



Documento de Trabajo 02/2020

Posicionamiento de la República Popular China en la Antártida e Iberoamérica y su impacto en la evolución geopolítica

Position of the People's Republic of China in Antarctica and Latin America and its impact on geopolitical developments

Trabajo incluido en el Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2020, como Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional nº 3, asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

*

*Organismo solicitante del estudio:
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)*

Posicionamiento de la República Popular China en la Antártida e Iberoamérica y su impacto en la evolución geopolítica

Position of the People's Republic of China in Antarctica and Latin America and its impact on geopolitical developments



Maquetado en junio de 2020 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

**Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(CESEDEN)**

Nota: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEEE de España ni de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas de Argentina.

Índice

Introducción

Introducción	7
--------------	---

Capítulo I

Visión desde Argentina

China como potencia polar	15
---------------------------	----

Estado de la cuestión	15
-----------------------	----

<i>La problemática de la gobernanza polar</i>	15
-----------------------------------------------	----

<i>La percepción china sobre los Polos (narrativa y derechos reclamados)</i>	19
------------------------------------------------------------------------------	----

<i>La postura de la RPCCh ante las controversias polares</i>	22
--------------------------------------------------------------	----

<i>La evolución de la presencia de la RPCCh en los polos</i>	24
--------------------------------------------------------------	----

Evolución del marco geopolítico y sus efectos	29
-----------------------------------------------	----

<i>La incidencia de los factores de poder de la RPCCh en la política polar de Beijing</i>	29
-------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>Los intereses geoestratégicos de China en los polos</i>	32
------------------------------------------------------------	----

a. Los intereses de seguridad tradicional de China en los Polos	32
-----------------------------------------------------------------	----

b. Los de China en materia de recursos polares	33
------------------------------------------------	----

c. Los intereses de China en ciencia y tecnología polar	36
---------------------------------------------------------	----

<i>La estrategia de la RPCCh en los Polos</i>	38
-----------------------------------------------	----

<i>La afectación de los intereses de terceros actores</i>	39
-----------------------------------------------------------	----

<i>El impacto de China en la gobernanza polar</i>	41
---------------------------------------------------	----

<i>El significado de China potencia polar en el orden internacional</i>	42
-------------------------------------------------------------------------	----

Capítulo 2

Visión desde España

Transición geopolítica y el nuevo enfoque geoeconómico: Efectos de la presencia China en

Iberoamérica	45
--------------	----

Introducción	45
--------------	----

Aproximación geopolítica	49
--------------------------	----

<i>La creciente asertividad de China, la iniciativa del cinturón y corredor de la seda</i>	57
--------------------------------------------------------------------------------------------	----

Presencia de la República Popular China en Iberoamérica	61
---------------------------------------------------------	----

Reflexiones finales y conclusiones.	69
Composición del grupo de trabajo	73

Introducción

Introducción

Francisco José Dacoba Cerviño

Para nosotros, occidentales, la antigua Catay, actual China, nos sugiere la idea de un espacio, un Estado o una civilización. En sí misma, la palabra China no dice nada más, no aporta un significado específico ni facilita la comprensión de lo que es, o de lo que fue, este inmenso imperio. Sin embargo, en idioma autóctono el país se llama Zhongguo, que significa «nación del centro». A lo largo de la historia, China y los chinos se han sentido identificados, por el propio significado de su nombre, como el centro del mundo y ello en un doble sentido. Por un lado, como el imperio central y dominante de su periferia geográfica; pero, al mismo tiempo, China era el foco central que comunicaba el mundo material con la divinidad. Un centro, por lo tanto, en el más amplio sentido de la palabra. Una civilización, nada menos, rodeada de peligros y bárbaros con los que no había otro vínculo posible que la guerra.

China es, pues, consciente de ser no solo una nación o un Estado. China es, y se sabe, la civilización más antigua del mundo. La relevancia de su historia y su cultura dejan marcada una profunda huella en el alma colectiva del pueblo, tan fuerte como para definir su propia percepción del tiempo, del mundo y de su propio destino.

China ha vivido tradicionalmente replegada sobre sí misma, encerrada en su sofisticada civilización y orgullosa de su desarrollo científico, tecnológico y cultural. La cultura estratégica china se entiende fácilmente mirando a su gran muralla, una obra descomunal con el propósito evidente de preservar sus fronteras de las amenazas exteriores. Una gran muralla con pocas puertas, ¿para qué? Nadie se molesta en construir puertas cuando lo que hay más allá se considera un peligroso vacío sin valor, donde habitan pueblos nómadas salvajes.

Una autopercepción como esta, que identifica la propia posición geográfica y cultural como central, no es exclusivamente china. Más bien al contrario; todas las civilizaciones han entendido que el centro del mundo estaba bajo sus pies. La antigua Grecia, precursora de Europa, comprendía el mundo como un espacio ordenado en círculos concéntricos. Por supuesto, la posición de privilegio, el centro, el primer círculo, era su propio mundo helénico; en esto no eran originalmente diferentes a los persas, sus enemigos más temidos. El segundo círculo lo formaban los pueblos bárbaros que rodeaban sus fronteras y con los que solían tener algún tipo de contacto periódico, aunque fuese fundamentalmente conflictivo. Por último, el tercer círculo, el más misterioso y terrorífico, era el que estaba más allá de lo conocido. Este es el círculo de lo imaginado, es el círculo de los monstruos, de lo desconocido.

China como civilización no es del todo distinta en su autoconcepción central, ordenada en el interior de un primer círculo siempre amenazado. Sin embargo, hubo un breve período de tiempo en el que China miró al mar, miró al exterior como un camino abierto, lleno de oportunidades.

El emperador chino, Yongle, refundador de su dinastía, impulsó grandes reformas que le permitieron alcanzar durante su mandato el cénit de la era Ming. Los avances que promovió el emperador Yongle permitirían a su dinastía imponer un sistema de gobierno que perduró durante tres siglos. Entre sus más destacados logros se encuentran la reforma del Estado, de los impuestos, de los tribunales de justicia; el inicio de grandes obras públicas para mejorar el transporte interno y la irrigación de tierras, la elaboración de la enciclopedia Ming, el traslado de la capital de Nankín a Pekín, la construcción de la Ciudad Prohibida, la organización de un portentoso ejército de dos millones de hombres y, posiblemente el menos conocido de sus logros, la construcción de una flota como no había visto antes la historia.

Los avances científicos y tecnológicos de la China de principio del siglo XV y su nueva organización política permitieron construir esa inmensa flota, con capacidad de navegación oceánica, en una sola generación. Más de 300 buques de guerra, mercantes y auxiliares, salieron de los descomunales astilleros de Longjiang, algunos de los barcos eran majestuosos por su porte y tamaño. Su eslora y su manga llegaban a ser hasta cinco veces superiores a las de los que entonces navegaban en Europa, y sus dimensiones solo serían superadas por los barcos de principios del siglo XX¹.

El almirante Zheng He comandó tan magnífica flota del tesoro; bajo sus órdenes navegaban más de 25 000 hombres entre marineros, soldados, artesanos y otros oficios diversos². Zheng He y sus marinos realizaron siete viajes largos. Navegaron por el mar meridional de China para atravesar el estrecho de Malaca con la intención de explorar, establecer relaciones diplomáticas y comerciar con los estados litorales del golfo de Bengala, del mar de Arabia y, surcando el océano Índico, con las costas de África. El dominio de las técnicas de navegación y construcción naval convirtió a China en la mayor potencia naval de la época. Tendrían que pasar varios siglos para que los españoles, portugueses, holandeses, franceses y británicos estuviesen en condiciones de competir por la preminencia en los mares de China.

La experiencia oceánica china, pese a su ambición y potencialidades iniciales, no fue lo suficientemente satisfactoria como para despertar el interés del imperio del centro por dominar las olas. China, a diferencia de Europa, no encontró suficientemente valioso lo que había más allá de sus costas como para seguir financiando costosas expediciones marítimas. Los emperadores que sucedieron a Yongle tomaron la decisión de replegarse sobre sí mismos, defender sus grandes murallas de cualquier incursión

1 Disponible en: <https://www.businessinsider.com/china-zhenge-he-treasure-fleet-elite-free-trade-2017-2?IR=T>

2 Disponible en: http://afe.easia.columbia.edu/special/china_1000ce_mingvoyages.htm

exterior, destruir sus barcos, condenar al olvido sus capacidades náuticas y cerrar sus puertos al comercio exterior.

Sir Angus Deaton, premio nobel de Economía en 2015, sostuvo que los chinos decidieron, literalmente, quemar su poder naval en el siglo XV para imposibilitar así el comercio exterior. La flota del tesoro fue abandonada a instancias de la élite política de la administración pública del emperador, que se había alarmado ante el ascenso de una nueva clase mercantil muy próspera. Los emperadores de China, preocupados por las amenazas a su poder por parte de los comerciantes, prohibieron los viajes por mar³.

Las exploraciones del almirante Zheng He fueron un final, no un principio. Ahora, en nuestros días, toma de nuevo relevancia aquella ambiciosa empresa. El presidente, Xi Jinping, quiso recordar a la flota de Zheng He en su discurso de apertura del fórum *Belt and Road* en 2017, diciendo: «estos pioneros ganaron su lugar en la historia no como conquistadores con naves de guerra, armas o espadas. Más bien, son recordados como emisarios amistosos. Generación tras generación, los viajeros de la ruta de la seda han construido un puente para la paz y la cooperación este-oeste»⁴.

Las palabras del presidente chino pretenden, utilizando la historia y los logros del almirante Zheng He, trasladar un mensaje tranquilizador. Xi Jinping quiere proyectar la idea de que la nueva iniciativa de la seda por tierra y las rutas de las islas del collar de perlas en la mar son una oportunidad de relación comercial y desarrollo para todos. La, de momento, segunda potencia del mundo con sus inversiones en infraestructuras de transporte no quiere presentarse como una amenaza. China instrumentaliza la memoria de lo que pudo ser y no fue la flota del tesoro de Zheng He en el pasado para, de esta manera, conseguir que su creciente proyección y presencia en el exterior no se perciba como una amenaza que esconde una oscura intención de dominio.

Las guerras del Opio entre China y las potencias coloniales impusieron al imperio del centro restricciones a su soberanía —y a su autoestima—. China se vio obligada a abrir sus puertas al comercio exterior y a ceder el uso de algunos de sus puertos a potencias exteriores. El resentimiento acumulado a lo largo de un siglo de humillaciones se multiplica con la percepción de que las antiguas potencias coloniales quieren, una vez más, negar a China el derecho de volver a ocupar el lugar que le corresponde por razones históricas. Sin duda, la nueva posición de China nos coloca delante del acontecimiento geopolítico más importante en el marco de la reconfiguración del orden internacional que estamos viviendo.

Los dos capítulos que conforman este documento analizan, precisamente, cómo el ascenso del poder de una nueva potencia global se ha proyectado en dos lejanas regiones de su ámbito regional más inmediato, evidenciando las aspiraciones chinas

3 DEATON, Angus (2015). «El Gran Escape: Salud, Riqueza y los Orígenes de la Desigualdad». Fondo de Cultura Económica, México.

4 Disponible en: <https://www.abc.net.au/news/2019-09-22/zheng-he-chinese-islam-explorerer-belt-and-road/11471758>

a ocupar un puesto preminente en el tablero mundial. El continente Antártico e Iberoamérica son espacios donde la presencia de China es reciente y donde el peso de esta nueva gran potencia altera los equilibrios existentes con anterioridad. La realidad del creciente papel chino en estas regiones abre nuevos escenarios, en los que surgen nuevas oportunidades y, también, nuevos riesgos. Precisamente este panorama es el que estudian y describen dos prestigiosos analistas, originarios de dos continentes distintos pero pertenecientes a una misma comunidad hispanoamericana.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina (UCA), Jorge Eduardo Malena, y abalado por un amplio currículum de estudios sobre China. El doctor Malena nos brinda la magnífica oportunidad de disponer no solo de un capítulo marcado por la autoridad de los argumentos sino, además, respaldado por el argumento de su autoridad de su autor. Su capítulo sobre China como potencia global en la Antártida es, sin duda alguna, una valiosa aportación a esta feliz colaboración entre la Escuela Superior de Guerra Conjunta (ESGC) de la República Argentina y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) de España.

Jorge Eduardo Malena es magíster en Estudios sobre China por la Universidad de Londres y licenciado en Ciencias Políticas por la UCA, director de la carrera de posgrado *Estudios sobre China en la era global* de la UCA y coordinador del grupo de trabajo sobre China del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). También es profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), profesor invitado en la China Foreign Affairs University, profesor titular de la Escuela de Estudios Orientales de la Universidad de El Salvador y de las carreras sobre China de las universidades nacionales de La Plata, Córdoba y Lanús, de Argentina. A este amplio currículum habría que añadirle un dato revelador: habla y escribe en el idioma chino.

Desde España, el CESEDEN, a través de su Instituto Español de Estudios Estratégicos, colabora con la presentación de un capítulo dedicado a la presencia de China en Iberoamérica, a cargo de un excelente conocedor de la región y magnífico analista en materia de geoestrategia. Se trata del teniente coronel de artillería, Andrés González Martín, analista del área iberoamericana en el IEEE, diplomado de Estado Mayor por las Fuerzas Armadas españolas, diplomado en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional a Distancia de España y máster universitario de Estadística General y Matemáticas por la Universidad Complutense de Madrid.

En un mundo globalizado, en el que se vislumbra la posibilidad de que vuelva a repetirse un enfrentamiento entre dos superpotencias que replique el modelo de la anunciada trampa de Tucídides, la geoestrategia de ambos competidores está marcada por un enfoque geoeconómico que amplía el abanico de opciones. Iberoamérica, en medio de esta tensión, tiene que identificar a su vez una estrategia de respuesta al proyecto de penetración de China.

Este trabajo, realizado en colaboración por la Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas de Argentina y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España, es el segundo de una serie iniciada hace poco tiempo. El resultado de las iniciativas de investigación conjuntas nos ha permitido establecer una fructífera

relación que amplía significativamente nuestra capacidad de asomarnos juntos al mundo y entenderlo mejor desde perspectivas complementarias. Con la ayuda de Dios, esperamos consolidar nuestra colaboración en trabajos de investigación futuros que nos enriquezcan mutuamente y multipliquen la proyección de nuestras patrias tanto en Iberoamérica como en Europa.

Capítulo I

Visión desde Argentina

China como potencia polar

Jorge E. Malena¹

Al cumplirse 60 años de la firma del Tratado Antártico en diciembre del año 2019, cabe reflexionar sobre el creciente protagonismo de uno de los actores que se unió tardíamente al Sistema del Tratado Antártico² pero que -pese a ello- en poco más de 30 años ha alcanzado protagonismo en el Polo Sur: la República Popular China.

El trabajo de investigación que sigue a continuación procura ser una contribución a la comprensión de este fenómeno, la cual abarca (a) el estado de la cuestión (que incluye la problemática de la gobernanza global, la percepción china sobre los Polos, la postura de China ante las controversias polares y la evolución de la presencia de ese país), (b) la evolución del marco geopolítico y sus efectos (que comprende la incidencia de los factores de poder de China en la política polar del país, los intereses geoestratégicos de China en los Polos, la estrategia china en los Polos y la afectación de los intereses de terceros actores), y (c) conclusiones (que contienen el impacto de China en la gobernanza polar y el significado de China potencia polar en el orden internacional).

Estado de la cuestión

La problemática de la gobernanza polar

Desde la perspectiva del gobierno chino, las regiones polares pertenecen al patrimonio común de la Humanidad, lo que se traduce en que todos los Estados deben tener derecho a participar y contribuir en la definición de su futura gobernanza.

¹ Doctor en Ciencias Políticas por la UCA, Magíster en Estudios sobre China por la Universidad de Londres y Licenciado en Ciencias Políticas por la UCA. Director de la carrera de posgrado «Estudios sobre China en la Era Global» de la UCA y Coordinador del Grupo de Trabajo sobre China del CARI. Profesor del ISEN y Profesor Invitado en la China Foreign Affairs University y de las carreras sobre China de las universidades nacionales de La Plata, Córdoba y Lanús

² La RPCh fue el decimoséptimo Estado en acceder al status de miembro consultivo del Tratado Antártico, en el año 1985. Hoy el número de miembros consultivos es de 29.

No obstante, cabe recordar que la práctica internacional vigente reconoce que la participación de un Estado en la gobernanza de los Polos se pondera de manera diferente a lo que resulta en otro ámbito geográfico: en los Polos, por su carácter de «*res nullius*» («cosa de nadie»=tierra sin dueño), se sopesa la presencia sostenida a lo largo del tiempo, la inversión en investigación científica y el grado de compromiso en las organizaciones intergubernamentales que participan de la gobernanza polar.

Este último factor es central en comparación con otros ámbitos geográficos, porque en los Polos el poder deviene principalmente a partir de la participación y cooperación en las estructuras de gobernanza polar. China sopesa asiduamente cada aspecto de estos «derechos» polares y procura hacerse fuerte en cada uno de ellos.

El continente antártico está rodeado por el Océano Austral y ocupa la mayor parte del área al sur del Círculo Antártico (latitud 66° 33' 45,9"). El actual modelo de gobernanza antártica deja de lado el reconocimiento de soberanía. A diferencia del Ártico, no existe un instrumento internacional que reconozca derechos especiales en la Antártida en virtud de la proximidad. Sin embargo, los ocho países más cercanos al continente antártico (Argentina, Australia, Brasil, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y el Reino Unido) y los siete países que tienen reclamos territoriales (Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido), tienen intereses creados en la Antártida y el Océano Austral que los diferencian de otros Estados allí activos.

El Tratado Antártico se firmó en 1959 y entró en vigor en 1961. El tratado fue producto de la rivalidad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, así como de las tensiones por los reclamos territoriales superpuestos de los siete Estados antárticos. Desde 1961, la Antártida ha sido administrada bajo el Sistema del Tratado Antártico (STA), una serie de acuerdos internacionales que comenzaron con el Tratado Antártico (TA).

El TA privilegia a la ciencia como la principal actividad legítima en el continente y el principal recurso que está permitido extraer del continente. Las actividades científicas antárticas son la principal justificación para que los Estados puedan participar en la gobernanza antártica. Cada nación con una estación de investigación en la Antártida actúa como si sus bases fueran territorio soberano y aplica allí sus leyes nacionales. Esto significa que en cuanto más bases científicas posea una nación en la Antártida, más control de facto tendrá sobre el devenir de ese territorio.

El Tratado permite la explotación ordenada de algunos recursos antárticos: acceso libre al continente para investigación científica, acceso libre al continente para exploración individual, pesca gestionada, turismo y bio- prospección ilimitados. Sin embargo, desde el Protocolo de 1991 sobre Protección del Medio Ambiente (también conocido como el «Protocolo de Madrid» o el «Protocolo Antártico Ambiental») que entró en vigencia en 1998, la exploración y la explotación minera han sido prohibidas, aunque (según el Artículo 7 del mencionado protocolo) está permitida la investigación científica de minerales antárticos. Sin embargo, la definición de qué actividades de búsqueda de minerales son «científicas» y cuáles son «exploración» se dejan a criterio de las naciones individuales.

El Artículo I (2) del TA restringe las actividades militares en la Antártida y los mares circundantes solo para «finés pacíficos», una definición bastante amplia que está abierta a la interpretación. El artículo I dice que los Estados no pueden participar en ninguna medida de naturaleza militar, como establecer bases militares y fortificaciones, realizar maniobras militares o ensayar cualquier tipo de armamento.

Si bien en la Antártida los EE.UU. y el Reino Unido cuentan con medios militares que les permiten ejercer influencia, esta región no está abierta al despliegue militar. En este contexto, la República Popular China (en adelante RPCh), anunció en el año 2015 que los Polos, los fondos marinos y el espacio ultraterrestre son sus «nuevas fronteras estratégicas» (*zhanlüe xin jiangyu*). De ellos, según la legislación propia, China «hará uso de los recursos necesarios para convertirse en potencia global»³.

En la última década, el gobierno de la RPCh ha establecido que la estrategia polar es parte integral de la estrategia marítima del país. La misma, a su vez, es un elemento de la «gran estrategia» internacional de China. Cabe destacar que los otros elementos de la mencionada «gran estrategia» son el espacio ultra-terrestre y el ciber-espacio. En consecuencia, para la RPCh, el control de alta mar, de los polos, del espacio ultraterrestre y del ciber-espacio son funcionales a su conversión en actor protagónico mundial⁴.

Ya en el año 2005 Yang Huigen, entonces Subdirector General del Instituto de Investigaciones Polares de China, afirmó que su país buscaba convertirse en una «potencia polar» (*jidi qiangguo*)⁵, lo cual fue tomado en la comunidad polar como una aspiración exagerada. Ocho años más tarde, en el marco de la Conferencia Polar organizada por la Academia de Ciencias de China, hubo coincidencia en los discursos oficiales sobre que la RPCh se encontraba cerca de alcanzar el status de «potencia polar», circunstancia que era un «componente central de la estrategia marítima del país»⁶.

3 «Guojia anquan fa cao'an ni zengjia taikong deng xinxing lingyude anquan weihu renwu» [La ley de seguridad nacional incrementará la seguridad en el espacio y otras nuevas áreas], *Xinhua* [Agencia de Noticias Nueva China], 24 de Junio de 2015, en <http://www.chinanews.com/gn/2015/06-24/7363693.shtml>.

4 Guo Peiqing, *Beiji hangdaode guoji wenti yanjiu* [Estudio sobre la cuestión de la internacionalización de la ruta marítima del Ártico], (Beijing: Haiyang chubanshe, 2009) [Pekín: Editorial (de Asuntos) Oceánicos], pp. 319-320

5 «Ben bao jizhe zhuanfang Zhongguo jidi yanjiu zhongxin fuzhuren Yang Huigen boshi wo guo yunliang quanqiu kaocha» [Diálogo con el Subdirector General del Instituto de Investigaciones Polares de China Yang Huigen sobre las expediciones polares de China], en *Dalian Wanbao* [Diario Vespertino de Dalian], 5 de Diciembre de 2005, p. 3.

6 «2013 Zhongguo jidi kexue xueshui zhaokai» [Comienza la Conferencia Polar en la Academia de Ciencias], en <http://www.pric.gov.cn> (sitio web del Instituto de Investigaciones Polares de China), 26 de Septiembre 2013.

En noviembre de 2014, el presidente Xi Jinping expresó en Hobarth (Australia) que «debido a los profundos cambios en el sistema internacional y al desarrollo económico sin precedentes de China de los últimos veinte años», el país «pronto será una potencia polar». A continuación agregó: «el proceso de conversión en potencia polar es un componente importante en la evolución de China hacia una gran potencia marítima»⁷.

En 2016, se puso en servicio el primer avión de ala fija de China en la Antártida, Xue Ying 601 y en diciembre de ese año comenzó la construcción del rompehielos «Xuelong 2» de fabricación nacional (que entró en servicio en julio de 2019)⁸. Entre el 22 de mayo y el 1 de junio de 2017, China fue sede de la 40ma Reunión Consultiva del Tratado Antártico (RCTA) en Beijing por primera vez en su historia. Su compromiso con la Antártida se reafirmó con la presentación durante esa reunión del documento «Actividades Antárticas de China», publicado por la Administración Estatal Oceánica (AEOCh)⁹. Este documento, al ser emitido por la AEOCh, no reviste la relevancia un Libro Blanco publicado por la Oficina de Información del Consejo de Estado de la RPCh. Sin embargo, no deja de ser un texto oficial emitido por la principal agencia del país que entiende en temas oceánicos.

Luego, en noviembre de 2017, China comenzó a construir su quinta base en la Antártida en la Isla Inexpresable (Bahía de Terranova, Mar de Ross). Esta será la tercera base de uso anual de China en el Polo Sur y encontrará a Beijing (que se unió a la carrera antártica solo a mediados de la década de 1980) igualando la presencia de Washington en el continente¹⁰. A continuación, en junio de 2018, la Corporación Nuclear de China abrió una licitación pública para construir un buque rompehielos de propulsión nuclear, capaz de abrir vías fluviales en las regiones polares y proporcionar electricidad¹¹.

Cabe recordar que el 26 de enero del año 2018 la Oficina de Información del Consejo de Estado de la RPCh publicó el «Libro Blanco de la Política China para el Ártico», en el cual expresó la voluntad de Beijing por construir la «Ruta de la Seda Polar». La

7 «Er lun shenru xuexi guanche Xi Jinping zhuxi zhongyao jianghua jingshen» [Estudiar e implementar el importante discurso del Premier Xi Jinping], en [Haiyang Ribao](#) [Diario (de Asuntos) Oceánicos], 20 de Noviembre de 2014, p. 1.

8 «Icebreaker Xuelong 2 joins service on China national maritime day» [Global Times](#), 11 July 2019. En: <http://www.globaltimes.cn/content/1157529.shtml>.

9 «Woguo shouci fabu 'Zhongguo de Nanji shiye' baogao» [El país publica su primer informe sobre las actividades antárticas de China], 22 de Mayo de 2017. En: http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/22/c_1121016259.htm. Información en inglés en: http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/22/c_136305474.htm

10 «China to complete 5th Antarctic station by 2022» [RT News](#) 8 de Noviembre de 2017. En: <https://www.rt.com/news/409270-china-icebreaker-antarctica-station/>

11 «China One Step Closer to Nuke-Powered Aircraft Carrier with Cutting-Edge Icebreaker Comes on Stream», [Global Times](#) 23 de Junio de 2018. En: <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/194204/china-one-step-closer-to-nuke-powered-carrier-with-bid-for-icebreaker.html>

misma, según el documento, sería uno de los componentes marítimos de la iniciativa «Una Franja, Un Camino», el mega- emprendimiento de la diplomacia china que abarca los cinco continentes y los océanos Pacífico, Índico y Atlántico¹².

Finalmente, a principios de 2019, se informó que los turistas chinos constituyeron el segundo grupo más grande de visitantes a la Antártida después de los estadounidenses¹³.

Este posicionamiento de China en el sentido de (a) expresar su aspiración de convertirse en potencia polar, (b) incluir la estrategia polar en el contexto de su estrategia marítima, (c) identificar la estrategia polar como componente de su «gran estrategia», (d) emitir Libros Blancos sobre la Antártida y el Ártico, (e) incorporar bases y rompehielos con tecnología de avanzada, (f) sumar una ruta polar a su principal iniciativa geopolítica de principios del s. XXI y (g) alentar el turismo nacional con destino a la Antártida, evidencian un giro fundamental en materia de las definiciones de política exterior abrazadas por las potencias mundiales tradicionales en los Polos.

En ese sentido, los EE.UU., Rusia y el Reino Unido no emplean el término «potencia polar» para referirse a sus respectivos status y aspiraciones en el Ártico y la Antártida. Tampoco vinculan de manera directa sus estrategias vis-à-vis los Polos con sus estrategias marítimas ni incluyen explícitamente a las estrategias polares de cada una en sus respectivas «grandes estrategias».

La percepción china sobre los Polos (narrativa y derechos reclamados)

China llega relativamente tarde a los asuntos antárticos y tiene algunas perspectivas sobre los asuntos antárticos que aún no son convencionales, por lo tanto, trabaja para proteger sus intereses presentes y futuros mediante la formación de una opinión pública afín a sus actividades en la región. Mientras China fortalece sus capacidades polares, su gobierno incorpora las regiones polares en su narrativa sobre la identidad nacional, los intereses nacionales y el ascenso global de China como potencia política y económica.

En los medios de comunicación social chinos, la presencia polar de China y su programa científico son explicados al público chino como parte de los esfuerzos del gobierno para asegurar una parte de los recursos polares en el futuro, lo cual contribuirá con el crecimiento económico de China y será un indicador del poder nacional integral de la RPCh.

12 The State Council Information Office of the People's Republic of China, *China's Arctic Policy* (Beijing: State Council Information Office), 26 de Enero de 2018. En https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm.

13 «Chinese tourists take to Antarctica in a big way», *China Daily*, 12 de Enero de 2019. En: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201901/12/WS5c395cb3a3106c65c34e4092.html>

Las expediciones polares de la RPCh siempre han incorporadas a las actividades de propaganda del gobierno. En 1985, fue conmemorada la primera expedición antártica china con un documental de televisión de larga duración titulado «Antártida, llegamos!» (*Nanji, women lai le!*), que describió el periplo de principio a fin para construir la estación Gran Muralla, primera estación de investigación antártica de China.

En tanto y en cuanto las capacidades polares de China crecen exponencialmente, China es cautelosa respecto de revelar sus intenciones en materia polar a la opinión pública mundial. Mejorar la imagen internacional de China (*guoji xinxiang*) es un punto clave de la estrategia internacional de China. Chen Lianzeng, Subdirector de la Oficina de Administración Oceánica de China, reconoció que la RPCh necesitará fortalecer su poder «duro» (capacidad polar) y «blando» (persuasión) en las regiones polares «para lograr los objetivos nacionales en el Ártico y la Antártida»¹⁴.

Analistas chinos de medios extranjeros califican a la prensa occidental que critica la actividad polar de la RPCh como «retórica de la amenaza [china]» (*weixie lun*). Ellos acusan dichos medios de buscar «demonizar» (*yaomohua*) a China. Incluso académicos de prestigio en temas oceánicos como Guo Peiqing y Li Zhenfu han afirmado que la «retórica de la amenaza de China» está «impidiendo la participación activa de China en los regímenes internacionales polares, a la vez que se la está utilizando para afectar el ascenso de China»¹⁵.

El director de la Administración China del Ártico y la Antártida (AChAA), Qu Tanzhou, expresó que la comunidad internacional necesita tiempo para «hacer un ajuste psicológico para aceptar el poderío de China en los asuntos polares»¹⁶.

Esta estrategia incluso incide en lo que los científicos polares chinos pueden investigar: como Beijing es consciente de que otros Estados polares están observando de cerca lo que los científicos chinos investigan, el gobierno ha seleccionado qué proyectos científicos polares financiar, priorizando aquellos de «baja sensibilidad política». Ejemplo de ello son la investigación sobre el cambio climático¹⁷.

14 Chen Lianzeng, «Zhongguo Nanji kaocha 25 zhounian: Heping liyong Nanji yong buguo shi» [Vigésimo quinto aniversario de las expediciones antárticas chinas: el uso pacífico de la Antártida no perderá actualidad], *Xinhua*, 14 de Octubre de 2009. En http://news.xinhuanet.com/tech/2009-10/14/content_12232453.htm.

15 Guo Peiqing y Li Zhenfu, *Beiji hangdao de guoji wenti yanjiu* [Investigación sobre las cuestiones internacionales relativas a las rutas de transporte del Ártico] (Beijing: Haiyang chubanshe « [Pekín: Editorial (de Asuntos) Oceánicos], 2009), 315.

16 «Zhengzhan Nanji, Zhongguo zai hangdong» [China está en movimiento en la Antártida], *Kexue zai Zhongguo Ribao* [Ciencia en el China Daily], 14 de Enero de 2014. En <http://blog.sciencenet.cn/blog-1208826-759893.html>

17 Ding Huang, ed., *Jidi guojia zhengce yanjiu baogao 2013-2014* [Informe Nacional sobre la Política de Investigación Polar 2013-2014] (Beijing: Editorial Científica de China, 2014), p. 138.

Con respecto a los derechos reclamados por China, la terminología utilizada en chino para referirse a las cuestiones polares nos brinda una guía interesante:

«polo» se traduce en chino como la palabra compuesta «*jidi*» (极地): los dos caracteres en la palabra son «*ji*» (extremo) y «*di*» (tierra), o en otras palabras, «los extremos de la tierra». Así, en chino, el Ártico es el «Extremo Norte» (*Beiji*), la Antártida es el «Extremo Sur» (*Nanji*), a lo cual se suma que la meseta tibetana, que contiene las montañas más altas del mundo, es el «Tercer Extremo» (*disanji*) o «tercer Polo».

Este no es un tema menor, porque según el especialista en derecho internacional Zou Keyuan, hay un lazo entre China y la Antártida forjado hace millones de años, cuando ambas eran parte del antiguo supercontinente de Gondwana. Esta afirmación no fue hecha a la ligera: su implicancia es que aunque los dos territorios están ahora muy separados, China «tiene tanto derecho a reclamar ese territorio como otras naciones que son contiguas físicamente»¹⁸. Desde esta perspectiva académica, la conexión geográfica entre China y la Antártida le da más fuerza y legitimidad al reclamo gubernamental de derechos e intereses en el Polo Sur. Ello le otorgaría a la RPCh el «derecho a hablar» sobre asuntos polares.

En el año 2011 Chen Lianzeng, subdirector de la AEOCh, declaró que el objetivo general del plan polar quinquenal de China era «aumentar el status e influencia de China en asuntos polares para proteger mejor sus derechos polares». A la luz de lo antedicho, fueron enumerados como los derechos antárticos de China los siguientes:

- Participar en la actividad científica antártica;
- Establecer bases científicas en la Antártida;
- Inspeccionar las bases antárticas de otras naciones;
- Acceder a los datos científicos de otros Estados antárticos;
- Participar en la gobernanza antártica bajo las normas y acuerdos existentes;
- Participar en los comités y grupos de trabajo del Tratado Antártico;
- Participar en el establecimiento de nuevas normas en la gobernanza antártica;

Pescar en aguas antárticas;

- Acceder al agua dulce antártica;
- Participar en bio-prospección en la Antártida;
- Enviar turistas a la Antártida;

.....

¹⁸ Zou Keyuan, «China's Interests in and Policy toward Antarctica,» en Davis, Bruce y Richard Herr (ed.) *Asia in Antarctica*, (Canberra: Australian National University Centre for Resource and Environmental Studies, 1994), p. 94

- Ejercer jurisdicción sobre sus propios ciudadanos en la Antártida;
- Utilizar los mares antárticos y el espacio aéreo para actividades pacíficas;
- Emplear sus fuerzas armadas con fines pacíficos en la Antártida;
- Configurar satélites en órbita polar, localizar estaciones receptoras de satélites polares y estratégicas, y establecer aeródromos en la Antártida; y
- Presentarse en licitaciones para la exploración de minerales en aguas profundas del Océano Austral¹⁹.

La postura de la RPCh ante las controversias polares

Los principales puntos que generan controversias en las regiones polares se centran en la soberanía, la gobernanza, los recursos y la protección del medio ambiente. El énfasis que pone Beijing en el «derecho a hablar» en asuntos polares y la afirmación de sus «derechos e intereses» polares, son expresiones clave que han aparecido en las discusiones de los últimos diez años. Las mismas, guardan relación con el creciente protagonismo de China en los asuntos polares y demuestran su voluntad de ocupar un lugar destacado en las discusiones sobre la materia.

La forma en que China enmarca su narrativa sobre las regiones polares es una ventana a cómo Beijing percibe las controversias en dichas áreas. Las principales ideas fuerza son:

- La exclusión de China en el pasado tanto de la ciencia como de la gobernanza polar y
- Las percepciones de las regiones polares como (a) «cofre del tesoro» de recursos, (b) bien común mundial, (c) barómetro del cambio climático y (d) ámbito para el surgimiento de China como potencia global.

¹⁹ «Wo guo xinjin jidi kexue kaocha pobingchuan lizheng 2013 nian touru shiyong» [Nuestro nuevo rompehielos polar debería estar listo para el año 2013], *Xinhua*, 22 de Junio de 2011. En: http://news.xinhuanet.com/tech/2011-06/22/c_121566754.htm.

A la luz de que el TA deja abierto el tema de la soberanía estatal sobre el continente antártico y sus mares circundantes, la definición oficial de China sobre la soberanía antártica es que es «un continente sin atribución de soberanía» (*zhuquan meiyou guishu de dalü*)²⁰. Sin embargo, algunos académicos chinos han presentado a posteriori la idea de que los recursos antárticos son «*res communis*», por lo cual debería aplicarse la regla de «primero que llega, primero que se sirve». En consecuencia, la RPCCh podría adoptar ese entendimiento en su expansión de la presencia antártica, extendiendo con tales fines sus emprendimientos científicos, logísticos, financieros y turísticos²¹.

Con respecto a las controversias emergentes de la gobernanza, varios especialistas chinos enmarcan comúnmente al Sistema del TA como un «club de ricos» (*furen julebu*) o una zona para la «hegemonía colectiva» (*jiti baquan*), afirmando que, en el pasado, China fue un «ciudadano de segunda clase» (*erdeng gongmin*) dentro del Tratado. Otros analistas chinos creen que el TA es inherentemente inestable y un instrumento de la era de la Guerra Fría que no satisface las necesidades contemporáneas, pese a que el Tratado establece que las Partes Consultivas tienen los mismos derechos en el continente²².

En materia de las controversias emergentes por recursos, el Protocolo de Madrid designó a la Antártida como «reserva natural» y prohibió cualquier actividad relacionada con recursos minerales que no sea la investigación científica hasta el año 2048. China participó de manera muy activa en las negociaciones que resultaron en el Protocolo, uniéndose con India, Brasil y Uruguay para formar un bloque de países en desarrollo.

La explotación limitada de recursos que actualmente está permitida en la Antártida abarca pesca, bio-prospección, recolección de meteoritos, estudios geológicos, turismo y caza de ballenas, todo lo cual está ligeramente regulado.

La pesca es la actividad más restringida, gestionada por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos del Tratado Antártico. En estos ámbitos, la actividad de China gradualmente se acerca más al concepto de «*res communis*».

Por último, en lo referido a la protección del medio ambiente, aunque China apoya públicamente la mayoría de las iniciativas ambientales en la Antártida, su accionar es ambivalente. En un creciente número de trabajos académicos, existe la afirmación sobre que un Estado gozará del acceso a los recursos antárticos, según el nivel de inversión efectuado en ciencia antártica. Incluso hay algunos analistas que consideran

20 «Nanji tiaoyue zhong dui Nanji lingtu zhuquan yaoqiu de sanzong quanli» [Derechos triples sobre soberanía en la Antártida en el Tratado Antártico], China.com.cn. En: <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/nk/733765.htm>.

21 Ding Huang, ed. op. cit., p. 82.

22 «Nanji zhengzhi danjihua qushi» [La tendencia hacia la monopolización de las políticas antárticas], *Jidi zhanlue yanjiu dongtai* [Dinámicas en la investigación sobre estrategia polar], no. 1 (2012), pp. 19-20.

las medidas proteccionistas requeridas son una estratagema de las potencias establecidas para mantener sus beneficios²³. En caso de que esta tendencia logre impactar en el accionar chino en la Antártida, su medio ambiente podría verse afectado.

La evolución de la presencia de la RPCCh en los polos

Los especialistas chinos en cuestiones polares narran una cronología de las actividades antárticas de China en cuatro etapas:

(1) De 1980 a 1984: deliberaciones y preparativos; (2) de 1985 a 1990: creación de bases y envío de expediciones; (3) de 1991 a 2004: enfoque en ciencias básicas; (4) y de 2005 hasta la actualidad: «gran salto» en el desarrollo de la actividad²⁴. El antecedente lejano de este interés chino en los temas polares se remonta a la participación en el primero y segundo Año Polar Internacional, que tuvieron lugar entre 1882 y 1883 y entre 1932 y 1933, respectivamente²⁵.

Los científicos chinos estaban interesados en participar en el Año Geofísico Internacional (AGI) 1957–1958, para lograr expandir las capacidades científicas de China y acceder a investigar en la Antártida. El destacado geólogo y meteorólogo Zhu Kezhen argumentó que la RPCCh debía unirse a las exploraciones científicas en la Antártida, dado que ese territorio sería «el último depósito de petróleo en el planeta cuando todas las demás fuentes se hubieran agotado»²⁶.

Sin embargo, la RPCCh en la década de 1950 tenía un presupuesto científico muy limitado y muy pocos especialistas polares. Por ello el programa polar chino del AGI 1957–1958 no incluyó proyectos antárticos. Por ello, los doce países que se dedicaron a la ciencia antártica durante el mencionado AGI fueron los mismos doce Estados que participaron en las reuniones que condujeron entre 1958 y 1959 al Tratado Antártico. Como la RPCCh no había desarrollado ninguna investigación científica antártica en ese

23 Información extraída a partir del relevamiento del sitio web del Instituto de Investigación Polar de China: <http://www.pric.org.cn/>.

24 Ling Xiaoliang et. al, «Guowai Nanji kaocha guanli jigou yu kaocha guanli moshi de duibi fenxi» [Análisis comparativo de las instituciones de gestión de expediciones antárticas y de los modelos de gestión de expediciones en el extranjero], *Haiyang kaifang yu guanli* [Apertura y Gestión Oceánica], no. 3 (2008), p. 49.

25 Wang Zuoyue y Zhang Jiuchen, «China and the International Geophysical Year,» en Launius, Roger et al. *Globalizing Polar Science: Reconsidering the International Polar and Geophysical Years* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), p. 143.

26 Liu Xiaohan, «Zhongguo qiangzhan Nanji zui gaodian ling Meiguo shiliao weiji» [Que China se apodere del punto más alto de la Antártida ha puesto a Estados Unidos ansioso], Sohu.com, 22 de Agosto de 2008. En: <http://news.sohu.com/20090108/n261650601.shtml>.

período, fue automáticamente excluida de las conversaciones²⁷.

En 1964, se estableció la Administración Estatal Oceánica de China (*Zhongguo Guojia haiyangju*) –AEOCh-, con el objetivo de lograr «participar en expediciones polares en el futuro». La crisis política que devino en una cuasi guerra civil entre 1965 y 1976 (la «Gran Proletaria Revolución Cultural»), afectó de raíz la labor de la AEOCh.

En mayo de 1977, el Comité del Partido Comunista de China (PCCh) de la AEOCh estableció tres objetivos clave para el futuro: «explorar los territorios marinos de China; salir a los océanos; y poner pie en la Antártida». A mediados de 1978, en el marco de la Conferencia Nacional de Ciencia de China, el destacado glaciólogo Xie Zichu alentó a abogó «apoderarse de la Antártida» (*zhuazhu Nanji*) como el «próximo gran desafío científico de China».

Entre 1977 y 1983, los medios chinos adoptaron una actitud crítica hacia lo que definieron como el interés de los EE.UU. y la Unión Soviética por «repartirse el botín antártico» entre ellos. Sin embargo, después de que China firmara el TA en 1983, la cobertura periodística comenzó a centrarse en el programa antártico chino y adoptó un tono más neutral hacia el accionar de las superpotencias en la Antártida.

En agosto de 1978, la AEOCh emitió el primer «Informe sobre los Preparativos para una Expedición Antártica». En el verano austral de 1979–80, dos científicos chinos fueron enviados por primera vez a participar en la expedición antártica anual de Australia. Luego, en 1981, China envió dos observadores a la reunión del Comité Científico de Investigación Antártica en Queenstown, Nueva Zelanda²⁸.

En 1981, el gobierno chino estableció el Comité Estatal para Expediciones Marítimas –CEEM- (*Guojia haiyang kaocha weiyuanhui*), con el objetivo de coordinar la investigación antártica a nivel nacional y facilitar la cooperación con otros países. El director del CEEM fue un alto funcionario del PCCh con experiencia en propaganda, diplomacia y náutica, mientras que los miembros del comité fueron representantes de la comunidad científica²⁹.

27 Wang Zuoye et al, op. cit., p. 151.

28 Zou Keyuan, op. cit., pp. 99-101.

29 Ling Xiaoliang et. al, op. cit. pp. 54-55.

La RPCCh firmó el TA en 1983 y asistió a su primera Reunión Consultiva del TA (RCTA) en Canberra pocos meses después. Gracias en gran parte a la ayuda de sus diversos socios internacionales, China pudo comenzar expediciones anuales a la Antártida en el año 1984. En el mismo año estableció su primera base, la estación «Gran Muralla» (*Changcheng zhan*) en la ínsula denominada por la Argentina «Isla 25 de Mayo», la cual es la mayor de las islas Shetland del Sur.

Los preparativos para la primera expedición antártica de China fueron dirigidos y coordinados por Liu Huaqing, Almirante de la Armada del Ejército Popular de Liberación de China (AEPLCh), a quien se lo considera el fundador de la armada moderna china. Liu Huaqing creía que la participación de la AEPLCh en la expedición sería una preparación útil para que la fuerza se convirtiese en una marina oceánica.

La estación Gran Muralla se inauguró formalmente el 22 de febrero de 1985. El director del CEEM utilizó el enlace aéreo de Chile para unirse a la ceremonia. La estación está a 2,5 kilómetros de la estación Frei Montalva de Chile. Como tantos otros estados antárticos lo habían hecho antes, la RPCCh estableció inmediatamente una oficina de correos en su nueva base, emitió estampillas y matasellos que indican que el correo es despachado desde la primera instalación china en la Antártida.

China se convirtió en miembro consultivo del TA en la siguiente RCTA en octubre de 1985 y se convirtió en miembro del Comité Científico para la Investigación en la Antártida (más conocido por su sigla en inglés como SCAR) en junio de 1986. Que la RPCCh se uniera al TA no fue solamente ventajoso para Beijing; también lo fue para los miembros del Tratado, porque China quitó su apoyo al movimiento contra el TA en la ONU, liderado por Malasia. Cabe destacar que durante veinte años, Malasia había intentado sin éxito que la «cuestión de la Antártida» se discutiera en la ONU, actuando en nombre de muchos estados en desarrollo que consideraron el TA como una forma de neocolonialismo³⁰.

En 1985, la CEEM recibió fondos para incorporar un rompehielos procedente de Finlandia para dar comienzo a las expediciones antárticas anuales de China. El barco, llamado «Jidi» (Polar), transportó suministros entre 1986 y 1994, hasta que fue reemplazada por el «Xue Long» (Dragón de Nieve), buque de carga comprado a Ucrania. Otro gran avance en la capacidad se produjo en 1988, la quinta expedición china inspeccionó el Este de la Antártida para definir la construcción de la segunda base antártica de la RPCCh. Una vez que el sitio fue definido, la estación Zhongshan³¹ se construyó en poco menos de un mes.

Luego, en octubre de 1989, China estableció el Instituto de Investigación Polar de China –IIPCh- (*Zhongguo jidi yanjiusuo*), una nueva organización polar que fue el

30 Lee Wei-chin, «China and Antarctica: So Far and Yet So Near,» *Asian Survey* Vol. XXX, no. 6 (Junio de 1990), pp. 584-586.

31 Término que proviene del nombre del primer Presidente de la República de China, Sun Zhongshan (más conocido en Occidente como Sun Yat-sen, por su nombre en dialecto cantonés).

primer indicio público de que China tenía aspiraciones más allá de la Antártida³².

Entre 1989 y 2004, China cambió sus prioridades en la Antártida: pasó de la construcción de bases a la construcción de un programa de investigación científica polar significativa y la exploración de recursos antárticos. Tan pronto como en 1990, el buque de la CEEM «Océano 4» fue despachado a las aguas antárticas para investigar los recursos minerales del fondo marino, desde la Antártida hasta el Océano Índico.

En 1996, los científicos chinos comenzaron el primero de cuatro intentos por alcanzar el Domo A, última zona no explorada de importancia geológica en la Antártida. También en ese año, la Oficina del CEEM fue renombrada como la Oficina Estatal de Expedición Polar Marina –OEEPM- (*Guojia haiyang jidi kaocha bangongshi*), lo cual evidenció la extensión del interés de Beijing por ambos Polos. Luego, en 1998, los científicos chinos lanzaron su primera expedición a las previamente inexploradas montañas Grove³³.

A partir de 2005, según la historiografía oficial, las actividades polares de China entraron en un período de «gran salto» en su desarrollo. Este es un término políticamente significativo para describir la evolución de la estrategia polar de China: el «Gran Salto Adelante» fue lanzado por Mao Zedong en 1958, dirigido a maximizar la producción económica, a los fines de que la economía de China superara a la de la Unión Soviética y, en última instancia, las del mundo desarrollado.

El «gran salto» de China en la Antártida tuvo lugar a principios de 2005, cuando el 18 de enero un equipo de diecisiete exploradores chinos alcanzó la cima del Domo A e izó la bandera de la RPCh. Luego, el 11º Plan Quinquenal (programa económico del gobierno central para todo el país a implementar entre 2006 y 2010) incluyó una serie de obras en la Antártida:

- Reacondicionamiento de las estaciones Zhongshan y Gran Muralla,
- Estableció una nueva base de investigación sólo para el verano en el Domo A,
- Reacondicionamiento del Xue Long,
- Establecimiento de una dársena y depósitos exclusivos para el Xue Long en el puerto de Shanghai, e
- Incremento del 300% del presupuesto para la investigación polar³⁴.

Tras el avance del año 2005 en el Domo A, el 27 de enero de 2009 fue inaugurada la

32 Zou Keyuan, op. cit., pp. 104.

33 Ling Xiaoliang et. al, op. cit. pp. 58-60.

34 «Chen Lianzeng: Zengqiang wo guo zai Nanji de shizhi cunzai» [Chen Lianzeng: Fortalecer la presencia física de China en la Antártida], Xinhua, 6 de Enero de 2006. En http://news.xinhuanet.com/world/2006-01/02/content_4000473.htm.

base «Kunlun»³⁵ por la 25ª Expedición de Investigación Antártica de China. También en ese año, el Instituto de Investigación Polar de China comenzó a coordinar equipos de científicos sociales para investigar la gobernanza y las leyes del Ártico y la Antártida, junto a cuáles eran las políticas polares de los otros Estados polares líderes. En ese mismo año, el subdirector de la AOECh, Chen Lianzeng, anunció que la estrategia polar de China apuntaba a «fortalecer el poder blando y duro de China, y que China estaba preparada para convertirse en una potencia polar»³⁶.

Durante el 12º Plan Quinquenal (2011-2015), el gobierno chino previó construir un nuevo rompehielos, invertir en el desarrollo de un avión polar, establecer aeródromos en las bases de Kunlun, Zhongshan, ampliar las instalaciones del IIPCh en Shanghai y desarrollar allí un campus polar internacional, e incrementar el presupuesto científico. El 8 de febrero de 2014 fue inaugurada la base Taishan³⁷ por la 30ª Expedición de Investigación Antártica de China. La misma, funciona durante el verano austral y una de sus funciones es erigirse como punto de enlace entre las bases Zhongshan y Kunlun.

Para el Plan Quinquenal en curso (el 13º, entre 2016 y 2020), se anunció un plan estratégico, llamado «Xue Long Tan Ji» (Exploración de los Polos por el Dragón de Nieve) que incluyó una serie de medidas, a saber:

- construcción de la quinta estación antártica,
- provisión de un nuevo avión polar,
- establecimiento de una red de vuelos intercontinentales para traslado de científicos a la Antártida,
- aumento significativo del presupuesto de investigación polar, y
- comienzo de la construcción del nuevo rompehielos³⁸.

Entre los años 2017 y el corriente, tuvieron lugar una serie de actividades polares de China, que fueron descritas a lo largo de las páginas 3 y 5 de este trabajo.

La actividad polar de China en este nuevo período, según fue anunciado, experimentará tres cambios importantes: (1) mayor énfasis en la investigación en ciencias naturales, (2) cambio en la estructura de gestión polar, y (3) un tránsito de la dependencia de equipos polares fabricados en el extranjero a equipos fabricados en

35 Ubicada a 7,3 kms. al sudoeste del Domo A, en la zona más alta de la meseta antártica (al centro de la Antártida Oriental).

36 Chen Lianzeng, «Zhongguo Nanji kaocha 25 zhounian», op. cit.

37 Denominación en honor de una de las cinco montañas sagradas del Taoísmo en China. La montaña homónima se encuentra en la provincia de Shandong, al Este de China.

38 «Xuelong tan ji: Tisheng woguo jidi gongzuo 5 da nengli» [El Dragón de Nieve explora los Polos: incrementar 5 capacidades de la labor polar del país] *Xinhua*, 11 de Octubre de 2018. En: http://www.xinhuanet.com/2018-10/11/c_1123546683.htm.

China³⁹.

Evolución del marco geopolítico y sus efectos

La incidencia de los factores de poder de la RPCh en la política polar de Beijing

En la organización de la primera expedición antártica de China participaron sesenta agencias gubernamentales. En la actualidad, la burocracia que participa en la gestión de la política polar es menor, si bien son casi 20 agencias las que están involucradas, dado el entrelazamiento del Partido, el Gobierno y las FF.AA. que caracteriza el sistema político de la RPCh, y la convergencia de temas estratégicos, científicos, económicos y militares en dicha política.

La estrategia polar de la RPCh es decidida por el Comité Permanente del Buró Político del PCCh (CPBP-PCCh), que está encabezado por el Secretario General del PCCh, Xi Jinping⁴⁰. El Consejo de Estado, una suerte de jefatura de gobierno, está encabezado por el primer ministro Li Keqiang (que ocupa el segundo lugar en el CPBP-PCCh) y tiene la función de aprobar el presupuesto polar.

En la burocracia china, todas las funciones de liderazgo están en manos de miembros del PCCh y los asuntos polares no son excepción a la regla. Además, como sucede en el resto de la administración pública, las agencias polares de tienen una rama del PCCh incorporada a su estructura organizacional. Este apéndice partidario actúa como un guardián de lo que pueden decir los científicos chinos y de con cuáles colegas extranjeros pueden asociarse.

El PCCh organiza la coordinación e implementación de políticas agrupando agencias dentro de un «*xitong*» (literalmente «sistema»), el cual es una especie de supraburocracia que une agencias dedicadas a una misma temática. Un *xitong* normalmente está dirigido por un «pequeño grupo de liderazgo» (*lingdao xiaozu*), encabezado por un miembro del CPBP-PCCh. El PCCh clasifica las regiones polares, incluido el continente antártico, como «zonas marinas» (*haiyang qu*). Por

39 «Shisanwu jidi jiang tui san ge zhuanbian zengqiang san da nengli» [13º Plan Quinquenal Polar: bregar por tres cambios para mejorar tres capacidades], *Haiyang Ribao* [Diario (de Asuntos) Oceánicos], 30 de Octubre de 2015. En <http://www.oceanol.com/shouye/jdkc/2015-10-30/52443.html>.

40 Xi también es Presidente de la RPCh y Presidente de la Comisión Militar Central del PCCh (la cual tiene una estructura homónima en el Gobierno).

lo tanto, los asuntos polares de China se gestionan dentro de la supraburocracia de intereses marítimos del PCCh (*haiyang xitong*), que une a todas las agencias del PCCh, gobierno y FF.AA. con jurisdicción en asuntos marítimos⁴¹.

Una señal de la creciente importancia de los asuntos marítimos en China en los últimos diez años, particularmente bajo el liderazgo de Xi, fue la creación en el seno del PCCh del «Grupo Central de Liderazgo para Trabajo en Asuntos Marítimos» (*Zhongyang haiyang gongzuo lingdao xiaozu*) en 2012. Este grupo, dirigido por Xi, se estableció para coordinar mejor la política marítima entre las diversas agencias gubernamentales que participan en actividades marítimas internacionales. Se compone de altos funcionarios de la AEOCh, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Agricultura y las FF. AA. (oficialmente denominadas «Ejército Popular de Liberación de China» –EPL–)⁴².

El Ministerio de Asuntos Exteriores redacta las leyes y declaraciones oficiales de China relacionadas con los Polos y coordina la participación de la RPCh en reuniones internacionales como la Reunión Consultiva del Tratado Antártico, pero no es una voz en el diseño de la agenda polar de China.

Cuando se trata de establecer la agenda polar de China, es la AEOCh quien lleva la delantera. El papel de la AEOCh es organizar y liderar el esfuerzo de la RPCh para convertirse en una «gran potencia polar». El hecho que la AEOCh haya acuñado el concepto «gran poder polar», que ha sido utilizado por Xi Jinping desde 2014, es un claro indicador del papel preeminente de esa agencia en la definición de la estrategia polar de China.

Desde el año 2008 la AEOCh está bajo el control directo del Ministerio de Tierras y Recursos Naturales, entre cuyas funciones está la protección y el uso racional de los recursos terrestres, minerales, marinos y otros recursos naturales, la gestión del desarrollo de recursos minerales y la gestión de la exploración geológica y los recursos minerales.

La AEOCh tiene como órgano asesor al Instituto de Estrategia de Desarrollo Marino (IEDM), a la vez que supervisa dos órganos subsidiarios relacionados con la labor polar: la Administración Estatal del Ártico y Antártico y el Instituto de Investigación Polar de China.

La AEOCh también tiene subordinada la Guardia Costera de China y trabaja en estrecha colaboración con la AEPLCh. La AEOCh y la AEPLCh rotan a parte de su personal y las embarcaciones de la AEOCh pueden servir a los intereses estratégicos

41 «Dang ban zhineng» [Funciones de la Oficina del PCCh en el Instituto de Investigaciones Polares de China], Instituto de Investigaciones Polares de China, 28 de Mayo de 2013. En: <http://www.pric.org.cn/detail/content.aspx?id=559d7429-dd33-4bf9-88c3-2881203ed567>.

42 «Zhongguo yi chengli zhongyang haiquanban xi she hai gao cengci xietiao jigou» [China establece mecanismo de coordinación de alto nivel de la Oficina de Derechos Marítimos del PCCh], *Haiyang Zhongguo* [China Oceánica], 2 de Marzo de 2013. En: http://ocean.china.com.cn/2013-03/02/content_28105606.htm.

militares de la AEPLCh, debido a que generan menos controversia que un buque de guerra operando en las mismas aguas. Por ello, algunos comentaristas extranjeros han especulado sobre las actividades del rompehielos Xue Long⁴³.

La coordinación inter-agencias de la política polar de China está a cargo del Comité Asesor para las Expediciones Polares de China –CAEPCh- (*Zhongguo jidi kaocha zixun weiyuanhui*), el cual está dirigido por un subdirector de la AEOCh. La membresía del CAEPCh incluye los siguientes ministerios y organismos gubernamentales:

- La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma,
- La Jefatura de Operaciones del EPL,
- El Ministerio de Asuntos Exteriores,
- El Ministerio de Finanzas,
- El Ministerio de Transporte,
- El Ministerio de Educación,
- El Ministerio de Agricultura,
- El Ministerio de Industria y Tecnología de la Información,
- El Ministerio de Ciencia y Tecnología,
- La Comisión Nacional de Salud y Planificación Familiar,
- La Academia China de Ingeniería,
- La Administración Meteorológica China,
- La Administración sismológica de China,
- La Fundación de Ciencias Naturales de China,
- La Administración Nacional de Topografía, Cartografía y Geoinformación
- La Academia China de Ciencias,
- La Academia China de Ciencias,
- La OEEPM y
- La AChAA⁴⁴.

43 Roger W. Robinson Jr., «China's 'Long Con' in the Arctic» MLI Commentary (Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, Septiembre de 2013).En: <http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLIChina%27sLongConInTheArctic09-13Draft4-1.pdf>.

44 Brady, Anne Marie *China as a Polar Great Power* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017), pp. 184-185.

Los intereses geoestratégicos de China en los polos

Según el análisis de fuente oficial china, los intereses estratégicos de la RPCh en las regiones polares abarcan tres categorías principales. Las mismas son:

- **Seguridad (tradicional y no tradicional):** China posee intereses de índole política, económica y militar en las regiones polares. En cuanto a los intereses de seguridad tradicional de China en los Polos, estos son: preservar la libertad de navegación (en particular las vías marítimas de comunicación), proyectar poder marítimo global, y fortalecer la defensa nacional. En términos de seguridad no tradicional, los intereses de China en las regiones polares se vinculan con que el desarrollo económico del país requiere un ambiente estable y pacífico en el Ártico y la Antártida.
- **Recursos:** China busca el acceso a minerales, hidrocarburos, pesca, agua y bio-prospección, a los efectos de asegurarse el suministro de insumos que contribuyan con el desarrollo de su industria y su seguridad alimentaria, y
- **Ciencia y tecnología:** la presencia en las regiones polares contribuyen con el funcionamiento del sistema de navegación BeiDou, del programa de ciencia espacial y de la investigación astronómica de China ⁴⁵.

a. Los intereses de seguridad tradicional de China en los Polos

La preservación de la libertad de navegación se comprende a la luz de que China, como potencia comercial mundial que posee la segunda economía más grande del planeta, busca maneras de reducir su dependencia en los cuellos de botella marítimos. Ante esta circunstancia, las rutas de transporte polar se encuentran entre una serie de opciones que China está explorando. El Océano Austral ofrece tres posibles rutas de envío alternativas que unen a China con el Océano Índico y el Océano Atlántico: (1) a través del Cabo de Buena Esperanza, (2) a través del Cabo de Hornos, y (3) a través del Cabo Sudoriental en Tasmania.

En cuanto al interés chino de proyectar poder marítimo global, cabe destacar que la RPCh está evolucionando, dejando de ser una potencia regional continental para convertirse en una potencia marítima de alcance global. En ese contexto, se ha reconocido que, como parte de las políticas marítimas del país, China «deberá proteger sus derechos en aguas oceánicas y a tal fin prestará mayor atención al Ártico

45 [Jidi guojia zhengce yanjiu baogao 2018-2019](#) [Informe anual sobre la política estatal de investigación polar, 2017-18] (Beijing: Kexue chubanshe, 2018) [Pekín: Editorial Científica, 2018], pp. 3-4.

y la Antártida»⁴⁶.

Respecto de la vinculación entre el fortalecimiento de la defensa nacional y los Polos, es dable mencionar las afirmaciones de Yin Zhuo, un oficial naval retirado que es miembro de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, que en una entrevista del año 2010 afirmó: «la Antártida y el Ártico son parte del patrimonio común de la humanidad. La población de China representa una quinta parte de la población mundial, entonces, ¿por qué no deberíamos obtener una quinta parte de los intereses en la Antártida y el Ártico? Si no defiendes ni luchas por tu lugar, no tienes voz. Las rutas marítimas también serán importantes en el futuro. No podemos dejarlo todo a los demás: el pueblo chino también tiene derechos allí»⁴⁷.

b. Los de China en materia de recursos polares

Según un informe de 2014 de la Agencia Internacional de Energía, a pesar de una inversión significativa en energía renovable, la demanda mundial de **petróleo y gas natural** podría crecer hasta un 37 % entre los años 2015 y 2040, en mercados emergentes de Asia, África, Medio Oriente y América Latina. Ya en el año 2013, China se convirtió en el principal importador mundial de petróleo crudo. El 70% del uso actual de energía en la RPCh proviene del carbón y el 20 % proviene del petróleo. En el mediano plazo, China está obligada a modificar sus fuentes de energía, dejando de depender del carbón y dando mayor lugar al petróleo, la energía nuclear y las energías renovables. En otro orden de cosas, en el año 2010, China importó el 60 % de su suministro de petróleo y gas natural, estimándose que en el año 2020, cerca del 75 % de su abastecimiento provendrá de fuentes externas⁴⁸.

Esta situación ha redundado en que algunos académicos chinos hayan plasmado en artículos recomendaciones sobre la necesidad de diversificar las fuentes de abastecimiento de energía. Dichas recomendaciones han incluido en ciertos casos enfatizar la conveniencia de acceder a una posición central en los Polos, con el fin de asegurarse un lugar privilegiado en la eventual explotación de sus recursos. Cabe destacar que estas afirmaciones han diferido de las realizadas por funcionarios chinos, quienes evitan mencionar que el interés de su país va más allá de la investigación científica.

46 «Zhongguo haiyang anquan xianzhuang yu yingdui jucuo» [El estado de la seguridad marítima de China y las medidas conducentes], *Lilun dongtai* [Tendencias teóricas], Nro. 1937 (año 2012), p. 15.

47 «Meiguo haishang baquan yinxiang Zhongguo anquan» [La hegemonía marítima de los Estados Unidos influye en la seguridad de China], *Chinanet*, 9 de Marzo de 2010. En: <http://news.163.com/10/0309/10/61AVODOT000147GI.html>.

48 International Energy Agency, *World Energy Outlook 2014* 12 de Noviembre de 2014. En: <http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2014/>.

Incluso, a pesar de la prohibición de la exploración minera en la Antártida después de la aprobación del Protocolo Ambiental del Tratado Antártico de 1991, entre 1992 y la actualidad los geólogos chinos han explorado las reservas de petróleo y gas natural de la plataforma continental antártica.

En un informe de 2005 que evalúa los recursos antárticos y su potencial utilización, los investigadores del IIPCh, Zhu Jiangang, Yan Qide y Ling

Xiaoliang estimaron que hay 500 mil millones toneladas de petróleo en el continente antártico y entre 300 y 500 mil millones de toneladas de gas natural en la Antártida, más un potencial de 135 mil millones de toneladas de petróleo en el Océano Austral⁴⁹.

Luego, en el año 2009, Hu Jianmin, profesor de Ciencias Geológicas de la Academia China de Ciencias expresó: «la Antártida tiene recursos minerales muy ricos y más de 220 tipos de minerales han sido allí descubiertos. Es probable que las reservas de mineral de hierro de las montañas del Príncipe Carlos sean suficientes para utilizar durante 200 años. Asimismo, las montañas antárticas pueden poseer las reservas de carbón más grandes del mundo e incluso que debajo de la capa de hielo antártica haya más de 500 mil millones de toneladas de carbón. Por otra parte, las cuencas del Mar de Ross y el Mar de Weddell presentan muy buenas perspectivas para extraer petróleo y gas»⁵⁰.

La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (más conocida por su sigla en inglés como ISA) reconoce en cartografía propia la existencia de vastos depósitos minerales en los mares que rodean la Antártida. A partir del año 2014, la Asociación China para la Investigación y Desarrollo de Recursos Minerales Oceánicos (ACRMO) ha firmado tres contratos con la ISA para explorar **nódulos polimetálicos, sulfuros polimetálicos y cortezas de ferromanganeso**. Uno de los tres contratos es para investigar depósitos de metales submarinos en un área entre África y la Antártida: con tal fin, un buque de la AEOCh inició la exploración de esta área pocos meses después⁵¹. En el año 2015, China identificó el fondo marino como una de sus nuevas fronteras estratégicas⁵². La cantidad de informes sobre la existencia de recursos económicos en los Polos de autoría científica china es considerable, si bien el número de los mismos no se condice con la envergadura de las expediciones desplegadas en los últimos quince años.

49 Zhu Jiangang, Yan Qide y Ling Xiaoliang, «Nanji ziyuan ji qi kaifa liyong qianjing fenxi» [Análisis de los recursos antárticos, su explotación y utilización potencial], *Zhongguo ruan kexue* [Ciencias blandas de China], no. 8 (2005), p. 18.

50 «Wei Nanji Geluofu shan huizhi shouzhang ditu» [Un mapa geológico preliminar de las Montañas Grove], en *Dili tongxun* [Boletín de Geografía], 23 de Enero de 2009, p. 2. En: <http://news.dili360.com/dlsl/dlzh/2009/01237614.shtml>.

51 «China Ocean Mineral Resources Research and Development Association and ISA Sign Exploration Contract en *ISA Website*, 29 de Abril de 2014. En: <https://www.isa.org.jm/news/china-ocean-mineral-resources-research-and-development-associationcomra-and-isa-sign>

52 *China's Military Strategy* (Beijing: The State Council Information Office of the PRC, 27 de Mayo de 2015). En: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm.

Ello lleva a pensar que si bien existe el requisito del Tratado Antártico de que todos los científicos deben poner a disposición la información resultante de sus investigaciones, no es posible conocer totalmente lo que los científicos chinos descubren.

El nivel actual de investigación de minerales antárticos por parte de la RPCCh estaría en lo que los expertos llaman «etapa 2 de exploración comercial», la cual es la fase que alcanza un país en la exploración previo a comenzar la explotación. Una evidencia de lo antedicho son los resultados vertidos en un informe del año 2016, en el cual por primera vez se pudo entrever el grado de avance de China en materia de exploración de los recursos antárticos⁵³.

Aunque la exploración y explotación de minerales, petróleo y gas natural están actualmente prohibidas en la Antártida, todos los demás recursos están disponibles para su potencial explotación. Por ejemplo, al no tener la RPCCh suficiente **agua potable**, su gobierno podría estar interesado en explorar el uso comercial del hielo de agua dulce de la Antártida, cuya recolección no está prohibida por el Protocolo Ambiental⁵⁴.

La **pesca** es otro recurso polar en el que China tiene un gran interés. La RPCCh cuenta con la flota pesquera más grande del mundo y su población es el mayor consumidor de frutos del mar en el planeta. La seguridad alimentaria es una prioridad en la estrategia de seguridad nacional de China. La flota pesquera china está subsidiada por el Estado y desde hace más de tres décadas se encuentra activa en aguas de la Antártida. Desde la década del año 2000 han estado involucrados barcos registrados en China en actividades de pesca ilegal en el Océano Austral.

Como resultado de lo antedicho, Estados ribereños alentaron que China firmara la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), la cual gestiona la pesca en aguas antárticas. En el año 2006, China se adhirió a la convención y se convirtió en miembro consultivo en octubre del 2007. Sorprendentemente, la membresía de China en la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos no incluyó a Hong Kong. Esto es muy probable porque la antigua colonia británica (devenida desde 1997 «Región Administrativa Especial de la RPCCh») es la sede de la empresa pesquera multinacional «Pacific Andes», que a través de sus propias actividades (y aquellas de sus filiales) está fuertemente implicada en la pesca ilegal de la merluza negra patagónica, especie en peligro de extinción. Cuando China se unió a la CCRVMA, declaró que su membresía no incluiría a Hong Kong⁵⁵.

53 «Nanji zhoubian haiyu yu dalu zonghe pinggu» [Evaluación integral de las aguas y territorio antárticos], *Jidi zhuanying jianbao* [Informe Polar] nro. 10 (Enero de 2016).

54 Chen Yugang y Wang Wanlu, «Shixi Zhongguo de Nanji liyi yu quanyi» [Análisis de los intereses y derechos antárticos de China] *Jilin Daxue Xuebao* [Journal de la Universidad de Jilin], Vol. LVI, no. 4 (año 2016), p. 99.

55 Antarctic and Southern Ocean Coalition, *Port Visits of Vessels on CCAMLR's Illegal, Unreported, Unregulated Vessels Lists: Lessons on Port State Performance* (Washington, DC: CCAMLR, October 2009), Vol. VI. En: <http://www.asoc.org/storage/documents/Meetings/CCAMLR/XXVIII/>

La única pesquería de la CCRVMA donde los barcos registrados en la RPCh están más activos es la pesquería de krill en el Océano Austral. La pesca del krill permite al gobierno chino acceder a una valiosa fuente de proteínas, expandir su industria biofarmacéutica y desarrollar equipos marinos de última generación. China comenzó a pescar krill relativamente tarde e inicialmente se asoció con Noruega, país con experiencia en la pesca polar. A partir de este aprendizaje, la RPCh se convirtió en la tercera potencia mundial en captura de krill antártico, detrás de Noruega y Corea del Sur⁵⁶.

Pasando al interés chino en la bio-prospección antártica, la posición de Beijing es que deben respetarse los principios de libertad de los mares y patrimonio común de la humanidad. China aspira a realizar más bio-prospección antártica para lograr más beneficios de su inversión en el Polo Sur. Al momento, la RPCh ha recolectado más de mil especímenes biológicos antárticos con potencial comercial y ha solicitado patentes para algunos de los hallazgos de esa bio-prospección⁵⁷.

c. Los intereses de China en ciencia y tecnología polar

En 2014, Xu Shijie, Director de la Jefatura de Planificación Polar perteneciente a la OEEPM, expresó que la investigación científica en ambas regiones polares es «estratégicamente importante» porque «quien más sabe, tendrá la mayor influencia». En ese sentido, el Informe Anual sobre la Política Polar de China en 2014 afirmó que «la capacidad de hacer uso de la ciencia polar está directamente relacionado con la capacidad de una nación para convertir con éxito los recursos naturales polares en recursos económicos y estratégicos»⁵⁸.

Como fue expresado anteriormente, a partir del año 2005 China ha tratado de llevar sus asuntos polares a un nivel más elevado y, en consecuencia, las expectativas sobre la calidad de los proyectos de ciencia polar han aumentado. En la década de 1990, el cambio climático fue el primero de sus temas científicos centrales. Luego en la década de 2000, lo fue los recursos polares. Desde el año 2017 se ha sumado la gobernanza polar.

[Lessons on Port State Enforcement 2009.pdf](#)

⁵⁶ Kjartan Mastad, «Norwegian-Chinese Krill Research in the Southern Ocean», [Institute of Marine Research](#) (Bergen, Noruega: 10 de Enero de 2011. En: http://www.imr.no/nyhetsarkiv/2011/januar/norsk-kinesisk_krillsamarbeid_i_sorishav).

⁵⁷ Chen Yugang y Wang Wanlu, op. cit., p. 103.

⁵⁸ Ding Huang (ed.), op. cit., p. 149.

La investigación antártica de la RPCh ha logrado una serie de avances reconocidos internacionalmente, que han incluido estudios sobre: (a) los cambios en la composición de la capa de hielo antártica, (b) la conformación de la capa tectónica (se descubrió que el escudo del Sudeste de la Antártida se formó hace 500 millones de años), (c) la vida media del krill (que facilitará la gestión de la pesca), (d) la evolución de las auroras antárticas, (e) los cambios de temperatura y su impacto en las poblaciones de pingüinos, (f) la recuperación de meteoritos en las montañas Grove, y (g) el avance de la capa de hielo y su retirada de las montañas Grove. Por tal motivo, el plan científico polar de China se convirtió en parte del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología de Largo Plazo 2012–30⁵⁹.

Gran parte de la ciencia polar de China es importante para lograr objetivos de distinta índole a corto plazo: la investigación científica está ayudando a incrementar el prestigio internacional, forjar autoridad en materia de negociaciones sobre cambio climático, crear nuevas industrias bio- tecnológicas y desarrollar un propio Sistema de Posicionamiento Global (llamado BeiDou). El empleo civil del sistema de sistema de posicionamiento BeiDou presenta una faceta lucrativa: se estima que cuando esté disponible a escala mundial en el año 2020, obtendría ganancias por US\$ 64 mil millones al año. Para que China expanda la cobertura global de dicho sistema, las regiones polares resultan cruciales⁶⁰.

Además, las siete estaciones de investigación polar de China desempeñan un papel crucial en el desarrollo del programa espacial de la RPCh, dado que contribuyen con el monitoreo de vuelos espaciales, física espacial y exploración espacial. China ha invertido mucho en su programa espacial y continúa expandiéndolo, con planes para la realización de una misión a Marte en el año 2020⁶¹.

En materia astronómica, la actividad científica de China en la Antártida se destaca por lo innovadora. A 4093 metros de altura, el observatorio y la base del Domo A son los más elevados en la meseta antártica y se benefician de calma, sequedad, cielos fríos y despejados, condiciones ideales para la observación astronómica. Astrónomos chinos investigan cómo se forman las estrellas, la naturaleza de la materia oscura y la energía oscura, los orígenes del universo y si existe vida en otros planetas⁶².

59 Información extraída a partir del relevamiento del sitio web del Instituto de Investigación Polar de China: <http://www.pric.org.cn/>.

60 Ding Huang (ed.), op. cit., p. 64.

61 White Paper on China's Satellite Navigation and Location Services Industry, [Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China](#), 25 de Septiembre de 2013.

62 Feder, Toni «China Is Latest Country to Pursue Astronomy in Antarctica» [Physics Today](#) Vol. LXIV, no. 1 (Enero de 2011), pp. 21-23.

La estrategia de la RPCh en los Polos

Los temas centrales de la «estrategia de desarrollo polar» (*jidi fazhan zhanlüe*) de China fueron presentados en octubre de 2009 por el subdirector de la AEOCh, Chen Lianzeng, quien anunció que la RPCh seguiría una estrategia polar de tres etapas. La primera se centraría en desarrollar el conocimiento y la comprensión del Ártico y Antártico, especialmente análisis sobre el impacto de las regiones polares en el cambio climático y la existencia de petróleo, gas natural y otros recursos naturales. En la segunda, China expandiría su presencia en el Ártico y la Antártida, particularmente a través de actividades científicas. En la tercera etapa, China ampliaría su papel en la gobernanza polar. Durante estos años, China fortalecerá tanto su poder blando y duro en estos ámbitos, entendiendo por los mismos las actividades científicas y la infraestructura científica respectivamente.

Según Chen, a tales fines, China deberá alcanzar importantes avances científicos, alentar a más científicos a investigar en las regiones polares, lo cual contribuiría a mejorar la imagen del país China en los asuntos polares y fortalecer su «derecho a hablar» en la materia. Chen también dijo que el poder duro polar de China se expandirá en múltiples niveles, en tanto la RPCh construya nuevos centros de investigación, bases, rompehielos y aviones polares⁶³.

Desde su llegada al poder a fines de 2012, Xi Jinping ha hecho múltiples declaraciones en apoyo del programa polar de China, en particular en relación con el posicionamiento de China como potencia marítima. En el XVIII Congreso del Partido en 2012, en el cual Xi sucedió a Hu Jintao como Secretario General del PCCh, afirmó «las regiones polares son un parte importante de los océanos, todos los organismos deben comprender seriamente e implementar a fondo políticas gubernamentales en las regiones polares»⁶⁴.

Durante su visita a Hobart, Australia, en noviembre de 2014, Xi pronunció un discurso significativo sobre los intereses polares de China, en el que describió por primera vez en público a la RPCh como una «gran potencia polar en ciernes»⁶⁵. Después de este discurso, las regiones polares fueron incluidas en la principal iniciativa de política exterior bajo la era Xi, es decir la «Nueva Ruta de la Seda» (conocida oficialmente como la «Iniciativa Una Franja, Un Camino»)⁶⁶.

63 Chen Lianzeng, «Zhongguo Nanji kaocha 25 zhounian», op. cit.

64 «Zhongguo jidi kaocha gongzuo zixun weiyuanhui dirici huiyi zai Xue Long chuan juxing» [15ª reunión del Comité Consultivo Polar celebrada en el Xue Long], Administración Estatal Oceánica de la República Popular de China, 18 de Octubre de 2013. En: http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201310/t20131018_27552.html

65 «Er lun shenru xuexi guanche Xi Jinping», op. cit., p. 1.

66 «Jin zhua jiyu tuidong shiye zai shang xin taijie» [Aprovechar la oportunidad para llevar los

La capacidad y la presencia científica polar de China ahora se encuentran entre las tres mejores del mundo, detrás de Estados Unidos y Australia. El status de la RPCh como actor antártico clave ha crecido significativamente y otros actores lo citan como ejemplo a seguir. El siguiente paso lógico a seguir en la estrategia polar del gobierno chino es ganar la aceptación de la comunidad internacional en materia de sus derechos e intereses polares. La Oficina de Información del Consejo de Estado de la RPCh no ha publicado aún un documento sobre su política en la Antártida, a diferencia de lo sucedido con el Ártico, sobre el cual emitió su primer Libro Blanco el 26 de enero de 2018. En el mismo, Beijing presentó sus intereses, objetivos y políticas conducentes⁶⁷.

Además de todo lo antedicho, la estrategia polar de China se caracteriza por abarcar una serie de tácticas, a saber:

- Identificación de los derechos que puede reclamar China,
- Aprovechamiento de todo foro para presentar y defender el status y los intereses de China,
- Inclusión en todo organismo abocado a la gobernanza polar,
- Financiamiento de más investigaciones sobre la ubicación y la cantidad de los recursos antárticos (especialmente en el fondo marino), para que China pueda prepararse para el futuro,
- Incremento de los esfuerzos de publicidad para responder a cualquier análisis académico o periodístico que defina la política polar de China como una «amenaza», y Fortalecimiento de las relaciones con los estados polares.

La afectación de los intereses de terceros actores

La política polar de China procura asegurar el acceso a los recursos minerales y pesqueros, la libertad de navegación en sus mares, el ingreso de sus científicos, y la participación en los organismos generadores de normas relacionadas con la gobernanza polar.

Los intereses de China pueden entrar en conflicto con otros Estados que buscan objetivos similares, particularmente en materia de extracción de hidrocarburos y otros recursos minerales. Algunos de los intereses de China también pueden chocar con los de aquellos Estados que priorizan preservar el medio ambiente polar, especialmente

asuntos polares a un nivel superior], *Haiyang bao* [Diario (de Asuntos) Oceánicos], 25 de Diciembre de 2014. En: http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201412/t20141225_34741.html.

67 China's Arctic Policy, The State Council Information Office of the People's Republic of China, 26 de Enero de 2018. En: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm

en la Antártida.

La capacidad científica polar de China se está expandiendo, mientras que la de los Estados Unidos ha estado disminuyendo gradualmente. La situación fiscal y política a corto plazo impide que el gobierno de EE. UU. aumente significativamente su inversión en actividades científicas polares.

China pretende ser una gran potencia polar, lo cual lleva a reflexionar sobre si ello afectará los intereses de EE.UU., en su carácter de gran potencia polar. Beijing procura evitar entrar en conflicto con Washington en las regiones polares, de allí que su actitud sea cooperativa en todas las áreas. Incluso, desde 1999, EE.UU. y China llevan a cabo el «Diálogo sobre Derecho del Mar y Cuestiones Polares», reunión anual que se centra en cuestiones económicas y científicas. Asimismo, EE.UU. efectúa una serie de proyectos científicos conjuntos con China, aunque las restricciones políticas sobre las transferencias de tecnología a la RPCCh hayan impedido cooperar plenamente con su hasta aquí «socio polar»⁶⁸.

Con respecto a Rusia, tanto Moscú como Beijing tienen opiniones similares sobre la pesca, la explotación de minerales y el estado territorial de la Antártida, así como un enfoque similar para replantear la influencia en la Antártida a través de la extensión de bases.

El interés mutuo probablemente conduzca a Rusia y China juntas en muchos aspectos de los asuntos polares, pero sus intereses no son totalmente complementarios. Analistas chinos ven con preocupación que la asociación entre Moscú y Beijing sea sólo temporal, por lo cual advierten a su gobierno que debe aprovechar esta oportunidad estratégica y sacar la mayor ventaja de la coyuntura⁶⁹.

En la Antártida, China sigue una estrategia de desarrollar relaciones bilaterales estrechas con actores menos poderosos, evitando afectar a las dos grandes potencias polares. China ha dado importancia al trabajo conjunto con los siete estados reclamantes de soberanía, destacándose lo realizado con Australia, Chile y Nueva Zelanda. China también efectúa una vasta labor de cooperación con Noruega en pesca antártica. Los científicos chinos también se han asociado con británicos en investigación del Domo A⁷⁰.

68 Brady, Anne Marie, *op. cit.*, pp. 227-228.

69 Brady, Anne Marie, *op. cit.*, pp. 229-232.

70 Brady, Anne Marie, *op. cit.*, pp. 233.

Conclusiones

El impacto de China en la gobernanza polar

Mientras que las iniciativas de China para ganar influencia y contrarrestar el dominio estadounidense en el Mar del Sur China y los océanos Índico y Pacífico han atraído la atención mundial, se ha prestado menor atención a la estrategia polar de Beijing.

Las regiones polares se pueden entender como «espacios extraterritoriales» que conectan alta mar y espacio, en las cuales una potencia en ascenso como China puede extender su presencia. Ambas son espacios ideales para desarrollar campañas de «zona gris», que contribuyan con remodelar el equilibrio de poder⁷¹.

China está interesada en tener más influencia en los asuntos árticos y antárticos y quiere proteger sus derechos adquiridos, de allí que en el mediano plazo está a favor del status quo. China obtiene considerables beneficios de los acuerdos de gobernanza antártica. En las únicas áreas donde tiene una postura clara afín al cambio son la explotación de los recursos minerales y la soberanía antártica.

Sobre el primer punto, consideran una «cuestión de tiempo» que las naciones del TA cambien su política sobre los recursos minerales, ya que consideran que la decisión se tomará colectivamente cuando hayan sido superadas las barreras técnicas y los costos financieros, y además se hayan agotado esas fuentes de recursos en otros lugares del planeta.

En cuanto a la posición de China sobre la soberanía antártica, ésta coincide con la de la mayoría de los Estados firmantes del TA (la cual difiere de la postura minoritaria de los Estados reclamantes –que son siete en total-). Al igual que en el tema de la explotación de recursos minerales, Beijing considera que implementar una modificación del statu quo requerirá una decisión colectiva. En el *interim*, China, al igual que todos los demás estados activos en la Antártida, China contempla que su mejor posicionamiento de cara al futuro es aumentar su presencia física allí.

En los bienes comunes globales como son las regiones polares, China aprovecha los derechos que le han sido conferidos, trabaja en el marco de las estructuras de gobernanza existentes y se esfuerza por ser parte de la solución de las disputas. Las estructuras de gobernanza antártica requieren compromiso y coordinación con otros Estados para maximizar los intereses comunes: debido a que China no puede actuar sola para alcanzar sus objetivos, abraza una actitud cooperativa. Pero en aquellas áreas donde China considera que están en juego sus intereses y derechos, sin dudas defiende los mismos.

71 Pincus, Rebecca «China's Polar Strategy: An Emerging Gray Zone?» *The Diplomat*, July 06, 2018. En: <https://thediplomat.com/2018/07/chinas-polar-strategy-an-emerging-gray-zone/>

El significado de China potencia polar en el orden internacional

Las regiones polares, el fondo marino profundo y el espacio exterior son el nuevo escenario internacional donde China encuentra ámbitos para erigirse como potencia global. El surgimiento de China como una gran potencia polar seguramente afectará a la geopolítica tanto polar como mundial. Los asuntos polares están vinculados a la búsqueda de China de status internacional. Cualquier restricción para que China logre sus objetivos polares afectará sus intereses globales.

La agenda polar de la RPCh no es sólo una estrategia específica para las regiones polares, sino que también forma parte de una estrategia mayor que articula la visión de China del orden global y su papel en él, así como una política de seguridad que vincula las necesidades de seguridad nacional de China con las regiones polares.

Al vincular China su estrategia polar con su estrategia marítima y al identificar la estrategia polar como componente de su «gran estrategia», surge un nuevo enfoque que trae aparejado una nueva perspectiva geo-estratégica. La misma, resignifica los océanos y los Polos, haciéndolos parte activa de un mundo en donde las masas continentales (Eurasia-África y América) se conectan más dinámicamente entre sí a través de ellos.

Este enfoque sería una revisión de la «isla-mundo» de Halford John Mackinder, en el sentido de que el impulso a la interconectividad mundial⁷² mediante el desarrollo creciente del transporte, las comunicaciones y el comercio, resultaría en un mundo más conectado entre sí, interdependiente y multipolar.

A la luz de la demanda exponencial de alimentos y combustible que destaca a China entre sus pares del sistema internacional, el interés de la RPCh por vincular los Polos con los Mares y su «gran estrategia» revelaría que la dirigencia del país asiático percibe la necesidad de implementar una nueva geo-estrategia, la cual se apoya en una visión actualizada sobre el valor de las rutas marítimas y los enclaves.

Los Polos se constituyen en piezas centrales de dicha geo-estrategia, debido a que son enclaves que unen a las masas continentales a través de los océanos y mares. Esta circunstancia podría dar cabida a un «nuevo gran juego estratégico» entre las grandes potencias en los Polos, en el que se compita por acceso y aprovechamiento de oportunidades.

72 Objetivo primordial explicitado por el gobierno chino en la «Iniciativa Una Franja, Un Camino».

Capítulo 2

Visión desde España

Transición geopolítica y el nuevo enfoque geoeconómico: Efectos de la presencia China en Iberoamérica

Andrés González Martín

Introducción

Desde los tiempos de la antigua Roma, las especias habían llegado a Europa por la ruta de la seda. En el siglo XV, la caída de Constantinopla, Siria y Alejandría en mano de los turcos disparó los precios de los productos del Lejano Oriente. El comercio de la pimienta empezó a generar unos beneficios del 3 000 %, siendo su valor entonces más del doble que el del oro, reconociéndose incluso como medio de pago. La nuez moscada desbancaba como mercancía todas las expectativas de negocio, con un beneficio del 60 000 %. La rentabilidad de las especias, en tiempos de Cristóbal Colón, supera entre 3 y 50 veces el negocio del narcotráfico de cocaína de hoy.

La competencia entre Castilla y Portugal por descubrir y explotar rutas marítimas que permitieran comerciar con China y todo el Lejano Oriente impulsó una rápida carrera para conquistar el control de los rentables mercados asiáticos¹. Aquella lejana parte del mundo, singularmente China, era entonces la zona más desarrollada y poblada, destino cotizado para los comerciantes. Las materias primas, el interés, la sofisticación de los productos chinos, la codicia, la escasez de recursos en la península, la competencia comercial y la fragmentación política fueron factores que alimentaron el ansia de tomar posiciones, descubriendo y dominando las rutas comerciales con Asia.

China, con una clara situación de ventaja económica, científica y tecnológica respecto a Europa, no sintió entonces la necesidad de buscar mercados más allá de las fronteras del imperio del centro. Cerrándose sobre sí misma, China renunció a ser la primera potencia global en el siglo XV. Tras explorar con grandes naves el océano Índico y los mares orientales llegó a estar convencida de que el resto del mundo no merecía la pena. El espléndido aislamiento chino fue una consecuencia de su complacencia, autosatisfacción, de su sofisticación y de su superioridad. El resto del mundo solo podía aspirar a ser reconocido como un vasallo en tanto que mereciese esa condición para China.

Mientras tanto, el marino guipuzcoano, Andrés de Urdaneta, descubrió en 1565 la ruta de regreso a América desde las Filipinas. La travesía desde el virreinato de Nueva

1 Las indias, Catay (China), Cipango (Japón), Catigara (Malasia), la Trapobana (Ceilán), al Sinus Magnus (el Golfo de Bengala) o a el Queroseno de Oro (Indonesia).

España a las costas de Asia se veía favorecida por los vientos alisios, pero el regreso precisaba evitarlos. Cinco expediciones anteriores fracasaron en el intento de deshacer la travesía del Pacífico. El éxito de Urdaneta fue consecuencia de sus conocimientos náuticos que le invitaron a apostar por una opción nada evidente entonces, navegar al noreste hasta llegar al paralelo 42 grados norte y apoyarse en la corriente marítima del Kuro Shivo para llegar a México.

Se trató de un viaje de 7 644 millas náuticas, de más de 14 000 kilómetros, recorrido en 130 días y documentado con precisión para aportar la información necesaria que consolidase una ruta nueva. Desde mediados de siglo XVI, una o dos veces al año, el galeón de Manila, también conocido como la nao de la China, permitió el comercio español con el Extremo Oriente, uniendo Europa con China pasando por México.

La población de la ciudad de México, según el censo de 1790 elaborado por el orden del virrey Juan Vicente de Güemes, alcanzaba las 115 317 personas. Los datos censales del virreinato en 1795 superaban los 5 200 000 habitantes, sin incluir los territorios insulares en el Caribe y Pacífico. Mientras tanto, el primer censo de los Estados Unidos de América, elaborado en 1791, determinaba la población del país en algo menos de cuatro millones. La ciudad de Washington alcanzaba una población de 35 691 personas y la de Nueva York 33 131 habitantes. En el imperio español, el virreinato de Nueva España ocupaba una posición central que le permitía unir el Lejano Oriente y Europa. La ventaja económica, comercial, financiera, geográfica, cultural, naval e incluso militar respecto a los Estados Unidos era abrumadora.

Desde el puerto mexicano de San Blas en torno a 1775 zarparon las expediciones navales que, por primera vez, permitieron cartografiar las costas de los estados de Oregón, y Washington, la Columbia Británica en Canadá, así como el sur de Alaska. En nombre del rey, los navegantes españoles tomaron posesión de todos los territorios costeros que desde el norte de la bahía de San Francisco llegan hasta la actual capital de Alaska, fundando ciudades y puntos de apoyo para la navegación. El desarrollo técnico y científico de los territorios bajo la autoridad de México entonces no estaba por detrás de los que podían haber alcanzado los Estados Unidos. La revolución industrial, bien entrado el siglo XIX, fue lo que cambió los equilibrios.

El real de a 8 o dólar español acuñado en México fue, a partir de 1803, la primera moneda oficial de los Estados Unidos, teniendo curso legal hasta 1857. El dólar español fue la primera divisa global del mundo, utilizada como medio de pago en los cinco continentes. Esas monedas se acuñaban en México y Perú para circular en China y la India gracias al comercio desde Manila.

El comercio intercontinental con Asia era asimétrico, de la misma manera que lo es hoy. Asia exportaba muchas más mercancías y materias primas que las que vendía Europa y América allí. La relación económica con Asia generaba, igual que ahora, un enorme déficit comercial que se cubría con pagos en moneda española. Todas las compañías portuguesas, holandesas, británicas, francesas, danesas o norteamericanas tuvieron que utilizar el real de a 8 como moneda en sus transacciones con Asia. Hoy, sin embargo, es el dólar norteamericano la divisa que se impone.

Durante más de dos siglos, el virreinato de Nueva España ocupó una posición central entre dos océanos que perdió con la independencia en 1815. Los entonces recién nacidos Estados Unidos de América eran solo una república balbuceante. Sin embargo, durante el siglo XIX, arrebataría el control que ejercía en 1800 la ciudad de México sobre los territorios de la Florida, Luisiana, Texas, Nuevo México, Arizona, California, Puerto Rico, Cuba, las Filipinas, Guam, Wake, las Carolinas, las Marianas y otras islas del Pacífico. Con estas conquistas, Estados Unidos dominó el Caribe y el Pacífico convirtiéndose, a principio de siglo XX, en la primera potencia del mundo, desplazando del centro a la desaparecida Nueva España. La nueva talasocracia, los Estados Unidos de América, desde 1898 no solo ocupa una posición central entre los dos océanos, sino que tiene una función central en el orden mundial

La batalla de Trafalgar en 1805 supuso la pérdida de la flota española. La posterior guerra popular contra la invasión napoleónica destruyó todo el tejido productivo, económico, social y cultural en la España peninsular. El resultado fue la fragmentación y aislamiento del mundo iberoamericano que arruinó la posibilidad de ascenso a potencia global de algunos de los antiguos virreinos, especialmente el gobernado desde ciudad de México. Estados Unidos ocupó una posición que, en principio, no estaba a su alcance.

Cuando en 1823 el presidente Monroe anunció su doctrina estratégica, sintetizada en la frase «América para los americanos», habían pasado solo ocho años del final de la guerra contra el Reino Unido. Los norteamericanos, aprovechando las guerras napoleónicas en Europa, intentaron arrebatar Canadá al Reino Unido. Los soldados británicos ocuparon Washington y quemaron la Casa Blanca. Finalizada la guerra en Europa, en los Estados Unidos surgió el temor de que el nuevo orden que surgió del Congreso de Viena pudiera provocar una restauración de los dominios de las potencias europeas en América. La doctrina Monroe fue una doctrina defensiva frente a la vieja Europa y sus posibles nuevas aspiraciones coloniales en el continente americano.

La doctrina Monroe, cuando se pensó, no fue una manifestación del interés norteamericano por dominar el continente. La nueva república suficiente tenía con sostener su independencia frente a sus vecinos del norte. Su entonces incapacidad de proyectar fuerza y poder no le permitía aspirar a soñar con ambiciosos proyectos de influencia. El pleno control del territorio al este del Misisipi era una tarea suficiente y sin concluir para los estadounidenses.

La guerra de 1898 contra España demostró que los Estados Unidos, hasta entonces una potencia exclusivamente continental, empezaban a mirar al mar y a entender que el Caribe, el golfo de México y los países costeros eran un espacio vital para sus intereses geopolítico. Las distintas intervenciones norteamericanas de principio del siglo XX en Iberoamérica y el Pacífico confirmaban claramente la nueva interpretación del destino manifiesto y, consecuentemente, del papel norteamericano en el mundo. La presión sobre Colombia para obligarla a renunciar a la provincia del istmo y aceptara la independencia de Panamá fue solo el primer paso de otras muchas intervenciones en los Estados colindantes y luego más allá.

Descubrimos en la guerra contra España un punto de inflexión donde la orientación geopolítica tradicional americana de espléndido aislamiento pivota hacia una nueva disposición intervencionista, que emerge de su nueva capacidad de proyección naval. La nueva talasocracia, los Estados Unidos de América, desde 1898 no solo ocupa una posición central entre los dos grandes océanos, sino que tiene una función central en el orden mundial.

La visión geopolítica de los Estados cambia con el tiempo. Desde su victoria contra España en la guerra de 1898, los Estados Unidos se convirtieron, paso a paso, en una potencia con intereses estratégicos en toda Iberoamérica, que colocaría a todo el continente dentro de su órbita de atracción.

Después de la Primera Guerra Mundial, los soldados americanos volvieron a casa. El Congreso no autorizó al presidente la incorporación de los Estados Unidos a la Sociedad de Naciones. Tras la Segunda Guerra Mundial, se rompe el viejo molde continental europeo y surge una potencia americana, del nuevo mundo, como superpotencia con intereses globales. Nicholas Spikman, uno de los padres de la geopolítica norteamericana, antes de terminar la Segunda Guerra Mundial, escribió un libro, su título es revelador, *Estados Unidos frente al mundo*. El nuevo gigante mira más allá de su hemisferio, más allá del nuevo mundo.

En cualquier caso, volviendo la mirada atrás, la aventura oceánica y las revoluciones monetaria y científica, contemporáneas del gran impulso naval centrífugo, protagonizadas en gran medida por los pueblos ibéricos, cambiaron el devenir histórico y dieron a los reinos europeos, y posteriormente al mundo occidental en su conjunto, el protagonismo en el liderazgo de la historia universal.

Ahora, cinco siglos después, China reclama de nuevo su posición de privilegio para capitanear el siglo XXI. No es solo una cuestión cuantitativa económica con un ascenso que hoy se nos presenta imparable; es también un desplazamiento del potencial innovador, de su aplicación técnica, de su distribución, de su comercialización y de la localización de los beneficios. China, en muchos campos de la actividad y saber humanos, ha empezado a recolocarse, recomponiendo los equilibrios alterados por el ritmo de avance de las naciones occidentales sostenido hasta fechas recientes. La transposición de la aceleración de las cadencias entre Oriente y Occidente puede reflejar el ascenso de un sueño y una ambición dormida en oposición a una parálisis apática que, como antes al revés, es el resultado de una apuesta confiada en un final de la historia, asociado a una centralidad irrefutable de lo propio.

En los últimos años, el politólogo Graham Allison, actuando como cronista de la caída de Atenas durante las guerras del Peloponeso, ha puesto en circulación la llamada «trampa de Tucídides». Trampa que anuncia que la guerra es muy probable siempre que una potencia en ascenso se enfrenta a una potencia establecida. Tal fue el destino que corrió Atenas y Esparta y puede que hoy en día fuese el que le corresponde jugar a China y los Estados Unidos. Pero la verdadera «trampa de Tucídides» a la que se enfrenta Washington no tiene tanto que ver con la inevitabilidad de un conflicto entre grandes potencias, sino con una obsesión por seguir manteniendo su hegemonía

como nación indispensable, o en castellano castizo seguir siendo el «perejil de todas las salsas».

Los Estados Unidos tendrán que asumir que la nueva realidad geopolítica, con la emergencia de grandes potencias competidoras, está asociada a la emergencia de nuevo de esferas de influencia, donde los norteamericanos no podrán actuar libremente sin crear graves tensiones y desafíos sin solución.

Aproximación geopolítica

En los últimos 50 años, el poder en el mundo ha estado ordenado por tres sistemas geopolíticos diferentes. Cada uno de ellos parecía tan sólido como para marcar una era. Sin embargo, al menos los dos primeros, seguramente también el que nos ha tocado vivir, duraron mucho menos de lo previsto. En menos de dos décadas es más que posible que veamos emerger otra vez un mundo bipolar, pero con otras características.

La URSS y los Estados Unidos constituyeron dos bloques enfrentados, pero aislados uno del otro. El telón de acero separaba dos realidades que competían por la supremacía sin espacios de encuentro que no estuvieran marcados por la competencia geopolítica. Los esfuerzos por combinar disuasión y distensión fueron solo mecanismos estratégicos para disciplinar la rivalidad nuclear en el marco de intereses compartidos de los contendientes. En el nuevo orden bipolar que emergerá en breve, China y los Estados Unidos simultáneamente podrán ser socios, colaboradores y competidores estratégicos. Esta pluralidad de naturalezas en la relación la hace más compleja, pero también menos peligrosa; existen más espacios de negociación con mayor número de opciones de enfoque.

La caída del muro, la unificación alemana, la disolución del pacto de Varsovia junto con el Consejo de Ayuda Mutua Económica y finalmente la disolución de la Unión Soviética en 1991 puso fin a un mundo bipolar. El fin de este orden mundial sorprendió, nadie lo esperaba y menos tan rápidamente.

La división alemana era geopolíticamente necesaria para sostener el equilibrio bipolar. La unificación alemana, anunciaba Saul Bernard Cohen, representaría, en el escenario de la Guerra Fría, en el teatro principal de operaciones, en Europa, una guerra segura entre las dos grandes potencias. El peso de una Alemania unificada que oscilase hacia uno de los bloques destruiría todo posible equilibrio en Europa y afectaría a todo el modelo. Una Alemania unificada significaba entonces inevitablemente una guerra global. Incluso si Alemania se mantuviese unida y neutral, el juego era tan peligroso como el de la ruleta rusa y el resultado final probablemente hubiera sido el mismo, una guerra total entre el este y el oeste.

Nadie en su día cuestionaba la propuesta de Cohen. Por lo tanto, la unificación alemana, consentida por las cuatro potencias ocupantes, por supuesto por la URSS, supone el fin de un modelo geopolítico bipolar. La URSS sencillamente aceptó que la guerra no podía ganarla y, pocos meses después, Rusia entendió que el imperio era demasiado pesado para sostenerlo directamente sobre sus hombros.

El eco de la sorprendente disolución del bloque comunista, y finalmente de la URSS, todavía se puede escuchar. El presidente Vladimir Putin, dando voz al pensamiento estratégico ruso, presentó el colapso de la Unión Soviética, en su discurso del estado de la nación en 2005, como la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX que, sin duda, para el pueblo ruso supuso un verdadero drama.

La Federación rusa fue infectada por una epidemia política, social, económica y moral desintegradora. Las guerras en Chechenia durante los años 90 fueron solo un reflejo de la dificultad del nuevo Estado por recomponerse. Las penurias del pueblo ruso y el ascenso de los oligarcas, que se enriquecieron escandalosamente con las reformas económicas rusas, fueron la base de legitimidad inicial de presidente Putin para alcanzar y mantener la presidencia. Era preciso reinstaurar el poder y el respeto al Estado ruso. Putin lo ha conseguido al evitar una de las peores catástrofes imaginables: La disolución de la Federación de Rusia.

Después de la aplastante victoria de la coalición liderada por Estados Unidos en la guerra contra el Irak de Saddam Hussein, como consecuencia de la invasión de Kuwait en 1990 y de la intervención norteamericana en Bosnia y Herzegovina que culminó en los acuerdos de paz de Dayton en 1995, indudablemente los Estados Unidos se habían convertido en la nación imprescindible.

El escenario geopolítico de los primeros años del siglo XXI es nuevo. En un mundo globalizado y complejo emerge una hiperpotencia con poder material e inmaterial suficiente para ejercer la hegemonía en el mundo, sin que nadie pudiera y quisiera entonces disputarla. El siglo XXI empezó siendo el siglo de los Estados Unidos, pero lo que parecía anunciar una nueva era pronto terminó descubriéndose como un breve momento de completo dominio. Los ataques a terroristas del 11 de septiembre de 2001 impulsaron a los Estados Unidos a actuar, utilizando la fuerza, pero sin conseguir aumentar su poder. La sobreextensión estratégica y el coste de sostenerla puso al descubierto los límites de la fuerza y las vulnerabilidades del poder de los Estados Unidos.

Las brillantes victorias militares en Afganistán e Irak acabaron atrapando a las Fuerzas Armadas norteamericanas en un posconflicto para el que no estaban preparadas. El coste humano de las guerras es incalculable, solo se puede estimar el coste económico. Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía (2001), y Linda J. Bilmes, catedrática de la Universidad de Harvard, escribieron un libro titulado *The Three Trillion Dollar War. The true cost of the Iraq Conflict*. Los autores del libro estiman el gasto económico de la guerra de Irak en tres billones europeos de dólares, considerando su cálculo excesivamente optimista. Teniendo en cuenta la guerra de Afganistán, la cuenta llegaría a los cuatro billones de dólares.

La cita, atribuida a Benjamin Franklin, apunta acerbamente que «las guerras no se pagan durante el tiempo de guerra, la factura viene después»². Sin que todavía se pueda dar por terminada la guerra en Afganistán, la guerra más larga sostenida por los Estados Unidos, el desembolso de la guerra viene ahora. La factura es, por supuesto, económica, tiene que ver con el coste y con costes de oportunidad, pero también con la distribución del poder.

La primera Estrategia de Seguridad Nacional (NSE, por sus siglas en inglés) del presidente Obama en 2010 anunciaba la necesidad de reconstruir los cimientos de la fuerza y la influencia de los Estados Unidos. La retirada de Irak fue el primer paso para seguidamente reconocer un asunto que se había dejado de tener en cuenta y era necesario recomponer. Todavía no era fácil asumir el cambio de tendencia que se estaba produciendo, pero lo que era evidente es que para ser fuertes era necesario volver a ser fuertes dentro. La economía norteamericana se estaba debilitando y el déficit exterior y público no dejaba de crecer y siguió haciéndolo durante todo el mandato de Obama. El replanteamiento era un reconocimiento de haber llegado demasiado lejos y de haber invertido demasiada fuerza sin transformar este esfuerzo en una posición de ventaja, en un nuevo desarrollo de capacidades o en un incremento del poder.

La centralidad del nuevo enfoque era la recuperación del dominio del conocimiento y de la posición de dominio en los mercados globales en las nuevas áreas de la tecnológica. Desde luego, incluir la prosperidad como mecanismo para sostener los intereses de los Estados Unidos fue una novedad en los hasta entonces contenidos de las Estrategias de Seguridad Nacional. El 12 % del contenido de la NSE de 2010 está dedicado a este punto y lo desarrolla tratando de asuntos tan poco habituales en el ámbito estratégico como el fortalecimiento de la educación y el capital humano, las mejoras en los campos científicos, técnicos y de la innovación, el equilibrio de un crecimiento sostenible, el impulso de un desarrollo sostenible y el gasto público inteligente. El nuevo pilar del poder norteamericano no tenía que ver con un balance, sino con la capacidad de desequilibrarlo favorablemente mediante al innovación. «American innovation as a foundation of American power»³.

2 «Wars are not paid for in wartime. The bill comes later».

3 National Security Strategy USA 2010, «To allow each American to pursue the opportunity upon which our prosperity depends, we must build a stronger foundation for economic growth. That foundation must include access to a complete and competitive education for every American; a transformation of the way that we produce and use energy, so that we reduce our dependence on fossil fuels and lead the world in creating new jobs and industry; access to quality, affordable health care so our people, businesses, and government are not constrained by rising costs; and the responsible management of our Federal budget so that we balance our priorities and are not burdened by debt. To succeed, we must also ensure that America stays on the cutting edge of the science and innovation that supports our prosperity, defense, and international technological leadership».

En la misma línea que la anterior, la segunda NSE de 2015 del presidente Obama sigue reflejando el vínculo entre el desarrollo de la economía estadounidense, su seguridad y su poder de influir en el mundo⁴. Vinculada a esta orientación geoeconómica, siguen apareciendo dos dimensiones que se desdibujaron después con la llegada a la presidencia de Donald Trump.

1.- Los Estados Unidos deben continuar siendo los líderes del mundo, reconociendo los límites que imponen sus recursos, pero sin renunciar a mantener una posición privilegiada como imprescindible referencia global.

2.- La fortaleza y la sostenibilidad del liderazgo norteamericano descansa en el respeto de un orden internacional construido sobre la base del respeto a las leyes internacionales, el respeto de los derechos humanos, la seguridad y la prosperidad global.

El desplazamiento de un enfoque geopolítico a uno fundamentalmente geoeconómico no se produce del todo aún bajo la presidencia de Obama, que no renuncia a ejercer el liderazgo de los procesos de globalización, el respeto a los compromisos y alianzas, el respeto a las normas internacionales y sus organizaciones y el mantenimiento de mercados internacionales cada vez más abiertos. «The question is never where America should lead, but how we lead». Para la administración norteamericana de Obama, el liderazgo global dependía exclusivamente de lo que hicieran los Estados Unidos no de lo que hiciera otros. Por lo tanto, el presidente no aceptó que pudiera existir un cuestionamiento desde fuera que pudiera poner en peligro su posición hegemónica. Todo iba suficientemente bien y la situación no demandaba un planteamiento agonal de respuesta a la creciente asertividad de las potencias revisionistas. Resumiendo, los demócratas finalizaron el mandato de Obama y comenzaron la campaña de Hillary Clinton con el conocido lema de *Business as Usual*. El momento de hegemonía norteamericana se hace evidente que ha terminado cuando se impone el lema *American First*.

La primera NSE del presidente Trump es reflejo de una nueva concepción que rompe con el enfoque de 70 años de política exterior americana. Se presenta como una estrategia de principios realistas, guiada por los resultados, no por la ideología. La nueva NSE de 2017 supone una reevaluación del panorama estratégico que reconoce que el éxito ha provocado tanta complacencia como para llegar a creer que el poder de los Estados Unidos sería no solo indiscutible, sino también capaz por sí mismo de financiar su sostenimiento. Los cambios que se introducen son consecuencia de la incapacidad de la clase política norteamericana de asumir que las ventajas políticas, económicas y militares podían ser puestas en cuestión. La actitud del viejo y acomodado *establishment* ha permitido a otros actores implementar sus planes a largo plazo para desafiar a los Estados Unidos. La autosatisfacción ha permitido a los competidores estratégicos avanzar paso a paso en el desarrollo de sus desafiantes agendas explotando

4 National Security Strategy USA 2015, «America's growing economic strength is the foundation of our national security and a critical source of our influence abroad».

el sistema internacional y las instituciones que los Estados Unidos habían ayudado a construir.

El enfoque del presidente Trump es fundamentalmente geoeconómico. En esta ocasión, se ha centrado en cuestionar la regulación de los flujos de la globalización que han favorecido la deslocalización de industrias, en las transferencias forzadas de tecnología, en las distorsiones impuestas a los mercados, en la manipulación del valor de las divisas y en los movimientos desordenados de inmigrantes. Los efectos de esta apuesta estratégica en el exterior también se proyectan en las políticas internas que ahogan a las empresas norteamericanas y su capacidad innovadora con una regulación excesiva, con subidas de impuestos y con una mayor intervención del Estado, consecuencia de la administración demócrata.

Comparte con la anterior aproximación estratégica que la actividad económica es fuente de poder y prosperidad, pero rechaza la ceguera ideológica de los que entienden que la competencia comercial, productiva y tecnológica es un juego abierto, donde inevitablemente los valores y los intereses de los Estados Unidos se impondrán. El dogma ideológico, que vincula el desarrollo económico y social con la evolución política hacia modelos más participativos y democráticos con mayor grado de respeto a los derechos y libertades personales, sencillamente no podía seguir sosteniéndose. La reacción requiere que los Estados Unidos respondan a la creciente competición de las potencias emergentes, China y Rusia, en los campos político, económico y militar en todo el mundo. En esta competencia los Estados Unidos anunciaban que no aceptarían un modelo de enfrentamiento que les atase las manos a las espaldas⁵.

La revisión respondía a una cuestión que no era del todo nueva. Mientras que el mayo francés de 1968 sacudía al mundo, Samuel Huntington lanzaba un ataque frontal a la llamada «ecuación optimista» que asociaba la modernización económica y social a la creación de sistemas políticos estables y democráticos. Huntington postulaba que la modernización es en realidad causa de inestabilidad.

La urbanización rápida, los avances en educación y empleo, la dispersión de las fuentes de información y de comunicación generan expectativas crecientes que no pueden todas ser satisfechas. El dilema que plantea Huntington, por supuesto, es conocido por el Gobierno chino y ruso. Ni China ni Rusia tienen, probablemente sus pueblos tampoco, problema en aceptar que más importante que la forma de Gobierno es para un Estado el grado de gobierno. Tanto Rusia como China saben que el déficit de gobernanza de un Estado determina su capacidad de defender sus intereses y su relevancia como actor geopolítico y, por lo tanto, tomarán todas las precauciones necesarias para que este déficit no aumente sin control dentro de sus fronteras.

⁵ National Security Strategy USA 2017, «The United States will respond to the growing political, economic, and military competitions we face around the world. China and Russia challenge American power, influence, and interests, emptying to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence».

El desarrollo social y económico requiere el desarrollo de nuevos mecanismos de control político que necesariamente deben ser progresivamente más simbólicos. La fuerza, como recurso fundamental de poder, deja lugar a otros modos más sofisticados e inmateriales. Surge la necesidad de legitimar el poder, de justificar de alguna manera la obediencia. Es una exigencia del poder mismo que, sin embargo, acabará resultando el gran contrapoder. La lucha por el poder se convierte en una lucha entre distintas legitimaciones. En el caso de China y de Rusia, los avances colectivos en los campos económicos, técnicos, de prestigio internacional, militares y también sociales son la fuente de legitimidad de sus dirigentes. La rigidez autoritaria y la insuficiencia de derechos personales y libertades políticas se aceptan como un precio necesario para mantener el orden para avanzar en la consecución de objetivos nacionales que además tienen su proyección en un entorno personal más favorable o al menos más esperanzador. Estas razones se refuerzan con la experiencia histórica y la cultura política de antiguos imperios donde los súbditos no tenían derechos políticos y, en la mayoría de los casos, sus derechos individuales eran muy limitados.

En 2017, China presentó en el XIX Congreso del PCCh los éxitos conseguidos en los cinco años anteriores. Los avances sociales son uno de los pilares de apoyo fundamentales del discurso político que sustenta el derecho a ejercer el poder, dentro de un balanceado desplazamiento entre la ortodoxia y la heterodoxia doctrinal manejada por el Partido Comunista Chino. La pobreza se había reducido en cinco años, con un salto del 10,2 a menos del 4 % de la población. La educación y la sanidad se han desarrollado en las regiones centrales y occidentales, así como en las zonas rurales. El empleo ha mejorado continuamente con la creación de más de 13 millones de puestos de trabajo anuales. El ritmo de crecimiento de la renta per cápita ha superado el ritmo de crecimiento del PIB, aumentando el peso de la clase media⁶.

En este contexto, las subidas de aranceles y las guerras comerciales no son un capricho de un perturbado. Se tratan de un ataque a la base de legitimidad del poder de Estados que fundamentan el control político en las perspectivas de progreso y mejora personal y colectiva, pero no en las libertades individuales y los derechos políticos de los ciudadanos. En todas las guerras, también en las comerciales o económicas, las partes enfrentadas pierden, pero unas más que otras. Al final suele haber un reajuste más o menos claro de las posiciones.

El mundo multipolar de nuestros días, igual que los anteriores modelos en su día, está en crisis y sujeto a cambios muy rápidos que pueden pasar desapercibidos. En unos escenarios de competencia global donde un conflicto armado abierto y directo entre grandes potencias amenaza gravemente la continuidad de sus fundamentos de poder y su posición de privilegio, la probabilidad de que la competencia económica y tecnológica se convierta en el principal escenario de rivalidad es muy alta. En un escenario donde la probabilidad de un enfrentamiento militar directo entre las grandes potencias es altamente improbable, por no decir imposible, la fuente más importante

.....

6 Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm

de poder es la economía que será determinante en el reposicionamiento de las potencias que compiten por un lugar privilegiado bajo el sol. El enfoque geoeconómico requiere nuevos métodos de defensa y ataque, que serán comerciales, financieros, tecnológicos, de inversión y desarrollo, de mejora del capital humano, logísticos y de gestión.

La hegemonía norteamericana de comienzo del siglo XXI suponía el reconocimiento del fin de las esferas de influencia de las grandes potencias en competición geopolítica. La supremacía de los Estados Unidos superaba el viejo reparto para imponer, en singular, una única esfera de influencia global, gestionada por una poder hegemónico indiscutido. En la nueva era de competición entre grandes potencia en las que ahora mismo nos encontramos, vuelven a emerger en plural esferas de influencia. La otra cara de esta realidad es le emergencia simultanea de áreas abiertas a desplazamientos y oscilaciones, donde la competencia abierta, no necesariamente militar o directamente política, es posible.

Por lo tanto, el juego de competencia entre los grandes actores se restringe geopolíticamente a las regiones no incluidas en los espacios de interés estratégico vital, incluso para los Estados Unidos. En estas partes del mundo, lo que está en juego no es tan relevante como para en un mundo desideologizado sea preciso recurrir a medios militares. La competencia será en los nuevos cinturones de quiebra geoeconómica.

El colapso de la URSS como potencia fue consecuencia del fracaso de un modelo económico incapaz de mantener el ritmo de avance de las sociedades abiertas y libres. El colapso de la hegemonía norteamericana fue consecuencia de su autoconfianza en el modelo económico de integración internacional de las cadenas de valor impulsado por la globalización. El multipolarismo actual caerá por su incapacidad de ordenar los flujos generados por la globalización, necesarios para reajustar la redistribución de los efectos perversos que provoca.

El único modelo estable que podemos esperar es un condominio de los Estados Unidos y China que permita conformar un marco equilibrado de los cambios impulsados por los crecientes movimientos globales de capitales, mercancías, servicios, personas e información. La competencia geoeconómica es más que probable que termine pronto siendo un duopolio imperfecto que oscilará entre un modelo que permita a las dos grandes potencias interactuar entre ellas, aceptando que cada una depende directamente de las decisiones de la otra, y un modelo en el que cada una actúa desentendiéndose de lo que la otra decida, para seguir su propia política de forma autónoma. En cualquier caso, al final las dos partes descubrirán el mutuo interés por mantener una posición de privilegio compartida, aunque sea asociada a tensiones continuas de diferente magnitud.

En esta situación, tanto China como los Estados Unidos buscarán posicionarse favorablemente frente a su competidor, explorando con sus políticas posiciones de ventaja. Sus decisiones llegarán tan lejos como sea posible, serán pragmáticas y pacientes. El equilibrio se mantendrá mientras no se desajuste. Consecuentemente, las dos partes se esforzarán por mantenerse en el juego, intentando igualar sus ganancias marginales con sus costes marginales, empleando su poder para no dilapidarlo. El

resto del mundo deberá por lo tanto estar muy atento a la gestión de esta competencia para encontrar oportunidades, que pueden surgir sincronizando sus políticas con el juego global. Ahora bien, según el modelo bipolar avance, los Estados tendrá que empezar a tomar posiciones más claras.

La lógica de los intercambios comerciales acepta como supuesto básico el mutuo interés de las partes en la transacción. El comercio para un economista no es un juego de suma cero. Esta perspectiva económica trasladada a las relaciones internacionales nos permitiría confiar en la posibilidad de poner fin a una lógica agonal entre los Estados para dar paso a una nueva era global de interdependencia y beneficios mutuos.

La crisis financiera de 2008 ha destruido la confianza en el sistema de mercado desregulado y progresivamente ha debilitado la confianza de las propuestas optimistas más liberales. El resultado ha puesto de relieve que para las potencias revisionistas existe un vínculo entre economía y seguridad que no puede ser ignorado. El ascenso de China y los cambios en la distribución del poder global que ha provocado han permitido descubrir que el poder económico puede ser utilizado y será utilizado por algunos como un modo estratégico de desarrollo geopolítico. La geoeconomía surge como una geoestrategia, que utiliza el poder económico para definir y dirigir el entorno global donde compiten los Estados, para facilitar alcanzar los objetivos fundamentales del interés nacional.

Edward Luttwak en su famoso ensayo *From Geopolitics to Geo-economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*, en 1990, fue quien puso en circulación el concepto de geoeconomía. De este artículo quiero destacar dos puntos que merecen la pena tenerse en cuenta.

El primero es la influencia de la propia sociedad en el gobierno a la hora de adoptar estrategias más o menos marcadas por una orientación geoeconómica. La relación entre las empresas y el Estado, por un lado; y el ciudadano y el Estado, por otro, es fundamental para definir el potencial de actuación geoeconómico de un actor internacional. Luttwak sostiene en su artículo que, por razones históricas, institucionales, ideológicas y políticas, algunos Estados tienen la imposibilidad o una seria dificultad de actuar geoeconómicamente. Otros, en cambio, todo lo contrario. Las sociedades más abiertas y liberales tendrán más dificultades para imponer una política de poder sustentada por el dominio de la economía porque afectaría a la libertad de empresa y de mercado, afectando a la ampliación del libre comercio.

El segundo punto es que la actividad geoeconómica del Estado se convertirá en un punto focal de debate político y controversia partidista. Situación que provocará tensiones ideológicas e intelectuales dentro de las propias sociedades, enfrentando a las élites y a los ciudadanos respecto a la relación que debe establecerse entre seguridad y economía⁷. Sorprendentemente, en 1990, Luttwak anticipaba las cuestiones a las que

7 Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/42894676.pdf?seq=1#metadata_info_tab_contents

se ha enfrentado los Estados Unidos de América en los últimos cuatro años.

La fluidez del orden multipolar permite descubrir los riesgos de perder alianzas y las posibilidades de ganar otras nuevas. Comparado con un orden bipolar o unipolar, un modelo multipolar supone para las grandes potencias más riesgos en la consolidación de sus alianzas para su seguridad. Los factores estructurales del orden multipolar alientan a las grandes potencias a utilizar instrumentos económicos para sus propósitos geoestratégicos porque, en un entorno estrictamente bipolar o unipolar, el riesgo de desertión de un aliado es mucho más bajo. Desde esta consideración, el tránsito al sistema bipolar estará marcado por la inestabilidad y por la mayor relevancia de un enfoque geoeconómico, que progresivamente impondrá una elección y un posicionamiento.

La creciente asertividad de China, la iniciativa del cinturón y corredor de la seda

El panorama geopolítico multipolar está afectado por la creciente asertividad China. El inicial ascenso pacífico presentado por el Gobierno de Pekín durante la década de los noventa y principio del siglo XXI sentó las bases de una nueva distribución de la capacidad industrial, tecnológica, económica y financiera del país. El progresivo y continuado ascenso de China transformó los equilibrios de poder en la región, provocando en sus vecinos una justificada alarma. Los Estados Unidos durante demasiado tiempo había concentrado su atención en Oriente Medio, comprometido en la guerra global contra el terrorismo. Las guerras en Irak y Afganistán absorbieron demasiados recursos durante demasiado tiempo con un resultado desfavorable para la imagen de los Estados Unidos.

China aprovechó con acierto el desapego norteamericano por la región para ocupar una posición de liderazgo más fuerte. Por otra parte, la crisis financiera de 2008 Pekín la entendió como el comienzo de la decadencia norteamericana y el presidente chino, Xi Jinping, consideró que era el momento de adoptar posiciones más duras de las que sostuvo el apacible Hu Jintao.

Las decisiones y acciones norteamericanas en Asia consolidaron la percepción china, que daba por descontado un inevitable declive del poder de los Estados Unidos. En Pekín, se había ido afianzando la convicción de que el declive de Occidente y el auge de China eran productos inevitables de las fuerzas de la historia.

En 2009, el presidente Obama subrayó su intención de respetar los intereses fundamentales de China en Asia, generando todavía más alarma entre los aliados estadounidenses. La primera administración de Obama comenzó a andar convencida de que la cooperación minimizaría la competencia geopolítica. El propósito de escapar de la competencia geopolítica entre los dos gigantes, según la percepción norteamericana, debía entenderlo China como conveniente, en tanto que cualquier manifestación de

imposición agresiva por parte de Pekín dañaría sus intereses al afectar a sus vínculos comerciales globales y de prestigio regionales. La carrera geopolítica solo podía dañar la reputación China entre sus vecinos y aún más allá.

Los líderes norteamericanos quisieron entender que el ascenso pacífico chino, sus logros económicos, su apertura comercial al mundo serían un mecanismo lo suficientemente atractivo y poderoso para generar vínculos constructivos con los Estados de su entorno y con el resto del mundo. El resultado sería tan favorable para los intereses chinos como para disuadir a la nueva potencia regional de recurrir a los tradicionales mecanismos de presión y coerción. La dinámica de los mercados y su capacidad de evaluar los costes y beneficios de la política exterior y de defensa compensarían la inclinación de China a sostener una lógica competitiva que buscara incrementar su poder a costa de otros.

Estos supuestos ignoraban la geopolítica fundamental de Asia. Una China más segura de sí misma comenzó a hacer oír su opinión, amedrentando más a los que estaban más cerca. Japón y otros aliados empezaron a desconfiar de las garantías norteamericanas. En esta situación, en 2011, fue necesario anunciar una nueva política de reequilibrio en Asia, que no terminó de sustanciarse con una aproximación integral e integradora.

La anunciada política del giro a Asia⁸ del presidente Obama fue inicialmente un cambio del escenario estratégico central de seguridad y defensa norteamericana. El secretario de Defensa, Robert Gates, había anunciado la necesidad de contener militarmente a China con el desarrollo de nuevas capacidades. En 2010, se aprobó la doctrina de la batalla aéreo naval, haciéndose oficial una doctrina operacional diseñada para afrontar un conflicto que no podía tener otro oponente que China.

En noviembre de 2014, el secretario de Defensa, Chuck Hagel, anunciaba la Tercera Estrategia de Compensación (*Third Offset Strategy*) norteamericana, que pretende sentar las bases para desarrollar una fuerza militar capaz de alcanzar una ventaja tecnológica abrumadora sobre sus enemigos. La propuesta tiene como objetivo recuperar la superioridad de combate en los dominios disputados por sus potenciales adversarios y compensar las crecientes desventajas que enfrentan las Fuerzas Armadas norteamericanas contra los sistemas antiacceso y de negación de área (A₂/AD). Esta sentida necesidad de compensación solo podía ser consecuencia de la sentida necesidad de contener el progreso de China.

Los cambios doctrinales anunciados y las bases de planeamiento y desarrollo de nuevas armas de superioridad tecnológica solo pueden entenderse como un propósito de enfrentar el desafío militar de China para contenerlo y disuadirlo. Desde China, no podían interpretarlo de otra manera. La consecuencia inevitable de los cambios anunciados fue una respuesta china más agresiva. China interpretó las señales que llegaban desde el departamento de Defensa norteamericano como una manifestación

8 Pivot to Asia

de hostilidad⁹.

Mientras tanto, en 2013, el presidente Obama volvió a sobresaltar a los aliados norteamericanos al anunciar el apoyo al «Nuevo Modelo de Relaciones entre Grandes Poderes»¹⁰ del presidente Xi Jinping. La propuesta china sonó durante mucho tiempo como un implícito reconocimiento de una situación conveniente de paridad, igualdad y responsabilidad compartida entre los Estados Unidos y China.

En las capitales asiáticas se empezó a percibir que Estados Unidos estaba descuidando su tradicional liderazgo político, económico y de seguridad en Asia oriental. Una propuesta de consorcio de los Estados Unidos y China en Asia se parecía mucho a una promesa de respetar los intereses centrales de China, que marginaría los del resto de los Estados de la región. En estas circunstancias, algunos socios empezaron a pensar que, ante el inevitable aumento del poder regional de China, podría no ser la peor solución un acercamiento, aunque supusiera aceptar cierta tutela china, para sostener mejor la defensa de sus propios intereses.

Mientras tanto, las coacciones de Pekín en los mares de China meridional y oriental aumentaban. La economía china demostró solidez, sobrellevados los efectos de la crisis financiera. El presidente Xi Jinping, en 2013, decidió tomar la iniciativa con el propósito de proteger sus intereses comerciales, asegurar el acceso a los recursos naturales que el país necesita y reafirmar el nuevo papel del gigante asiático en la región y en el mundo. Los mecanismos que puso en marcha fueron el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*) y la creación de dos nuevas instituciones financieras internacionales: el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo. La Nueva Ruta de la Seda y su collar de perlas es un proyecto lo suficientemente ambicioso como para desarrollar un potencialidad transformador capaz de alterar los equilibrios económicos y de poder a nivel global.

El Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura es una institución financiera internacional que puede considerarse como una alternativa al FMI o al Banco Mundial para obtener créditos para financiar proyectos de infraestructura en la región de Asia. Esta institución tiene 57 socios fundadores y ahora cuenta con 87 Estados adheridos, no pocos de ellos aliados de los Estados Unidos. Cada vez más Estados están descubriendo que les interesa más operar en la órbita de China. El respaldo del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura puede, sin duda, suponer ventajas financieras. Con esta iniciativa y los proyectos de grandes infraestructuras, China aspira a ampliar su esfera de influencia económica y política mundial incluso tanto como para cambiar las reglas del juego y convertir al FMI, al Banco Mundial y al Banco de Desarrollo Asiático en instituciones irrelevantes.

La negativa norteamericana de incorporarse al proyecto del Banco Asiático de Inversiones en infraestructuras, a la que fue invitado, ha podido interpretarse como

⁹ Disponible en: <https://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/>

¹⁰ New Model of Great Power Relations.

una evidencia de su verdaderas intenciones. De tal manera, que el anunciado giro al Pacífico poco tendría que ver con los negocios del área de mayor relevancia económica y demográfica del mundo; y mucho que ver con el intento de aislar a China y contener su proyección.

La articulación reactiva y en constante cambio de las coordenadas estratégicas norteamericanas ha debilitado el pilar fundamental de la política estadounidense en Asia, que fue la gestión constante de sus relaciones como gran potencia con todos los actores presentes en el teatro. No obstante, es posible que para los Estados Unidos fuese demasiado tarde recuperar esa posición después de la crisis de 2008.

China no se conforma ahora con participar en un marco político y económico ajeno en el que no confía para promover los intereses chinos. En el XIX Congreso del PCC, Pekín trasladó un claro mensaje de determinación a sus vecinos asiáticos, anunciando una estrategia a largo plazo con la que el gigante asiático aspira a alcanzar, en 2049, una posición dominante a nivel global.

La consolidación de su ascenso y su éxito económico ha permitido a China ofrecer un modelo diferente que pone en cuestión la validez universal del sistema democrático liberal como referente único. China no aspira a convertirse en una democracia. La mejor forma de cuestionarla es precisamente no ponerla en cuestión, sino simplemente ofrecer otro modelo abalado por sus avances materiales y por su capacidad de afrontar las contradicciones internas y externas con pragmatismo.

La única respuesta posible por parte de los Estados Unidos era un acuerdo comercial de gigantescas proporciones que pudiera tener efectos geoeconómicos suficientes en el Pacífico como para garantizar los vínculos con los países del área, desenganchando a China. La respuesta sería el Tratado de Asociación del Pacífico (TPP, por sus siglas en inglés), que pretendía facilitar las relaciones comerciales eliminando barreras, aranceles y tasas al comercio entre los países socios del Pacífico, que representan el 40 % de la economía global. El presidente Obama señaló que el TPP permitiría a los Estados Unidos, y no a otros países como China, escribir la hoja de ruta del siglo XXI¹¹. Asimismo, esta iniciativa se presentó como un esfuerzo por contrarrestar el ascenso de la influencia china. No debería extrañarnos que, en los círculos académicos y políticos chinos, existiera un intenso debate sobre la verdadera intención de TPP.

Las élites chinas percibieron el tratado comercial como un intento o bien de contener el auge de China o bien de retrasarlo. El resultado es que, desde antes de la victoria del presidente Trump, del discurso oficial chino desapareció el concepto de «Nuevo Modelo de Relaciones entre Grandes Poderes» y pasó a aparecer cada vez con más fuerza el insistir en sus proyectos relacionados con el cinturón del corredor de la seda. El giro hacia el Pacífico norteamericano tuvo como respuesta el megaproyecto de infraestructuras, relaciones comerciales, inversiones, desarrollo y consolidación

¹¹ «TPP allows America —and not countries like China— to write the rules of the road in the 21st century», US President Barack Obama said after the pact was signed in New Zealand.

política de un proyecto global chino capaz de eludir el intento de contención.

Desde la llegada al poder de Xi Jinping, la posición china con respecto a sus intereses de soberanía se ha endurecido aún más. Pekín mostró su rechazo hacia el *statu quo* y recurrió a instrumentos coercitivos para presionar a aquellos Estados que disputan sus reclamaciones territoriales, intentando ganar gradualmente un mayor control de facto sobre el terreno, pero sin provocar en ningún caso una confrontación militar. Para contrarrestar la influencia económica mundial de Estados Unidos, proteger sus intereses comerciales, asegurar el acceso a los recursos naturales que el país necesita y reafirmar el nuevo papel del gigante asiático en la gobernanza global, Xi Jinping aceleró el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo. El diseño estratégico de proyección de poder refleja la determinación china de pugnar por la primacía regional y global, al menos por ahora, con un carácter netamente geoeconómico.

La Nueva Ruta de la Seda tiene la potencialidad de transformar los fundamentos de las relaciones internacionales a nivel global con aspectos positivos y negativos, algunos de estos últimos bastante preocupantes. En Pekín parecía claro el declive de Occidente y el inevitable auge de China, como consecuencia de las misteriosas fuerzas. La crisis de Ucrania de 2014 resultó proverbial para China, que estrechó aún más sus relaciones con Moscú y constituyó una sólida entente capaz de dar la puntilla al orden internacional hegemónico norteamericano.

Frente al complicado, y a veces paradójico, programa político de Obama en Asia, Trump impuso soluciones sencillas y drásticas. La retirada del Acuerdo Transpacífico TTP, las tarifas arancelarias contra el *dumping* de productos chinos, la denuncia de China como manipuladora de su moneda, la imposición de barreras a la exportación de tecnología a China son decisiones que han tenido su respuesta por parte de China y que han puesto en marcha una guerra comercial.

Presencia de la República Popular China en Iberoamérica

Al comienzo del año 2020, solo 15 Estados del mundo reconocen a la República china en Formosa. Resulta sorprendente descubrir que 9 de estos Estados son Latinoamericanos. Taiwán, desde hace años, ha venido progresivamente perdiendo peso político internacional y la República Popular China es reconocida por la gran mayoría de los Estados, desde luego los más importantes. Iberoamérica ha sido mucho más reticente a reconocer a la China comunista que otras regiones del mundo. Tras una primera ola de países en la década de los 70, el mapa de reconocimientos no terminaría de ampliarse hasta finales de los 80. No obstante, todavía en la segunda década del siglo XXI algunos seguían dudando en dar el paso. Panamá y Santo Tomé en 2017, El Salvador y la República Dominicana en 2018 son los últimos en reconocer a la República Popular China. Este hecho refleja, de alguna manera, una especial falta

de interés mutuo, aunque solo fuera político, respecto a otras regiones, que se refleja en un retardo general en la normalización de relaciones con la República Popular China. China ha llegado hace poco tiempo a Iberoamérica, pero lo ha hecho con mucha fuerza.

Inicialmente, el interés chino estaba especialmente centrado en la obtención de materias primas y en su apertura al exterior para promover un enfoque de las relaciones internacionales más plural y más abierto en consonancia con su creciente influencia global. Con el paso del tiempo, China se ha interesado también en buscar nuevas relaciones con las organizaciones regionales, que complementaran las anteriormente establecidas bilateralmente.

A lo largo del siglo XXI, China ha ampliado su espacio de interés en Iberoamérica, incrementando su presencia en los sectores financiero y empresarial. No es una estrategia diferente a la que ha aplicado en otras regiones del mundo de donde obtiene materias primas. China pretende no solo mantener abiertos mercados que le permitirán obtener recursos primarios, sino también garantizar una cadena de suministro completa para sus industrias críticas por medio de inversiones directas o préstamos. Su objetivo es forjar una relación suficientemente fuerte como para sortear los efectos de posibles cambios de Gobierno.

La presencia China no está solo relacionada con la importación de materias primas que, por supuesto, es un motivo, sino que ha buscado alcanzar protagonismo en la producción, el empleo, la financiación pública y privada para ampliar los vínculos y su poder de influencia en los Estados iberoamericanos. El propósito chino se centra en alcanzar una integración ordenada de diferentes cadenas de valor que implique a tantos países como sea posible, colocando a China en el centro, como distribuidor del beneficio final a cada eslabón de las distintas cadenas.

Las relaciones bilaterales, los contratos entre Estados, la actividad inversora, los negocios empresariales, los contratos y gestión de infraestructuras, los mecanismos de pago, la gestión financiera de inversiones son un entramado de mecanismos diseñados para constituir una estructura vertical integrada con los distintos países iberoamericanos. El éxito de su estrategia permitiría a China controlar todas las actividades relacionadas con el ciclo de producción de una amplia gama de sectores. El planteamiento chino, también en esta parte del mundo, comienza fijando la situación final deseada a largo plazo para seguidamente articular los planes y acciones a medio y corto con una creciente sofisticación.

En la inauguración del XIX Congreso del Partido Comunista Chino, XI Jinping reafirmó que China está «abriendo un nuevo camino para que otros países en desarrollo logren la modernización»¹². El modelo chino y su penetración progresiva se envuelven en una interesante propuesta que ofrece un camino de éxito asegurado y más seguro para países con bajos niveles de desarrollo. Una nueva opción sobre la mesa para los

12 Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/17/c_136758354.htm

Estados que quieren acelerar su desarrollo mientras conservan su independencia. El modelo chino, tal y como lo presenta Xi Jinping, resulta mucho más atractivo que el vigente sistema capitalista, donde el FMI o el Banco Mundial imponen condiciones a los préstamos que concede para ajustar las cuentas nacionales.

China vende su presencia en otros países como una intervención focalizada en la voluntad de las partes sin imponer otra cosa que el pago de las obligaciones, pero sin reajustes de la política económica de los Estados. El problema es que la independencia de los Estados puede estar asociada a un uso ineficaz de la nueva avalancha de fondos. En no pocos casos incluso los bancos chinos consideran que sus préstamos no podrán cobrarlos, pero sí recuperar su inversión con concesiones de explotación o imposiciones sobre el control de infraestructuras.

No es la primera vez que China se enfrenta a un impago de la deuda. Sri Lanka financió la construcción del puerto de Hambantota con préstamos chinos, a pesar de que los estudios previos indicaban que no sería rentable. Sin embargo, los bancos chinos decidieron financiar las obras imponiendo la contratación de empresas constructoras chinas. En el caso venezolano, también algunos préstamos han estado vinculados a la concesión de inversiones en infraestructura a empresas chinas. La incapacidad de Sri Lanka de atender el pago de la deuda, estimada en unos 1 250 millones de dólares, se ha resuelto con la concesión de la administración del puerto de Hambantota a China durante 99 años. Hambantota es un puerto que se encuentra en la principal ruta entre Asia y Europa, por lo que el Gobierno de Sri Lanka aspiraba a convertirlo en un punto logístico neurálgico. El problema es que no puede sostener su financiación y finalmente se ha visto obligada a ceder su control a la empresa China Merchants Ports Holdings, la misma empresa que compró el 90 % de la terminal de container de Paranaguá, la segunda de Brasil.

Sin embargo, el discurso de Xi Jinping considera que el socialismo con características chinas ha entrado en una nueva era, lleno de vitalidad, que ofrece un nuevo modelo para otros pueblos. De la misma manera que China ha necesitado una dictadura para lograr un continuado y exitoso crecimiento económico, otros países pueden necesitarla también. Simultáneamente, y en oposición, el PCCh resalta la decadencia y las servidumbres imperialistas del sistema occidental democrático que utiliza un discurso político de libertades como envoltura de un proyecto de expolio, que pretende despojar a los países en desarrollo de sus recursos, mercados y soberanía económica¹³.

La narrativa del PCCh es producto de los avances económicos y sociales sin precedentes alcanzados por la República Popular China, pero también de la nueva pasión entusiasta del nacionalismo chino que definitivamente se libera de la frustrante humillación provocada por el dominio de occidental desde mediados del siglo XIX hasta la llegada de los comunistas al poder en 1949. El impulso nacionalista se sigue realimentando y confrontando los intereses de los Estados Unidos y sus aliados, especialmente Japón, como una amenaza que tiene como objetivo contener el progreso

13 Disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/18/c_136688475.htm

del país y su influencia.

Sin embargo, el partido y su presidente son lo suficientemente inteligentes como para aceptar y declarar que la principal contradicción a la que se enfrenta la sociedad china está relacionada con la necesidad de mantener un control del poder centralizado y, al mismo tiempo, de un desarrollo equilibrado y adecuado para satisfacer las cada vez mayores necesidades de la población que aspiran a una vida mejor. La receta ha funcionado hasta el momento, pero lleva en su propia fórmula un principio de contradicción peligroso.

En China, la industria y las relaciones comerciales están organizadas como parte del esfuerzo colectivo para alcanzar objetivos nacionales específicos, identificados dentro de un plan estratégico más amplio. Al mismo tiempo, las autoridades chinas y el propio partido han llegado a asimilar la necesidad de respetar la lógica económica de los mercados. El resultado es una concepción práctica, pero paradójica, de los fundamentos de su estrategia general como nación. Es una doble aceptación difícil de equilibrar, por una parte, se reconocen los límites que imponen los intercambios económicos, los necesarios incrementos de productividad y el reajuste de la estructura productiva; por otra, se aceptan las restricciones que impone las cargas del control y planificación centralizada para superar estas limitaciones.

Los negocios con China no deberían olvidar esta contradicción y su fundamento. Las compras, inversiones y préstamos chinos tienen una dimensión económica asociada a una más profunda y amplia corriente de interés nacional. Las decisiones de los actores económicos chinos tienen una lógica local asociada a un proyecto concreto, pero sincronizado con una lógica general más amplia.

El éxito de sus estrategias de penetración económica y dominio del valor añadido de la producción es evidente y forma parte de la base sobre la que se sostiene el ascenso de su influencia más allá de su entorno regional. La nueva condición de China como potencia con alcance global ha despertado el interés por descubrir la mejor manera de ordenar una relación provechosa. El propósito de las economías Iberoamericanas sería obtener ventajas de las nuevas oportunidades que ofrece el nuevo gigante económico, pero sin caer en una relación de dependencia económica y financiera que socave su soberanía y su potencial de modernización e innovación.

Chile, donde el comercio internacional representa un 60 % del PIB, las exportaciones dirigidas a China representan un tercio del total. La cuenta es sencilla, una quinta parte de la producción chilena depende de la demanda china. Perú, por su parte, exporta a China un cuarto de sus productos, representando el comercio internacional la mitad de su PIB. Brasil mantiene importantes exportaciones de mineral de hierro, absorbiendo China el 22 % de sus ventas al exterior totales¹⁴.

14 Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200208-coronavirus-el-golpe-a-la-econom%C3%ADa-se-siente-tambi%C3%A9n-en-latinoam%C3%A9rica>

En el año 2000, cinco productos primarios representaban el 47 % del volumen comercial de Iberoamérica con China. En el año 2013, estos cinco productos (minerales de hierro y sus concentrados, minerales de cobre y sus concentrados, petróleo, cobre refinado, soja) representaban el 75 % del volumen comercial¹⁵.

Los datos nos indican claramente que la balanza de pagos de no pocos países iberoamericanos depende de la demanda china y de su dinamismo económico. Si China tose, el mundo tose. Es la segunda economía del mundo, pero su dinamismo no afecta a todos igual. México se verá menos afectado de una reducción de la actividad económica China, pero Chile, Perú y Brasil tendrán graves problemas. La crisis provocada por el coronavirus de Wuhan es una prueba de en qué medida los precios de las principales materias primas que sustentan la balanza comercial de importantes Estados en iberoamericanos dependen de China.

El coronavirus amenaza con perturbar el funcionamiento de la fábrica del mundo y sus cadenas de suministro mundiales, como consecuencia de las estrictas medidas de protección sanitaria impuestas por las autoridades chinas que obligan a las empresas y los trabajadores a permanecer inactivos. El periodo vacacional más importante en China se ha prolongado más de una semana, las autoridades han ordenado a las empresas que permanezcan cerradas más tiempo, en un intento de contener la enfermedad y las 24 provincias y municipios, que se ven obligadas a retrasar la vuelta al trabajo, representaron más del 80 % del PIB nacional y el 90 % de las exportaciones el año pasado¹⁶.

Citigroup estima en un informe que el crecimiento del PIB de China se desacelerará al 4,8 % durante el primer trimestre de 2020, lo que supone 1,2 puntos menos que el registrado en el cuarto trimestre de 2019. La entidad revisó su pronóstico de crecimiento anual para China, reduciéndolo a un 5,5 % frente al 5,8 previsto inicialmente¹⁷. Estos cambios en las previsiones afectan a una desaceleración continuada del dinamismo económico chino. En 2019, los efectos de la guerra comercial con los Estados Unidos encadenaron cuatro trimestres seguidos de caídas del incremento del PIB, cerrando el año con el peor dato de las últimas tres décadas, un 6,1 % de incremento muy lejos de las dos cifras que se acumulaban cada año hace poco tiempo.

Es difícil precisar el coste de una crisis que aún se está empezando a desarrollarse, pero su impacto será principalmente provocado por los cambios en la psicología de los actores económicos. El miedo y la incertidumbre alteran más los resultados económicos que las consecuencias sobre la población de la enfermedad. La epidemia

15 Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40743-relaciones-economicas-america-latina-caribe-china-opportunidades-desafios>

16 Según los cálculos de la CNBC. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2020/02/01/coronavirus-more-of-china-extend-shutdown-accounting-for-80percent-of-gdp.html>

17 Disponible en: <https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/10334169/02/20/El-Banco-de-China-adelanta-un-lunes-negro-en-la-bolsa-por-el-coronavirus.html>

ha supuesto un desplome de los precios de las materias primas. El petróleo ha bajado más de un 19 % desde el comienzo de la crisis, llegando a los 54,50 dólares por barril el 7 de febrero.

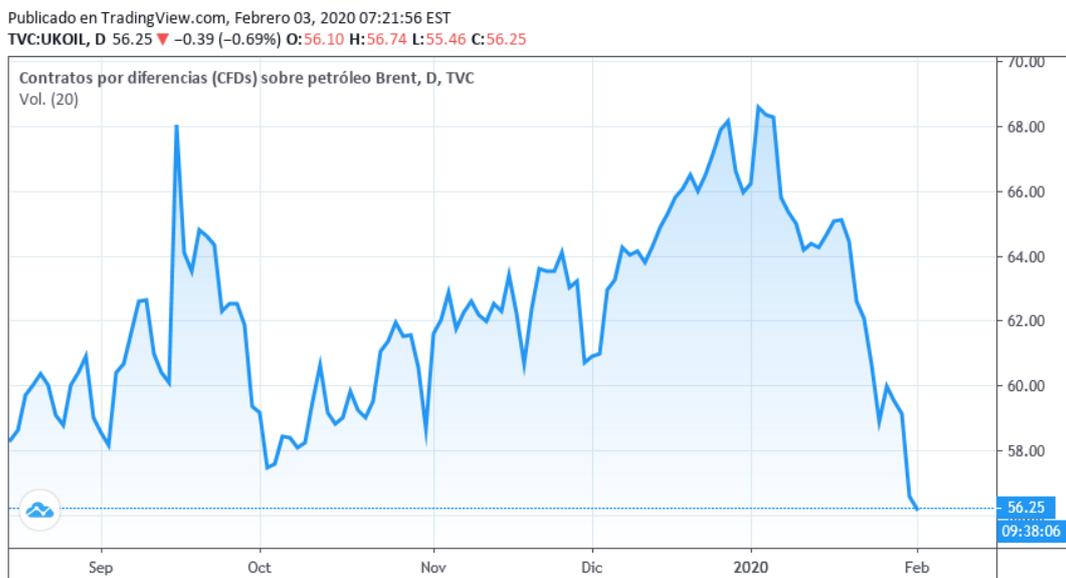


Figura 1. Contratos por diferencias sobre petróleo Brent. Fuente. TVC.

El hierro también ha visto cómo su precio disminuía, aunque no tanto como el cobre. El cobre ha pasado de máximos a mínimos interanuales en dos semanas, con una pérdida superior al 10 % de su precio. El contrato de futuros del mineral de hierro de referencia en China ha caído, el día 3 de febrero, el 8 %, su límite máximo diario. Los futuros del crudo y del aceite de palma también se han hundido, tanto como para alcanzar los topes diarios de pérdidas permitidos. En Iberoamérica, los países que sufrirán primero y más rápidamente los efectos económicos serán Brasil, Chile y Perú, por el gran volumen de materias primas que exportan a China. El ministro de Hacienda chileno, Ignacio Briones, ya ha manifestado su preocupación por la reducción de la actividad económica en China. «Evidentemente, es un tema que nos preocupa. A propósito del precio del cobre, usted sabe que China es nuestro principal comprador de cobre; en consecuencia, lo que ocurra con las perspectivas de crecimiento económico son relevantes y, ante los ruidos del coronavirus, un eventual impacto en su actividad económica se hace sentir en los mercados»¹⁸.

¹⁸ Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/evidentemente-tema-nos-preocupa-ministro-briones-impacto-del-coronavirus-cobre-la-economia/988497/>

Publicado en TradingView.com, Febrero 03, 2020 07:13:27 EST

COMEX_EOD:H61, D 2.5170 ▼ -0.0070 (-0.28%) O:2.5455 H:2.5635 L:2.5035 C:2.5170



Figura 2. Futuros cobre. Fuente. COMEX.

En Iberoamérica, el efecto de esta epidemia será mayor que la anterior provocada por el síndrome respiratorio agudo y grave (SARS) en 2003. La razón es el aumento del volumen comercial con China en los últimos años. China en 20 años ha pasado de suponer apenas un 1 % de las exportaciones iberoamericanas al 13 %. Una reducción de su demanda tendrá más efectos ahora que entonces, necesariamente. El efecto puede ser pasajero, pero la tendencia de la economía china muestra una clara desaceleración que se notará en las exportaciones iberoamericanas.

El explosivo ritmo de crecimiento del comercio chino en 2018, con un aumento de sus compras superior al 25 %, ha terminado. En 2019, ha comenzado el giro con una modificación sustancial de la evolución de las compras chinas en Iberoamérica. No solo no han aumentado, sino que han disminuido. Según la previsiones de CEPAL, en 2019 se producirá una caída del 1 % de las compras chinas. Este escenario no es solo coyuntural, porque tiene también relación con las complejas transiciones anunciadas en el decimotercer Plan Quinquenal (2016-2020) y en la estrategia *Made in China 2025*, que pretende convertir a China en una superpotencia de la fabricación avanzada en el próximo decenio, especialmente en áreas como la inteligencia artificial, aviación y la industria del transporte.

Actualmente, China tiene un exceso de capacidad productiva en algunos sectores, especialmente importante en la industria siderúrgica. El exceso de capacidad en la producción de acero no es problema exclusivo de China, sino de todo el mundo. La sobrecapacidad ha generado efectos muy negativos en los precios, la rentabilidad y el empleo. Las medidas proteccionistas han comenzado a aplicarse para proteger la industria nacional y los Estados Unidos han impuesto aranceles a la importación de acero del 25 % y al aluminio del 11 %. El exceso de capacidad de producción mundial de acero supera el 25 %. El problema para China es especialmente grave por ser el primer productor mundial con una capacidad de producción que se aproxima a la mitad de todo el mundo. Las tensiones provocadas por la situación se complican por

las subvenciones y apoyos estatales otorgados a los productores locales especialmente en China¹⁹.

El exceso de capacidad no afecta solo al acero, también es grave en las industrias del aluminio, cemento, refinerías, vidrio y papel. El índice de utilización de las fábricas en estos sectores es más bajo de lo que era en 2008, en plena crisis. Para hacernos una idea del problema podemos fijarnos en un dato. En dos años, China ha producido más cemento que Estados Unidos en todo el siglo XX. Ahora no necesita tanto y debe reconvertir el sector. Las industrias básicas están en crisis y China es la primera del mundo en la mayoría de sus producciones.

Pekín se ha lanzado a un cambio de su estructura económica y su modelo industrial. Busca un mayor peso del sector servicios y una industria focalizada en el desarrollo de nuevas tecnologías en las ramas más innovadoras. El objetivo anunciado por los planes económicos del PCCh y el proyecto *Made in China 2025* exigen una transición económica que reduzca los excesos de capacidad en las industrias primarias. «Pero el poder central halla una fuerte resistencia por parte de los gobiernos locales (provincias y municipalidades), preocupados por las consecuencias en el empleo»²⁰. Los recortes en la producción de carbón y acero en 2018 generaron 1 100 000 desempleos²¹. La administración china quiere deshacerse de las llamadas empresas «zombis», prácticamente todas ellas públicas, que solo se sostienen por los préstamos y subvenciones concedidos por el Estado sin generar beneficios. El objetivo es liberar capital para redirigirlo nuevos sectores industriales o de servicios más productivos.

Ni siquiera el ambicioso proyecto de la ruta de la seda es capaz de absorber los excesos de producción de la industria pesada. Abordar la transformación requiere grandes inversiones y nuevas capacidades del capital humano.

El mayor desafío económico en los próximos años para China es la gestión y control de su deuda, que alcanza la desorbitante cantidad de 34 billones europeos de dólares, aproximadamente un 250 % de su PIB. La deuda china es abrumadora no solo por el volumen, sino porque la cifra se ha cuadruplicado en siete años (2007-2014) de acuerdo con estimaciones del Banco Central, aunque, sin duda, la fiabilidad de la información proporcionada por las autoridades chinas es cuestionable²². La deuda pública y privada del país son una amenaza para la economía global, dado que China es uno de los motores del desarrollo global. El Banco de Pagos Internacionales (BIS),

19 Disponible en: <http://www.andi.com.co/Uploads/INFORME%20ACERO%20MAYO%207%20BAJA.pdf>

20 Disponible en: <https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/932293-330/china-exceso-de-capacidad-industrial-un-peligro-para-econom%C3%ADa-mundial>

21 Disponible en: <https://www.efc.com/efc/espana/economia/china-seguira-recortando-la-capacidad-de-produccion-acero-y-carbon-en-2018/10003-3542578>

22 Disponible en: <https://mises.org/es/wire/una-bomba-china-%C2%BFestamos-realmente-en-el-umbral-de-otra-crisis-financiera-mundial>

en su informe del primer trimestre del año 2016, advertía ya del riesgo de la creciente deuda china que entonces alcanzaba valores récord que ahora se superan²³.

No faltan razones para pensar que China se encuentra atrapada por un sistema bancario muy apalancado, lleno de préstamos de baja calidad y de crecientes impagos. Es posible que la guerra comercial con los Estados Unidos no sea una amenaza tan grave para la economía china como la burbuja financiera de sus bancos²⁴.

Los problemas de solvencia del sistema financiero chino, en un momento de cambio de modelo productivo, complican la obtención de la necesaria financiación para abordar las necesarias transformaciones previstas. Por otra parte, la financiación del ambicioso proyecto de la ruta de la seda aumenta la presión sobre la demanda de créditos. En estas circunstancias, cabe esperar una reducción de la demanda de materias primas por parte de China en Iberoamérica y, al mismo tiempo, una reducción de sus inversiones directas y préstamos en la región. Todo esto al margen de la evolución de la epidemia del coronavirus que no deja de ser una complicación añadida. *The Economist* prevé una reducción de crecimiento en Chile y en Perú que oscilará entre 0,1 y 0,3 puntos porcentuales²⁵.

Reflexiones finales y conclusiones.

Hasta ahora, se ha considerado que China ha enfocado su presencia en Iberoamérica de forma pragmática, ordenada por las dimensiones económica y comercial, otorgando a la política solo una función instrumental para ordenar las relaciones de mutuo interés. Indudablemente este pragmatismo sigue estando presente, pero la lógica y la gramática de un mismo enfoque puede alterarse en función de la distribución de los pesos entre los actores que participan en la región. Una posición de dominio chino en el comercio exterior, en la financiación de la deuda pública y en importantes sectores económicos y empresariales supondría una inevitable dependencia y una limitación del ejercicio de la soberanía. El resultado podría ser un panorama no previsto, donde la estructura y el potencial económico de Iberoamérica fuese el producto de decisiones tomadas en el Lejano Oriente. Lo cierto es que China tiene un plan estratégico para Iberoamérica, pero Iberoamérica no tiene un plan estratégico para China.

Debido a su dependencia de las exportaciones de materias primas y a la escasez de

23 Disponible en: https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/macroeconomia/deuda-dispara-temer-crisis-bancaria_o_955105264.html

24 Disponible en: <https://www.mises.org/es/2019/08/el-mayor-problema-de-china-no-es-trump-es-un-sistema-bancario-roto/>

25 Disponible en: <https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1019036285&Country=Peru&topic=Economy>

recursos financieros propios, el crecimiento de la economía latinoamericana depende principalmente de tres factores exógenos: la demanda externa, consecuencia de la expansión o contracción del comercio mundial, las fluctuaciones en el precio de las materias primas y la liquidez internacional. La conjunción favorable de estos tres factores permitió el desarrollo de una verdadera década dorada en América Latina a partir de 2002, gracias precisamente al gran auge de la actividad económica en China y el consiguiente crecimiento de los precios de las materias primas en todo el mundo.

Sin embargo, los recursos generados no han servido para abordar reformas estructurales en su sistema productivo. Especialmente Sudamérica sigue dependiendo de las materias primas, sin abordar una modernización de su producción industrial, que permita incrementar el valor añadido de su producción. China, a la larga, ha perjudicado a Iberoamérica al mantenerla anclada en una estructura productiva que la condena a depender del exterior, donde la estabilidad seguirá necesitando anclajes fuera. Ha disminuido la pobreza y ha aumentado la clase media, pero existen techos de cristal que no pueden romperse sin apostar por la inversión en investigación, desarrollo, innovación, que permitan aumentar su competitividad y su productividad.

Para Iberoamérica, más interesante que plantearse cuál es el papel que quieren otros actores externos jugar en el continente, sería plantearse cuál es el papel que le interesa a los iberoamericanos que jueguen esos actores externos. Un planteamiento acertado de esta cuestión sería más sencillo con una mayor integración económica y política iberoamericana. La polarización política del continente no es una buena noticia, que inevitablemente genera dificultades para consolidar los esfuerzos de integración, pero no solo este es el problema.

Cuando en 1991 se creó MERCOSUR, el intercambio comercial interregional, en el conjunto de Iberoamérica, representaba el mismo peso que en la actualidad. Pocos años después, se llegó a alcanzar el valor histórico máximo, con 21 % del conjunto de ventas y compras en el exterior. A pesar de todos los esfuerzos que desde entonces se han hecho para incrementar las relaciones comerciales internas, los datos no han mejorado. En el año 2019, según las previsiones de la CEPAL, apenas el 15,5 % del comercio exterior de los países iberoamericanos se hará dentro de la región. Nos encontramos con una caída de un cuarto del peso de los intercambios dentro del espacio iberoamericano, partiendo de unos datos muy pobres.

Existen barreras importantes que limitan los intercambios, destacando la insuficiencia de infraestructuras y las carencias del sistema logístico regional. Podríamos también añadir que la integración productiva se ve también constreñida por la inestabilidad de los acuerdos arancelarios y por las dificultades y retrasos que surgen en los cruces de fronteras. En la década de los 80, Iberoamérica invertía un 3,6 % de su PIB en infraestructura de transportes. El promedio de los últimos años se ha reducido al 1,2 %. La insuficiente inversión ha generado un desfase que requeriría una inversión en infraestructura del 6 % del PIB durante 15 años. Hoy, un envío de mercancías de Hamburgo a Cartagena de Indias vale la tercera parte de lo que vale ese envío de Cartagena a Medellín, en el mismo país. Recorrer por mar 9 000 kilómetros desde Alemania a Colombia es tres veces más barato que recorrer por 650 kilómetros

dentro de la misma Colombia. Por otra parte, las deficiencias de sistema eléctrico, del abastecimiento de agua y del soporte de la banda ancha requerirían una inversión adicional del 1,5 % del PIB²⁶.

La construcción de infraestructuras y sistemas logísticos enfocados a la conexión interregional es una apuesta que, por encima de los beneficios económicos, crea vínculos e intereses compartidos que impulsan la cohesión interna de un área geográfica. Los procesos de integración requieren objetivos comunes. Sin duda, un sistema logístico iberoamericano moderno que integrara las infraestructuras, los servicios de transporte, los servicios de distribución y las regulaciones sectoriales es un ambicioso objetivo común capaz de cohesionar territorialmente el continente. Un proyecto ambicioso que generaría nuevas oportunidades y sinergias para superar la fragmentación de los mercados, las economías y el conjunto de las relaciones sociales y humanas de Iberoamérica.

La Unión Europea mantiene unas tasas de comercio interregional que oscilan entre el 60 y el 70 %. Comparando los datos de la UE y de Iberoamérica, podemos descubrir las dificultades a las que se enfrenta cualquier intento de integración económica regional que abra la puerta a una mayor convergencia en otros ámbitos. El resultado es que la dinámica interregional juega un papel cada vez más pequeño, dependiendo del comercio exterior de fuera del área cada vez en mayor medida.

Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de CEPAL, a la vista de la caída de un 10 % de las transacciones entre países iberoamericanos prevista para 2019, señalaba que «este panorama obliga a repensar las estrategias de inserción internacional de la región y a poner mayores esfuerzos en promover el comercio intrarregional»²⁷.

Actualmente, China ha firmado con tres países iberoamericanos Tratados de Libre Comercio (TLC). El primero fue con Chile en 2005, es el más antiguo, el más desarrollado y el que más ventajas otorga a una economía iberoamericana. Desde la firma del tratado, Chile ha multiplicado por cinco su volumen de comercio con China. Más tarde vendrían los TLC con Perú en 2009 y con Costa Rica en 2010. Los aranceles que fijan los Tratados de Libre Comercio con China son diferentes para los tres países, destacando la favorable posición de Chile. Chile mantiene unos aranceles cinco veces más bajos que los de Perú. Perú y Chile son exportadores de mineral de cobre a China, que es el principal productor de cobre del mundo. La posibilidad de negociar conjuntamente las condiciones de los TLC aumentaría el poder negociador de los dos países. En el caso iberoamericano, donde cinco productos suponen tres cuartas partes de las exportaciones a China, una negociación regional permitiría obtener una posición de clara ventaja que permitiría defender mejor los intereses del área.

26 Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44918-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2019-adverso-contexto>

27 Disponible en: https://elpais.com/economia/2019/10/29/actualidad/1572387852_066210.html

China ha utilizado en diferentes ocasiones a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como foro de diálogo político. Sin embargo, el diálogo, la negociación y los acuerdos económicos tienen casi exclusivamente una dimensión bilateral. Desde el punto de vista iberoamericano en general y desde el de los grupos subregionales de países en particular, la incapacidad de actuar conjuntamente de forma coordinada ha reducido las posibilidades de obtener posiciones ventajosas en la relación. Un papel más activo de los mecanismos subregionales de integración permitiría reconducir y limitar los efectos de la asimetría económica entre China y los países iberoamericanos, al mismo tiempo que explotar favorablemente las especificidades productivas de cada subregión²⁸.

Sin duda, las relaciones económicas con China presentan importantes carencias. Actualmente, más importante que aumentar los flujos comerciales y de capital en términos absolutos es situarse en disposición de transformar su estructura. La insuficiente diversificación de los productos que se mueven hacia el otro lado del Pacífico y su reducido valor añadido son un lastre para la futura evolución de la productividad y desarrollo en Iberoamérica. La carga aumentará en el futuro si la IED china no está asociada a una transferencia tecnológica que permita impulsar la innovación y la competitividad. Parece, más bien al contrario, que las inversiones chinas se centran fundamentalmente en el sector extractivo y en las infraestructuras. La mejora de las infraestructuras pretende reducir los costes de extracción y transporte para China, aumentando simultáneamente los niveles de retorno. Infraestructuras y extracción van de la mano, en una simbiosis que permite extraer más jugo al limón, sin tener que compartir conocimientos y tecnologías de carácter estratégico que pudieran sentar las bases de un despegue industrial innovador en Iberoamérica.

Iberoamérica sigue dependiendo fundamentalmente de las exportaciones de materias primas sin elaborar. Su balanza de pagos depende de las variaciones de los precios de las materias primas que están relacionados con la evolución del ciclo económico global y la transformación tecnológica de la industria localizada fuera. La situación no es una novedad, modificarla requiere otorgar a la integración regional un notable peso que permitirá avanzar en la diversificación exportadora y la transición hacia una economía con mayor capacidad de aumentar el valor añadido y la carga tecnológica de sus productos. La fortaleza interna de cada uno de los países mejoraría y, de esta manera, la del conjunto, al enfrentarse unida al desafío de equilibrar las relaciones con una nueva superpotencia.

28 Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40743-relaciones-economicas-america-latina-caribe-china-oportunidades-desafios>

Composición del grupo de trabajo

Por parte Argentina

Coordinador

Rafael L. Sgueglia

*Contralmirante VGM (R.E.) de la Armada
Argentina.*

Vocal

Jorge E. Malena

*Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad
Católica de Argentina (UCA).*

*Magíster en Estudios sobre China por la
Universidad de Londres.*

Por parte Española

Coordinador

Francisco José Dacoba Cerviño

*General de brigada del Ejército de Tierra.
Director del Instituto Español de Estudios
Estratégicos (IEEE - CESEDEN).*

Vocal

Andrés González Martín

*Teniente Coronel del Ejército de Tierra.
Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos (IEEE - CESEDEN).*



ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos