la Cumbre EE. UU.-UE, el Quad, la OCDE y el TTC. El acuerdo Boeing-Airbus alcanzado en junio 2021 es un ejemplo.

China, por su parte, ha pasado a asumir un papel mucho más activo en la esfera política y geoestratégica internacional como consecuencia del crecimiento que han experimentado en la última década sus flujos comerciales, su presencia empresarial y sus inversiones en todo el mundo. Si bien los objetivos del *policy mix* del gigante asiático están bien definidos y quedan recogidos en sus diferentes planes quinquenales, contienen mucha más información de política interior que de política exterior. La ▷

política de *soft power* china, predominante hasta ahora, proclamaba objetivos fundamentalmente económicos en su política exterior: la exportación de su sobrecapacidad y el refuerzo de sus rutas comerciales, asegurándose el abastecimiento energético, de materias primas y recursos. Sin dejar de ser cierta esta política de poder blando, tanto sus prioridades en política exterior como su carrera armamentística y de seguridad están caracterizadas por su opacidad y falta de transparencia.

Atendiendo a lo que ha acontecido en los últimos años, la situación actual y el futuro más cercano, podríamos aventurarnos a señalar que la política exterior de Pekín va a venir marcada por:

1. Su estrategia de Circulación Dual, contemplada en el XIV Plan Quinquenal, con una China que mira a su mercado doméstico, lo cual va a determinar sus relaciones con el resto del mundo y su papel en el sistema internacional³⁴, con objeto de:

- Potenciar la industria nacional y desarrollar nichos tecnológicos nuevos.
- Sustituir progresivamente demanda externa por demanda interna, con el desarrollo de su mercado de consumo de enorme potencial.
- Mayor desarrollo de su mercado financiero y conseguir una moneda fuerte con peso internacional.

2. La iniciativa reformada Belt and Road Initiative³⁵. Con dicha transformación, el gigante

³⁴ Con la estrategia de Circulación Dual los dirigentes chinos intentan cambiar un esquema de desarrollo llevado a cabo hasta ahora y basado en las exportaciones y la inversión extranjera para dar un mayor protagonismo a la demanda interna, sin dejar de ser la fábrica del mundo.

³⁵ Desde que comenzó la pandemia de la COVID-19, la BRI ha tenido que afrontar la difícil coyuntura causada por la pandemia en China y la percepción negativa causada por la acumulación de la deuda y por el escaso rendimiento de los proyectos de la BRI (ya que buena parte han

asiático pretende establecer las reglas del nuevo orden emergente a través de nuevos estándares globales. Con este objetivo fundamental China está haciendo que la BRI pivote desde una perspectiva de inversión en infraestructuras tradicionales de conectividad hacia una perspectiva de inversión en infraestructuras de tecnología avanzada, en la que, además de su vertiente económica y comercial, se engloban iniciativas de carácter más político, ligadas al *hard power* (como contraposición al *soft power* dominante hasta ahora), relacionadas con la seguridad, evolucionando hacia un instrumento más versátil y duro de la política estatal. Todo ello demuestra que los dirigentes chinos siguen profundamente comprometidos con la BRI³⁶, la cual está adquiriendo cada vez mayor relevancia. Y esta, como instrumento de poder duro, se muestra con la firma del pacto de seguridad con las Islas Salomón³⁷, la posible instalación naval en Guinea Ecuatorial³⁸ o la propuesta de una nueva Iniciativa de Seguridad Global³⁹.

Aunque el gigante asiático puede sentirse incómodo con la idea de un orden mundial ▷

fracasado o se han retrasado, o han acabado con sobrecostos), además de la posición de China respecto a la guerra de Rusia con Ucrania.

³⁶ En febrero de 2022, el miembro del Comité Permanente del Politburó, Han Zheng, presidente del Pequeño Grupo Dirigente responsable de la BRI, mostró el compromiso de China con la iniciativa. Además, aconsejó a los bancos y empresas chinas que se centraran en proyectos que «mejoren la sensación de ganancia de la gente en los países participantes», y que los dirigentes buscaran una «mayor alineación» de la BRI y las estrategias macroeconómicas nacionales de China, como la doble circulación, al tiempo que reforzaran «la supervisión y la predicción de riesgos».

³⁷ El pacto de seguridad con las Islas Salomón podría tener como objetivo remodelar el equilibrio estratégico en el Pacífico Sur, donde la seguridad está actualmente dominada por Australia y Estados Unidos. Aunque el pacto no estaba formalmente conectado con la BRI, se han hecho muchas referencias a esta durante las negociaciones.

³⁸ Hay indicios de que China quiere establecer una instalación naval en Guinea Ecuatorial, como puerta al océano Atlántico. Guinea Ecuatorial es un miembro reciente del BRI.

³⁹ Esta Iniciativa de Seguridad Global (GSI) fue propuesta por Xi Jinping en el Foro de Boao para Asia en abril de 2022. Además, el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional, Li Zhanshu, hizo un único planteamiento integrado para la BRI y la GSI en las conversaciones con sus homólogos jordanos a finales de mayo de 2022.

dominado por EE. UU., es consciente de su dependencia actual de Occidente. China cree que con el tiempo se irán cambiando las reglas de juego, sabe que es fundamental hacer alianzas con un gran componente económico, permitiéndole exportar al resto del mundo su potencial comercial e inversor y logrando más participación en el sistema internacional. Esto ha determinado en el pasado, determina en el presente y marcará en el futuro sus relaciones con Oriente Medio, sur de Asia y ASEAN, Rusia y CEIS, Balcanes, América Latina y norte de África.

A pesar de que su postura de neutralidad activa no ha cambiado, la evolución de la guerra de Rusia con Ucrania, relacionada con el orden mundial por sus claras implicaciones globales, viene acompañada de una nueva definición de las relaciones de China con el resto del mundo, acelerando la idea de una transición hacia una política de bloques. El gigante asiático, pues, busca un orden mundial actualizado, dejando obsoleto el orden establecido por las reglas occidentales y derrocando la unipolaridad actualmente existente en la que EE. UU. ya no pueda ejercer el papel de potencia hegemónica absoluta.

A pesar de los avances en materia de seguridad (*hard power*), el gigante asiático no dejará de emplear su política de *soft power*, pues un sistema internacional estable es la condición indispensable para asegurar un entorno económico, político y de seguridad estable que permita a China su crecimiento interno, así como lograr un mayor estatus diplomático dentro de la comunidad internacional.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2020). *Indicadores*. <https://datos.bancomundial.org/indicador>
- Binnendijk, H., & Kirchberger, S. (2021). *The China Plan: A Transatlantic Blueprint for Strategic Competition*. Atlantic Council. <https://www.atlantic-council.org/wp-content/uploads/2021/03/The-China-Plan-A-Transatlantic-Blueprint.pdf>
- Drewry. (2021). *Container Market Annual Review and Forecast 2021/22*. <https://www.drewry.co.uk/maritime-research-products/maritime-research-products/container-market-annual-review-and-forecast-202122>
- Esteban, M. (Coord.). (2021). *España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos*. Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-espana-ante-rivalidad-estrategica-entre-china-y-estados-unidos-1.pdf>
- European Commission. (2021). Commission staff working document SWD (2021) 352 final, de 5 de mayo de 2021. *Strategic dependencies and capacities Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0352&from=EN>
- Lippert, B., & Perthes, V. (Eds.). (2020). *Strategic Rivalry between United States and China. Causes, Trajectories, and Implications for Europe* (SWP Research Paper). German Institute for International and Security Affairs (SWP). https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP04_China_USA.pdf
- Loring, R. (2021). China: Un nuevo orden internacional. *Panorama Internacional 2021*, 102-125. CESCE. https://www.cesce.es/documents/20122/8981312/2021_CESCE_Panorama.pdf/9080ee6e-dd69-35be-6546-ed494478d523?t=1652859115435
- Modebadze, V. (2020). US-China Rivalry for Global Hegemony. *Journal of Liberty and International Affairs*, 6(2), 167-173. <https://doi.org/10.47305/JLIA2020167m>

- Naciones Unidas. (2021). *Informe sobre las Inversiones en el mundo 2021. Invertir en la recuperación sostenible. Panorama general*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo, UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_overview_es.pdf
- North Atlantic Treaty Organization, NATO/OTAN. (2022). *Strategic Concept. Adopted by Heads of States and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- Rosales, O. (2020). *El sueño chino. Cómo se ve China así misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. CEPAL, Siglo XXI Editores.
- Tai, K. (2022). *Testimony of Ambassador Katherine Tai before the House Ways & Means Committee Hearing, March 2022*. Office of the United States Trade Representative. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2022/march/testimony-ambassador-katherine-tai-house-ways-means-committee-hearing-presidents-2022-trade-policy>
- The White House. (2022, February 24). *The Biden-Harris Plan to Revitalize American Manufacturing and Secure Critical Supply Chains in 2022*. Briefing Room. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/the-biden-harris-plan-to-revitalize-american-manufacturing-and-secure-critical-supply-chains-in-2022/>
- The White House. (2022). *Executive Order on America's Supply Chains: A Year of Action and Progress*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf>
- Unión Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- US Department of Agriculture. (2022). *USDA Agri-Food Supply Chain Assessment: Program and Policy Options for Strengthening Resilience*. <https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/USDAAgriFoodSupplyChainReport.pdf>
- US House of Representatives. (2020). *China Task Force Report*. <https://gop-foreignaffairs.house.gov/wp-content/uploads/2020/11/China-Task-Force-Final-Report-11.6.20.pdf>