



FIDEL SENDAGORTA

# ESTRATEGIAS DE PODER

China, Estados Unidos y Europa  
en la era de la gran rivalidad

«Este libro nos ayuda a pensar en nuestro futuro, desde el rigor intelectual, el compromiso con nuestros valores y la visión lúcida de un gran conocedor del mundo geopolítico de este siglo.»

— Del prólogo de **JOSEP PIQUÉ**, exministro de Asuntos Exteriores

DEUSTO

# **Estrategias de poder**

China, Estados Unidos y Europa  
en la era de la gran rivalidad

**FIDEL SENDAGORTA**



EDICIONES DEUSTO

© Fidel Sendagorta, 2020

© Centro de Libros PAFP, SLU.

Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAFP, SLU.

Av. Diagonal, 662-664

08034 Barcelona

[www.planetadelibros.com](http://www.planetadelibros.com)

ISBN: 978-84-234-3177-9

Depósito legal: B. 11.059-2020

Primera edición: septiembre de 2020

Preimpresión: Realización Planeta

Impreso por Romanyà Valls, S. A.

Impreso en España - *Printed in Spain*

El papel utilizado para la impresión de este libro está calificado como papel ecológico y procede de bosques gestionados de manera sostenible.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

# Sumario

---

<b>Prólogo</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	17
<b>1. De la convergencia a la competición</b> .....	21
<b>2. Visiones e intereses</b> .....	33
<b>3. Los desafíos económicos y tecnológicos</b> .....	43
<b>4. Las redes 5G en el cruce entre la tecnología y la seguridad nacional</b> .....	65
<b>5. El desafío ideológico</b> .....	77
<b>6. La Iniciativa de la Franja y la Ruta: un desafío geopolítico</b> .....	95
<b>7. Asia-Pacífico, el nuevo escenario central</b> .....	115
<b>8. El ascenso de China y los cambios en el orden internacional</b> .....	145
<b>9. Hacia una estrategia común</b> .....	161

---

## De la convergencia a la competición

La capacidad china de provocar un desplazamiento en el equilibrio de poder mundial es de tal magnitud que el mundo debe encontrar un nuevo equilibrio. No puede pretenderse que China sea tan sólo uno de los grandes jugadores en la partida global. De hecho, es el mayor jugador que ha habido nunca en la historia.

LEE KUAN YEW<sup>1</sup>

En 2018, las relaciones entre Estados Unidos y China dieron un giro fundamental para situarse de lleno en la competición estratégica. Tanto la Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump como su Estrategia de Defensa Nacional justificaron el nuevo paradigma. Y en su discurso del Hudson Center, en octubre de 2018, el vicepresidente Mike Pence explicó en detalle lo que realmente significa la competición en todos los ámbitos, desde el militar al comercial pasando por el tecnológico, los medios de comunicación y el mundo académico. A estas palabras

1. Graham Allison, Robert Blackwill y Ali Wyne, *Lee Kuan Yew: The Grand Master's Insights on China, the United States and the World*, Harvard University, MIT Press, Cambridge, MA, 2013.

siguieron acciones como el aumento sucesivo de aranceles sobre productos chinos y las medidas dirigidas a impedir que la empresa Huawei adquiriera una posición predominante en las telecomunicaciones de nueva generación.

Por su parte, Europa, también en 2018, comenzó a modificar su política dando un nuevo enfoque a las relaciones con China, y en marzo de 2019 un informe de la Comisión Europea, avalado por el Consejo Europeo, señalaba por primera vez a China como un «rival sistémico».

El presidente Trump había hecho de la reducción del déficit comercial con China uno de los puntos fuertes de su campaña electoral. Ya como presidente, la transformación de las relaciones con China ha sido una de las prioridades de su mandato. Pero no se trata sólo de la política de una Administración determinada. En Washington se ha llegado con extraordinaria rapidez a un amplio consenso sobre China que incluye a ambos partidos políticos, al Congreso, a las patronales y a los sindicatos, a buena parte de los *think tanks* y a muchos medios de comunicación. Existe además la convicción general de que si Estados Unidos no actúa de forma inmediata, mañana puede ser demasiado tarde porque China habrá tomado la delantera en una serie de áreas fundamentales.

Sin embargo, este consenso cada vez más amplio no impide que surja un debate vigoroso sobre la dirección estratégica de la política estadounidense hacia China. En este sentido, Fareed Zakaria ha argumentado a favor de la doble estrategia que habían seguido las sucesivas Administraciones hasta el giro representado por Trump: por un lado, desarrollar la cooperación con China en todos los ámbitos, y por otro, un esfuerzo paralelo por parte de Estados Unidos para mantener en Asia un equilibrio de poder favorable, especialmente mediante el fortalecimiento de sus alianzas y de las especiales relaciones con países que, sin ser aliados, compartían la preocupación por el ascenso de China.<sup>2</sup> Zakaria considera que esta estrategia estaba funcionando y que

2. Fareed Zakaria, «The new China scare. Why America shouldn't panic about its latest challenger», *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2020.

Estados Unidos no debía dejarse llevar por el pánico conduciendo las relaciones con China a un antagonismo que aumentaba el riesgo de conflicto y que acabaría por agotar sus mejores energías.

Ante esta tesis, Aaron Friedberg argumenta que la anterior estrategia se basaba en la premisa de que el equilibrio de poder mantendría la estabilidad mientras la cooperación, especialmente la económica, y las transformaciones que estaba provocando en China, lograría «la magia» de su plena integración en el orden internacional como un «copropietario responsable», es decir, como una potencia defensora del *statu quo*. Y ello al mismo tiempo que su sistema interno iría convergiendo gradualmente hacia fórmulas cercanas al liberalismo. Estas expectativas no se han cumplido. China no desea una desestabilización del orden internacional, pero se ha convertido en una potencia revisionista. Y las señales políticas que transmite el liderazgo chino van todas en contra de la convergencia de sistemas, ya sea el creciente control del Partido Comunista Chino (PCCh) sobre todos los ámbitos de la sociedad o la supresión del límite de mandatos para el presidente. Es decir, concluye Friedberg, que esta estrategia se estaba alejando de su objetivo y no ha funcionado.<sup>3</sup>

Pero no es éste el único motivo que explica la fermentación de esta atmósfera de desconfianza hacia China que se ha ido acumulando poco a poco hasta hacerse patente, con gran intensidad, en los últimos años. También hay otros factores:

En primer lugar, el hecho de que dieciocho años después de la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), su economía todavía no se haya abierto plenamente a la competencia de las firmas extranjeras. Este argumento viene acompañado en algunos casos por la percepción de que el impresionante crecimiento de la economía china se ha hecho sobre todo a costa de Estados Unidos, que ha perdido buena parte de su industria en beneficio de China.

En segundo lugar, la toma de conciencia de que la competi-

3. Aaron Friedberg, Conversations with Bill Kristol, <<https://conversationswithbillkristol.org/transcript/aaron-friedberg-transcript>>.

ción en las nuevas tecnologías tiene profundas consecuencias sobre la competitividad económica pero también sobre el ámbito de la defensa. En este sentido, el plan Made in China 2025 se ha contemplado como una prueba evidente de que China estaba usando todos los resortes del Estado para alcanzar la ventaja tecnológica para sus empresas, incluyendo el uso generalizado de subsidios estatales pero también el robo masivo de propiedad intelectual. De hecho, los principales empresarios estadounidenses se quejan de que no compiten contra otras empresas chinas sino contra todo un Estado.

En tercer lugar, un comportamiento más a la ofensiva de China en el ámbito internacional, especialmente por lo que se refiere al control militar sobre el mar de la China Meridional.

Estas acciones por parte del liderazgo chino han llevado a no pocos autores a hacer a China especialmente responsable del actual ambiente de desencuentro entre ambos países. En este sentido, Joseph Nye ha escrito que «la retórica de Trump y sus aranceles no ha sido más que la gasolina que se arroja sobre un fuego ya existente».<sup>4</sup>

Sin embargo, aunque China introdujera reformas que liberalizaran en gran medida su economía dejando intacto su sistema político, el resultado podría ser un desafío aún mayor que el actual: el que plantearía, como afirma Friedberg, una autocracia con la mayor y más eficiente economía del mundo.

Otros autores consideran que estamos ante un fenómeno estructural: China ha acumulado un enorme poder económico que, al estar sostenido por la mayor población del mundo, puede transformar el sistema internacional y alterar el equilibrio de poder mundial de manera que llegue a socavar el actual dominio de Estados Unidos. Por lo tanto, la rivalidad entre estas dos potencias podría fácilmente desembocar en conflicto. Ésta es la tesis del politólogo John Mearsheimer en *The Tragedy of Great Power Politics*.<sup>5</sup>

4. Joseph S. Nye, «The cooperative rivalry of US-China relations», *Project Syndicate*, 6 de noviembre de 2018.

5. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Powers Politics*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2014.



En la misma línea, en *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*,<sup>6</sup> su autor, Graham Allison, logra establecer un relato que ha hecho fortuna sobre el resurgir de China. Allison aporta el contexto histórico de la rivalidad entre Estados Unidos y China y llega a la conclusión de que ahora —como en el pasado— existe un riesgo objetivo de conflicto cuando una potencia emergente amenaza la posición dominante de una potencia establecida. Sin embargo, a diferencia de Mearsheimer, que considera que en estas circunstancias el conflicto es inevitable, Allison argumenta que la historia demuestra que la guerra no es un desenlace predeterminado y que la voluntad humana tiene siempre un peso decisivo.

El libro de Graham Allison ha recibido una atención muy especial en China. De hecho, el propio presidente Xi Jinping ha confiado a sus interlocutores extranjeros que la necesidad de evitar la trampa de Tucídides es uno de los mayores desafíos con los que se enfrenta China. La identificación de los líderes chinos con este relato tiene que ver con la experiencia histórica de este país, especialmente durante el apogeo y declive de las sucesivas dinastías en la era de los Reinos Combatientes. Los chinos tienen una visión circular del pasado porque los períodos de esplendor y prosperidad se han alternado con ciclos de decadencia y destrucción a lo largo de su dilatada historia. Para Estados Unidos, con una visión del pasado más corta y lineal, esta interpretación resulta difícil de aceptar. Desde su fundación, el país sólo ha conocido un camino ascendente hasta su actual posición de liderazgo mundial.<sup>7</sup>

Los gobernantes chinos están convencidos de que ha llegado el momento de la recuperación de su antigua posición en la cúspide de la jerarquía mundial. Este sentido del destino es desde luego uno de los factores más poderosos para explicar su actual autoestima como nación y su determinación para lograr el éxito

6. Graham Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston y Nueva York, 2017.

7. Gideon Rachman, *Easternisation, War and Peace in the Asian Century*, Bodley House, Londres, 2016.

en todos los campos. El presidente Xi Jinping se siente investido de este mandato histórico y ha diseñado una estrategia para llevar a cabo su visión de una China que se convierta en «un líder mundial, tanto en términos de fortaleza nacional como de influencia internacional» para mediados de este siglo.<sup>8</sup> La parte visible de esta estrategia cuenta con dos pilares principales: el plan Made in China 2025 tiene como objetivo conducir a China al liderazgo mundial en diez sectores de tecnología punta, y la Iniciativa de la Franja y la Ruta (la Nueva Ruta de la Seda) se ha creado con el propósito de conectar a China con el resto del mundo mediante una amplia red de infraestructuras. En cuanto a la parte invisible de la estrategia, Thomas Wright lo ha explicado de la siguiente manera: «Solía decirse que las intenciones estratégicas de China eran un misterio, no un secreto. Un misterio es algo de naturaleza desconocida, incluso para sus líderes. Un secreto puede robarse, pero un misterio se desvela con el tiempo, si es que llega a desvelarse».<sup>9</sup>

No todo el mundo está de acuerdo con esta definición de la estrategia china. Michael Pillsbury, un antiguo funcionario del Departamento de Defensa que actualmente es asesor externo de la Casa Blanca, sugiere que China tiene una estrategia secreta para reemplazar a Estados Unidos como superpotencia global.<sup>10</sup> Recuerda que el presidente Xi Jinping, durante su primer discurso como secretario general del PCCh, habló del «sueño de una nación fuerte». La inspiración de este concepto novedoso en el lenguaje político chino procedía de un libro titulado *The Chi-*

8. Xi Jinping, «Asegurar una decisiva victoria en la construcción de una sociedad moderadamente próspera en todos los campos y esforzarnos por el gran éxito del socialismo con rasgos chinos en una nueva era», Xinhua, 18 de octubre de 2017, <[http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c\\_136726335.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm)>.

9. Thomas Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the 21st Century and the Future of American Power*, Yale University Press, New Haven y Londres, 2017.

10. Michael Pillsbury, *The Hundred Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, Henry Holt and Company, Nueva York, 2015.

*na Dream*, escrito por un oficial del ejército, el coronel Liu Ming-fu, que se ha convertido en un éxito editorial en el país. Su tesis principal es que la competición entre China y Estados Unidos no será un duelo que se decida en un solo acto, sino más bien una carrera de fondo, como un maratón. En cien años, contando desde la fundación de la República Popular en 1949, China podría conseguir adelantar a Estados Unidos y convertirse en el líder mundial.

Pero en esta estrategia del maratón, inspirada por las lecciones de la historia antigua de China, el engaño en lo referente a las propias intenciones cumple un papel importante. Especialmente a la hora de obtener del adversario lo que se necesita de él pero sin provocarle antes de que la batalla esté completamente preparada.

Si ésta fuera la lógica de los dirigentes chinos, ¿por qué ha dejado China de lado su prudente estrategia de «esconder sus capacidades y ganar tiempo» provocando así la fuerte reacción de Estados Unidos?<sup>11</sup> Para Kevin Rudd,<sup>12</sup> las razones serían múltiples:

En primer lugar, la percepción de los líderes chinos del declive de Estados Unidos según una serie de parámetros que utilizan para medir el poder nacional.

En segundo lugar, el surgimiento de un sistema multipolar global y la pérdida de interés en Washington por las intervenciones militares unilaterales, especialmente a la luz de los escasos resultados obtenidos en Iraq y Afganistán.

En tercer lugar, el cálculo por parte de los dirigentes chinos de que su economía será menos dependiente del resto del mundo a medida que su mercado nacional crezca en peso relativo.

En cuarto lugar, el creciente peso del nacionalismo tanto en la visión de los dirigentes como en el sentimiento público. En

11. La cita original, tomada de Deng Xiaoping, era: «Observa fríamente, trata los asuntos con calma, mantén tu posición, esconde tus capacidades, gana tiempo, consigue cuanto sea posible».

12. Kevin Rudd, «El cambio global de China bajo el presidente Xi Jinping», Asia Society, 13 de abril de 2018, <<https://asiasociety.org/policy-institute/chinas-changing-worldview-under-president-xi-jinping>>.

efecto, el nacionalismo en China funciona tanto hacia abajo, como fuerza legitimadora del PCCh, como hacia arriba, como un poderoso reflejo del orgullo de la población respecto a los logros de su país.

Es decir, que en la decisión del liderazgo chino de abandonar su política de ocultar sus capacidades y ganar tiempo hay un indudable sentido de la oportunidad. Y este factor está a su vez muy presente en el concepto de *shi*, un elemento clave en el pensamiento estratégico chino. Henry Kissinger lo define como «el arte de entender los asuntos políticos en un estado de constante flujo». El estratega tiene que captar la tendencia de las cosas y la dirección a la que apunta y usarla para alcanzar sus objetivos.<sup>13</sup> Se suele decir que los chinos siempre piensan a largo plazo, y hay mucho de cierto en ello, pero la noción de *shi* debe matizar esta afirmación. En este contexto podremos entender mejor la visión del presidente Xi Jinping resumida en las palabras pronunciadas durante el XIX Congreso Nacional del PCCh: «Las ruedas de la historia no dejan de girar y las mareas de los tiempos son vastas y poderosas. La historia favorece a los que tienen determinación, impulso, ambición y enorme coraje; no espera a los indecisos, a los apáticos, ni a los que temen los desafíos».

Puede que a los chinos les haya sorprendido el estilo de Trump, pero sin duda han contado con que habría una reacción de Estados Unidos a sus audaces movimientos. Saben que vienen tiempos de tensión, pero aceptan las dificultades como parte inevitable del proceso que conduce a su ascenso hacia la cúspide del poder mundial.

En todo caso, hemos entrado en una nueva fase de la historia y la competición es hoy el eje que vertebra el espectro completo de las relaciones entre ambos países, del ámbito militar al comercial, pasando por el académico y cultural. Pero es en la esfera tecnológica donde la competición se ha agudizado de manera más notable.

A diferencia del Japón Meiji del siglo XIX, la China imperial

13. Henry Kissinger, *On China*, Allen Lane, Londres, 2011. Versión castellana de Carme Geronés Planagumà, *China*, Debate, Madrid, 2017.

rechazó la ciencia y la tecnología occidentales como factor imprescindible para la modernización del país. Esto no volvería a suceder. En 1978, a medida que las relaciones con Estados Unidos se encaminaban hacia la normalización, Deng Xiaoping tenía una prioridad: la ciencia y la tecnología. Su propuesta de enviar a setecientos estudiantes a Estados Unidos para realizar estudios de ciencias fue inmediatamente aceptada por el presidente Jimmy Carter.<sup>14</sup> En la actualidad, hay 350.000 estudiantes chinos siguiendo cursos universitarios en Estados Unidos. Por lo tanto, el éxito chino en la mejora de su capacidad tecnológica es también un resultado de la política estadounidense de cooperación. Ahora la tendencia se ha invertido, y la colaboración está dando paso a una gradual desvinculación. En Estados Unidos existe una preocupación cada vez mayor frente al acelerado progreso tecnológico de China, y esta inquietud se extiende al ámbito de la seguridad. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 evidencia estos temores al afirmar que «perder nuestra ventaja tecnológica y de innovación tendría implicaciones negativas de largo alcance para la prosperidad y el poder de Estados Unidos».

Cuando la seguridad se convierte en la principal prioridad, la interdependencia deja de ser considerada como un fenómeno puramente positivo. En este sentido, todo apunta a que Estados Unidos vaya reduciendo su actual dependencia mutua con China en sectores en los que percibe vulnerabilidades estratégicas. China, por su parte, está haciendo exactamente lo mismo al aumentar su autonomía en los sectores tecnológicos definidos en el plan Made in China 2025 e intentará evitar a toda costa que Estados Unidos pueda debilitar su economía mediante la aplicación de sanciones.<sup>15</sup>

Thomas Wright ve la relación entre Estados Unidos y China en términos de competición interdependiente. Las ventajas de la interdependencia siguen viéndose de manera positiva por parte

14. Ezra F. Vogel: *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge y Londres, 2011.

15. Thomas Wright, «Sifting through interdependence», *The Washington Quarterly* 36 (4), 2013, pp. 7-23.

de ambas sociedades. Pero en ciertas áreas van a desvincularse la una de la otra para reducir los riesgos de una excesiva vulnerabilidad. Henry M. Paulson, antiguo secretario del Tesoro y uno de los promotores de la política de cooperación con China, reconoce esta necesidad de desconectarse en ciertos sectores para proteger la seguridad nacional. Aun así, teme que el gobierno de Estados Unidos no sólo esté pensando en un reducido número de áreas sensibles sino que «por el contrario, esté coqueteando con una desvinculación muy amplia».<sup>16</sup>

Un buen ejemplo que ilustra el desacoplamiento de un sector entero de la economía por razones de seguridad es el caso del 5G. Lo que Washington quiere evitar no es sólo el espionaje industrial y político a través de la presencia de Huawei en las redes 5G, sino también la capacidad que tendría Pekín de «apagar» sectores enteros de infraestructura crítica en caso de conflicto grave.

Por otra parte, muchos analistas consideran que la pandemia del coronavirus va a intensificar esta progresiva segregación entre la economía china y la estadounidense al poner de manifiesto la dependencia de Estados Unidos respecto a China en equipos médicos y medicamentos.<sup>17</sup>

Por lo que se refiere a Europa, el poder económico de China se ha extendido por todo el continente durante años sin encontrar resistencia hasta hace muy poco. La llamada de atención vino a través de una acción conjunta de Alemania y Francia en coordinación con la Comisión Europea. Como hemos visto, China tiene una estrategia doble: por una parte, el plan Made in China 2025, y por otra, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Nueva Ruta de la Seda). Podría argumentarse que a Alemania le preocupan especialmente las consecuencias del primero para la viabilidad futura de su modelo industrial, mientras que Francia, con mayor sensibilidad geopolítica, es más consciente de los ries-

16. Henry M. Paulson, Jr., «The United States and China at the crossroads», Asia Society, 13 de noviembre de 2018, <<https://asiasociety.org/policy-institute/united-states-and-china-crossroads>>.

17. Bonnie Glaser, «US-China competition», *Lowy Institute, The world after COVID-19*, abril de 2020.

gos de la Franja y la Ruta. Ambos países sienten una preocupación cada vez mayor, y las instituciones europeas también, acerca de la capacidad china para aprovecharse de las divisiones europeas, y la crisis del coronavirus no ha hecho sino confirmar estas aprensiones. Sin renunciar a la política de cooperación con China, que tiene una extensa agenda que va desde el cambio climático a la no proliferación, las instituciones europeas y los gobiernos nacionales han empezado a diseñar una nueva estrategia para la competición con este país.

Este proceso de reconsideración de las relaciones con China, tanto por parte estadounidense como europea, se ha cruzado con la pandemia del coronavirus y apenas empezamos a comprender las repercusiones que puede tener este fenómeno en los equilibrios de poder existentes. Hay autores que consideran esta crisis como un parteaguas que traerá consigo profundas mutaciones en el orden internacional y en los modos de vida, y otros que, por el contrario, piensan que retornaremos tarde o temprano a una normalidad no muy diferente a la precedente. Más cerca de estos últimos que de los primeros, Richard Haas, presidente del Council on Foreign Relations, estima que esta crisis no va a modificar en lo fundamental las tendencias que ya estaban presentes con anterioridad sino que las va a potenciar: el repliegue de Estados Unidos y su pérdida de apetito por el liderazgo internacional; la intensificación de la rivalidad con China y el progresivo desacoplamiento entre ambas economías; el nacionalismo, la demanda popular de más estado y el ascenso de fuerzas autoritarias.<sup>18</sup>

18. Richard Haas, «The pandemic will accelerate History rather than reshape it. Not every crisis is a turning point», *Foreign Affairs*, 7 de abril de 2020.