



CENTRO DE REFLEXIÓN EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Análisis de coyuntura

Año 2020 / Mes: julio / Nº 18

El **Centro de Reflexión en Política Internacional** fue creado en 1995 y tiene como objetivos principales: promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras; y constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina.

¿Una nueva guerra fría? Escalada de tensión entre China y Estados Unidos

Por *Matías Mendoza*¹

Introducción

Durante los últimos años ha podido observarse un cambio en la relación entre China y Estados Unidos. Tras casi una década, en donde la política exterior estadounidense estuvo enfocada y afectada por las consecuencias del 11-S y las subsecuentes campañas emprendidas en Medio Oriente, se avizoró un cambio de orientación.

Este cambio en el manejo de la política exterior estadounidense, bajo el cual ahora ponía un foco en el Pacífico, dio inicio bajo la administración de Barack Obama hace ya una década, en una forma un tanto velada o incluso sutil, aunque el objetivo parece claro a la distancia: la contención de China, un gigante asiático que no parecía parar de avanzar.

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en 2016 ha supuesto, de una forma un tanto errática, a veces, y en otras, cargadas de una retórica agresiva, una agudización de este enfoque.

¹ **Matías Mendoza**. Profesor y licenciado en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE – UNLP). Mail: matiasnmendoza@gmail.com

Los últimos dos años han sido testigos de una escalada de tensiones en la relación Beijing-Washington: el inicio de una guerra comercial abierta, signada por un ida y vuelta de tarifas comerciales a las importaciones del otro.

A esta hay que sumarle los otros dos puntos contenciosos más recientes. En primer lugar, las inflamatorias declaraciones y posibles sanciones que la Casa Blanca ha lanzado ante la nueva Ley de Seguridad de Hong Kong emprendida desde la China continental, y en segundo, el persistente problema que ha supuesto el brote de Coronavirus desde inicios de este año.

Ante un panorama cargado de tensiones entre ambas potencias, no faltan quienes auguran un final para la relación comercial y diplomática entre ambos como se venía dando y el comienzo de un juego de suma cero, mientras que otros ya hablan de que estamos en presencia de una nueva Guerra Fría.

Ante esto, nos proponemos abordar brevemente las altas y bajas recientes que comprenden a la que ha sido llamada la relación bilateral más importante de nuestro siglo. En primera instancia, estableceremos brevemente los antecedentes más recientes de la misma-enfocándonos en el aspecto comercial, las tensiones generadas por la pandemia del Coronavirus y la disputa por la nueva Ley de Seguridad de Hong Kong. Si bien somos conscientes de otros frentes de disputa entre ambas potencias, preferimos restringir el análisis en este caso a los antedichos.

En última instancia, haremos una presentación de cómo ha sido abordada o cual es la opinión al respecto de ciertos expertos en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

Una relación tumultuosa

El estallido de la crisis financiera de 2008 supuso un duro golpe a la economía estadounidense. Uno de sus posibles efectos sería la cada vez más probable ruptura de lo que Niall Ferguson y Mortiz Schularick llamarán *Chimerica*-la unión resultante de la creciente demanda estadounidense por manufacturas chinas, el resultante crecimiento económico industrial chino y el ahorro de esta, el cual proporcionaba una línea de crédito directo, financiando el déficit estadounidense.

Cierto es que análisis recientes han encontrado que esta Luna de Miel comercial tenía su costado agrio: un estudio del National Bureau of Economic Research encontró que, desde la formalización de la relación comercial entre China y Estados Unidos-señalado por el ingreso chino en la OMC en 2001-se aprecia una notable caída del empleo industrial en varias regiones a lo ancho de Estados Unidos, determinándose la pérdida de cerca de 6 millones de empleos para el período 1999-2011 en industrias sujetas a la competencia directa con las importaciones chinas. (Autor, Dorn y Hanson, 2016)

El impacto de este incremento en el desempleo, asimismo, habría ocasionado una paulatina caída en el consumo y el traslado de varios trabajadores al sector servicios, consolidando la caída del empleo industrial y del sector en sí. (ídem, 2016).

Asimismo, es imposible ignorar el creciente déficit comercial que Washington acumulaba. Sólo para ilustrar, en 2008-inmediatamente antes de la llegada de Obama a la Casa Blanca-el saldo comercial entre ambos países era de US\$69 mil millones en exportaciones estadounidenses hacia China frente a los cerca de US\$378 mil millones en exportaciones chinas. Si vemos el saldo en 2016-en pleno año electoral, signado por la victoria de Donald Trump-el resultado no fue precisamente muy alentador: US\$115 mil millones para Estados Unidos y US\$462 mil millones para China².

La asunción de Barack Obama como presidente supuso un viraje en este sentido. El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica promovido por él, mejor conocido como TPP por sus siglas en inglés, fue un intento en

² Recuperado de: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

revertir esta situación y de mantener la dependencia comercial por parte de los países firmantes de China al mínimo e incluso—según algunos de los firmantes—de marcarles el paso a Beijing en lo referente a comercio internacional.

Del lado chino, la llegada al poder de Xi Jinping en 2013 ha supuesto también un importante efecto. El “sueño” de Xi, como señaló Ríos (2018) es un intento por poner un fin al Siglo de Humillación atravesado por China, encabezando ahora una modernización en tecnologías como la informática o la Inteligencia Artificial.

Algunas de las iniciativas tomadas recientemente por Beijing, bajo la conducción de Xi, tales como el Banco de Inversión en Infraestructura y la Iniciativa de la Franja y la Ruta podrían tomarse como una búsqueda por ganar influencia a nivel regional entre sus vecinos y reducir la dependencia ante el poderío económico estadounidense principalmente. Esta última, en particular, es un intento ambicioso por dinamizar el transporte, la energía y el comercio entre China y múltiples regiones.

Volviendo hacia Estados Unidos, vemos como el camino de Donald Trump a la presidencia estuvo apoyado en la promesa de recuperar aquellos puestos de trabajo afectados por el libre comercio, la globalización y la relación mantenida con China. Ya en su campaña se mostraba con rechazo a iniciativas como el TPP promovido por Obama y defendido por su competidora de aquel entonces, Hillary Clinton.

Una vez establecido en la Oficina Oval y, a modo de gesto hacia la base electoral blanca, de clase media que lo puso allí, Trump decidió retirar a Estados Unidos del TPP y reconsiderar otros acuerdos comerciales, efectivamente rompiendo con una larga tradición dentro del Partido Republicano, identificado con el libre comercio y los grandes negocios.

A inicios del 2018, Trump daría un paso significativo en lo respectivo al manejo de la relación con China. Era el inicio de una guerra comercial que empezó con una pequeña serie de tarifas, motivada por lo que Trump llamaba injustas prácticas comerciales chinas, hasta escalar en una sucesión de imposiciones tarifarias desde ambas partes, culminando el año con la imposición por el lado estadounidense de unos US\$250 mil millones en tarifas y del lado chino US\$110 mil millones.

El impacto de estas medidas por parte del ejecutivo estadounidense poco parece haber hecho si constatamos que para 2017 y 2018, el saldo comercial con China seguía creciendo: US\$130 mil millones en importaciones estadounidenses a China hacia 2017 frente a US\$120 mil millones hacia 2018, lo cual palidece comparado, para el mismo período, con el resultado chino: US\$505 mil millones en 2017 y US\$539 mil millones en 2018.

Para 2019, si bien desde China se admitió una ralentización en el crecimiento de su PBI, las consecuencias de esta guerra comercial parecían nocivas para todos los involucrados, registrando una caída en los dos: US\$106 mil millones en exportaciones estadounidenses hacia China y US\$451 en importaciones chinas hacia Estados Unidos³.

En conjunto con la guerra de tarifas que caracterizo este período, también se dieron acusaciones de espionaje hacia las empresas chinas y el renombrado caso de la empresa de telecomunicaciones Huawei. Mediante una serie de acciones, Trump restringió las operaciones de la empresa en suelo estadounidense y ha impactado fuertemente con ello en la extensión del 5G en Estados Unidos.

Pese al desarrollo de esta guerra comercial, ambos Estados han firmado recientemente un acuerdo comercial mediante el cual se comprometieron a establecer ciertas concesiones, como la compra de US\$200.000 millones en bienes norteamericanos por parte de China entre otras. Todo esto parece incierto, teniendo en cuenta la cadena de evento recientes.

Desde el inicio de la pandemia del CoVid19 y la actual situación de Hong Kong ante la sanción de una nueva Ley de Seguridad la relación ha alcanzado nuevos niveles de tensión.

³ Recuperado de: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

En lo referente a la actual pandemia, la retórica de ciertos sectores de la actual administración estadounidense ha buscado responsabilizar a Beijing de lo sucedido. Con acusaciones que van desde lo entendible, cómo el reprocharle la tardanza en informar sobre lo sucedido en Wuhan o las ya descartadas teorías conspiratorias que señalaban al virus cómo una creación de laboratorios chinos⁴, solo conseguido aumentar la tensión experimentada entre ambas potencias.

En Hong Kong, y ante la creciente serie de protestas prodemocráticas que se vienen sucediendo en la SAR (Special Administrative Region: Región Administrativa Especial) desde mediados del 2019-motivadas en principio por un proyecto de ley que habría permitido las extradiciones hacia la China continental-la Asamblea Popular de China ha aprobado hace poco una ley que permitirá condenar cualquiera de estas manifestaciones públicas como actos de sedición o separatismo.

Si bien desde Beijing aseguraron que la continuidad de la política de “Un país, dos sistemas”⁵ no está amenazada, desde Washington la opinión es muy diferente. Tanto el secretario Mike Pompeo como el presidente Trump han expresado que esto representa un avance de China sobre la isla y su autonomía. Inclusive el candidato demócrata a la presidencia Joe Biden, ha prometido establecer sanciones económicas estrictas si, debido a la nueva ley de seguridad de Hong Kong, los derechos esenciales de ciudadanos y empresas estadounidenses allí establecidos son violados. También denunció la violación a los Derechos Humanos de la minoría Uighur detenida en Xinjiang. Para él, el problema radica en que Donald Trump ha dado demasiada libertad al accionar chino, al asegurar a Xi que en la Casa Blanca contaban con un aliado, algo que gente como Stephen Walt ha señalado y pudo verse durante las negociaciones con Corea del Norte.

En los últimos días, desde Estados Unidos se ha decidido terminar con la exportación de componentes militares y otras piezas de hardware hacia la isla, así como el anuncio de que ya no dará un tratamiento comercial por separado a Hong Kong, sino que estará sujeta a las mismas condiciones que China. Voceros del ministerio de política exterior de Beijing han declarado que se tomaran represalias ante esto.

¿Adios a Chimerica y hola a China vs América?

La relación entre ambas potencias ha sido un punto de debate entre diversos expertos ligados al mundo de las Relaciones Internacionales. Algunos han señalado lo errática que ha sido la política exterior estadounidense respecto a China desde la llegada de Trump, el futuro incierto del orden liberal internacional o que podemos esperar a futuro respecto a la relación entre ambas potencias.

En el caso del neorrealista Stephen Walt, nos encontramos con alguien fuertemente crítico de la política exterior emprendida bajo la administración de Donald Trump. Este no ha dejado de señalar como esta es un ejemplo de aquello que no debe hacerse para corregirla. Respecto a China, él ha señalado como, desde una perspectiva política realista, lo aconsejable sería prevenir que China sea capaz de ganar influencia, no solo en el Pacífico, sino también en el hemisferio occidental. El retirarse tanto del TPP como el haber actuado en forma tan complaciente hacia China durante las negociaciones con Corea del Norte han sido ejemplos de una política que ha dejado mucho que desear en este aspecto, según él (Walt, 2017).

Aun así, Walt no descarta el colaborar dentro de todo cuando los intereses de Beijing sean homólogos a los de Washington, por ejemplo, en relación a asuntos como el cambio climático o la contención de la pandemia. Por

⁴ véase: <https://www.washingtonpost.com/world/2020/01/29/experts-debunk-fringe-theory-linking-chinas-coronavirus-weapons-research/>

⁵ Bajo este sistema se garantizaba la continuidad del sistema político, económico y los acuerdos comerciales preexistentes de Hong Kong durante 50 años desde el traspaso británico en 1997.

último, considera que la política exterior debe manejarse no con arreglo a los deseos personales del presidente Trump o su camarilla de amigos y consejeros amateur (idem, 2020).

Ikenberry (2020), desde una perspectiva institucionalistas, considera que, si bien muchos internacionalistas auguran un fin del globalismo o del institucionalismo internacional y que el conflicto entre China y Estados Unidos definirá las próximas décadas, no es momento para abandonar, sino lo contrario.

Se deben reforzar las instituciones internacionales, bajo la conducción estadounidense, a fin de fortalecer la cooperación y, además, mantener a China bajo vigilancia, evitando que haga uso de las mismas para beneficiar lo que él llama “una agenda autoritaria”.

Desde el lado chino, Ríos (2018) señala que el Partido Comunista chino bajo la dirección de Xi no parece interesado en un *remake* de la Guerra Fría. Lo que desalentaría tal iniciativa es la falta de un deseo mesiánico chino de proyectar su modelo político, estando más interesados en obtener el respeto de su propuesta por parte de terceros.

¿Qué queda de *Chimerica* entonces? Algunas de las opiniones al respecto parecen indicar que la misma es cosa del pasado.

Según escribía Mark Leonard-autor del libro *¿Qué piensa China?* -el año pasado, ésta ya no existe. Lo que, aparentemente, antaño fue una provechosa relación entre una nación desarrollada y otra en vías de desarrollo ya no va más. Lo que queda es un juego de suma cero, encabezado por “(...) dos aspirantes a caudillo que compiten por la primacía” (Leonard, 2019)

Por su parte, el renombrado historiador británico Niall Ferguson-quien además fue uno de los que acuñó el término- cree que una nueva Guerra Fría es inevitable. Si bien significa el fin de “Chimerica”, la misma también servirá para sacar a Estados Unidos de su autocomplacencia y letargo. En esta nueva confrontación, según él, no se deben buscar las causas únicamente en la política y retórica anti-chinas de Donald Trump recientes, sino que se debe prestar atención también a los cambios experimentados por China. Más precisamente, lo identifica con el cambio de estrategia en política exterior desde la llegada de Xi Jinping y al influjo de su principal asesor, Wang Huning. Además, según Ferguson, es China quien ha declarado la guerra al no comunicar debidamente ni actuar con diligencia ante la aparición y propagación del CoVid-19. (Ferguson, 2020).

Si bien estas son solo algunas de las múltiples voces que se han manifestado al respecto de la creciente conflictividad y el manejo de la misma por ambos líderes, consideramos que la misma es una buena muestra de la diversidad de opiniones sobre el asunto.

Ciertamente, la disputa comercial sigue en pie, incluso en este contexto. Datos sobre importaciones y exportaciones entre China y Estados Unidos muestran que ni el gigante asiático ni el coloso norteamericano han salido ni saldrán indemnes de esto, al menos económicamente.

Los datos disponibles ubican que el saldo total de exportaciones estadounidenses hacia China es, hasta el momento, de US\$40 mil millones, mientras que las importaciones chinas para este período son de US\$145 mil millones⁶. Tal como ha señalado un reciente informe del FMI, el déficit comercial continua prácticamente sin experimentar grandes cambios, y el impacto que esto tiene sobre consumidores y productores en ambos países queda por verse, aunque excede lo acometido en este artículo.

Al menos del lado estadounidense, en donde las elecciones presidenciales y el pobre manejo de la pandemia, así como múltiples sucesos internos han repercutido negativamente sobre la imagen de Trump, no podríamos descartar nuevos exabruptos o giros en la postura del mismo hacia China y su par.

⁶ Recuperado de: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2020>

Entonces ¿Cuál es el veredicto? ¿Acaso ha dado inicio una nueva Guerra Fría? ¿Estarán signados los próximos años por la competencia entre las grandes potencias? ¿Podrán Washington y Beijing escapar a la tan temida trampa de Tucídides y evitar una confrontación abierta?

Por un lado, consideramos que una guerra abierta tendría más efectos negativos a largo plazo, si consideramos la ya mencionada estrecha relación económica que existe entre ambas potencias. Por otro, hablar de Guerra Fría-en el sentido de una disputa entre dos bloques firmes, como si se tratase de una recreación de la rivalidad entre la URSS y EE.UU.-no sería aplicable aquí.

Lo más prudente sería estar atentos a los cambios que puedan darse en la relación entre Beijing y Washington antes que realizar diagnósticos apresurados.

Bibliografía

- Autor, D., Dorn, D. y Hanson (2016) *The China Shock: Learning from labor market adjustment to large changes in trade*. National Bureau of Economic Research. Recuperado de: <https://www.nber.org/papers/w21906#:~:text=David%20H.,Hanson&text=China's%20emergence%20as%20a%20great,in%20patterns%20of%20world%20trade.&text=Along-side%20the%20heralded%20consumer%20benefits,adjustment%20costs%20and%20distributional%20consequences.>
- Bassets, Marc. (24/1/2017) *Trump retira a Estados Unidos del Tratado comercial del Pacífico*. El País. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2017/01/23/estados-unidos/1485184656_242993.html
- BBC. (16/1/2020) *A quick guide to the US-China trade war*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/business-45899310>
- BBC News Mundo. (16/5/2019) Huawei: así respondió la tecnológica china a la decisión de Donald Trump de cerrarle la puerta del mercado de telecomunicaciones en EE.UU. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48295727>
- CBS News. (30/6/2020) *China vows "countermeasures" as U.S. bans military exports to Hong Kong over new security law*. Recuperado de: <https://www.cbsnews.com/news/china-hong-kong-us-special-status-ban-military-exports-hong-kong-new-security-law-today-2020-06-30/#:~:text=China%20vows%20%22countermeasures%22%20as%20U.S.,Kong%20over%20new%20security%20law&text=%22U.S.%20attempts%20to%20obstruct%20China,foreign%20ministry%20spokesman%20Zhao%20Lijian.>
- Cerutti, E., Gopinath, G. y Mohomad, A. (23/5/2019) *The Impact of US-China Trade Tensions*. IMF Blog. Recuperado de: <https://blogs.imf.org/2019/05/23/the-impact-of-us-china-trade-tensions/>
- Epstein, Jennifer (2/7/2020) *Biden threatens sanctions against China over 'death blow' to Hong Kong's autonomy*. The Print. Recuperado de: <https://theprint.in/world/biden-threatens-sanctions-against-china-over-death-blow-to-hong-kongs-autonomy/452939/>
- Ferguson, Niall (1/6/2009) *The trillion-dollar question: China or America?*. The Daily Telegraph. Recuperado de: <https://www.telegraph.co.uk/comment/5424112/The-trillion-dollar-question-China-or-America.html>
- Ferguson, N. y Xu, X. (2018) *Make Chimerica Great Again*. Hoover Institution. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/infi.12335>

- Ferguson, Niall. (2020) *America and China are entering the dark forest*. Bloomberg. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-07-05/is-the-u-s-in-a-new-cold-war-china-has-already-declared-it>
- Ikenberry, John. (2020) *The Next Liberal Order*. Foreign Affairs. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/next-liberal-order>
- Infobae. (8/5/2020). *China y Estados Unidos se comprometieron a implementar el acuerdo comercial*. (8/5/2020). Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/05/08/china-y-estados-unidos-se-comprometieron-a-implementar-un-acuerdo-comercial/>
- Leonard, Mark (2/7/2019) *El fin de Chimerica*. El País. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2019/07/02/opinion/1562075090_218138.html
- Palumbo, D. y Nicolaci da Costa, A. (10/5/2019) *Trade War: US-China battle in charts*. BBC. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/business-48196495>
- Ríos, Xulio (2018). *La China de Xi Jinping*. Anuario CEIPAZ. Recuperado de: <http://www.pensamientocritico.org/wp-content/uploads/2019/06/R%C3%ADos-jun-2019.pdf>
- The New York Times. (28/6/2016) *Donald Trump Vows to Rip Up Trade Deals and Confront China*. The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2016/06/29/us/politics/donald-trump-trade-speech.html>
- Walt, Stephen. (2017) *This isn't Realpolitik. This is amateur hour*. Foreign Policy. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2017/05/03/this-isnt-realpolitik-this-is-amateur-hour/>
- Walt, Stephen. (2020) *Everyone Misunderstands the Reason for the U.S.-China Cold War*. Foreign Policy. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2020/06/30/china-united-states-new-cold-war-foreign-policy/>
- Yao, K y Crossley, G. (17/10/2019) *China's GDP growth grinds to near 30-year low as tariffs hit production*. Reuters. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-china-economy-gdp/chinas-gdp-growth-grinds-to-near-30-year-low-as-tariffs-hit-production-idUSKBN1WX05A>
- Zakaria, Fareed. (12/4/2018) *The Reagan revolution is officially over*. The Washington Post. Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/>