



# Artículos

## EEUU y China: ¿Hacia una nueva Guerra Fría?

*Esteban Actis<sup>1</sup>*

Las tensiones entre EEUU y China en los últimos años, incrementadas durante los meses de la pandemia del COVID-19, han llevado a muchos analistas y periodistas a hablar de una “Nueva Guerra Fría”, una repetición similar de la disputa hegemónica entre los EE.UU. y la Unión Soviética que duró casi medio siglo. El origen y responsabilidad por la pandemia, el status sobre Hong Kong, los límites en el Mar del Sur de China, la expansión de la firma tecnológica *Huawei* y el cierre de consulados tensaron aún más cuerda entre las potencias en la primera mitad del 2020. La tregua alcanzada a finales del 2019 y materializada en el “Acuerdo Fase 1” firmado en enero, se terminó ante la magnitud de la crisis sistémica. Sin embargo, las diferencias con aquel contexto histórico son mayúsculas, haciendo poco atractiva la comparación -y confusa, lo que es peor- con aquella categoría.

En este breve artículo, se puntualizarán cinco aspectos que diferencian este contexto de aquel otro, a saber: a) disputa intracapitalista; b) fuerte interdependencia c) su volatilidad; d) la imprecisión temporal; e) el carácter entrópico del mundo.

### Disputa intracapitalista

Como bien señala Branco Milanovic estamos presenciado un “choque de capitalismo”. En la actualidad, el sistema de acumulación capitalista no tiene rival, pero existen dos modelos que presentan maneras muy distintas de estructurar el poder político y económico en una sociedad: el capitalismo liberal y el capitalismo político dirigido por

---

<sup>1</sup>Doctor en Relaciones Internacionales (UNR), Docente en las carreras de Relaciones internacionales y Turismo de la universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

el Estado (Milanovic, 2020). En realidad, ambos modelos no pueden pensarse de manera absolutas. Si bien es verdad que en el capitalismo occidental la apuesta al motor de la transformación productiva está en el sector privado, el rol gubernamental ha sido siempre clave para apuntalar la producción e innovación (Mazzucato, 2011). Por su parte, si el milagro económico chino desde los años setenta es el resultado de activas políticas de intervención del Estado como la política industrial y las empresas públicas, también lo ha sido la apertura económica y la apuesta al mercado (Rodrik, 09/07/2020).

En la última década China logró una convergencia asombrosa con EE.UU. En la dimensión comercial, el país asiático aumentó significativamente su participación en los flujos globales y, lo que es más importante, reemplazó a EE.UU. como principal socio comercial en una cantidad considerable de países. En la dimensión tecnológica, China escaló hasta los eslabones más altos en las cadenas de agregación de valor, superando incluso a la potencia dominante en segmentos relevantes de la denominada *Industria 4.0*.

La complementariedad económica entre EEUU y China motorizada por las firmas occidentales con subsidiarias en el gigante asiático comienza a desdibujarse para la segunda década del siglo XXI. La irrupción de grandes firmas multinacionales chinas lograron disputar la parte más “jugosa” de las Cadenas Globales de Valor, principalmente la innovación y el “saber hacer” del capitalismo. El ejemplo más gráfico es la industria de la telefonía móvil. China pasó de ser ensambladora de Apple para los *smartphones* que se vendían en todo el mundo a superarla en ventas a nivel global con firmas de capital chino (Huawei, Oppo, Xiaomi). Para convertirse en un país de ingresos altos, China ha dejado lentamente de apostar al *made in China* para pensar en el *designed by China* (diseñado por China).

Si hasta el 2015 China pensaba su rol productivo desde un solo nivel (fábrica de productos), en el último lustro la estrategia es tripartita, con dos niveles más. El plan *Made in China 2025* (Rosales, 2020) se pensó para que el país alcance un segundo nivel productivo con un conjunto de empresas que estén a la vanguardia del diseño la tecnología. Recientemente el plan *China Standards 2035* avanza en lograr firmas que establezcan los próximos estándares tecnológicos, cuyo uso suele ser universal. Para entender la idea de estándar, nada mejor que el *Wi-Fi*. Esta tecnología surgió en 1999 a partir de una alianza de firmas occidentales por la necesidad de establecer un mecanismo de conexión inalámbrica que fuese compatible entre distintos dispositivos. *Made in China 2025* y *China Standards 2035* (Chipman Koty, 02/07/2020) son las dos caras de una misma moneda.

## La interdependencia

Otra gran diferencia con la Guerra Fría es el carácter interdependiente entre las potencias. La relación entre EE.UU. y China es probablemente hoy el vínculo bilateral más imbricado del mundo. Un comercio bilateral anual de 540.000 millones de dólares, stocks de inversiones mutuas por 161.000 millones y tenencia de Bonos del Tesoro de EE.UU. en manos de China por un total de 130.000 millones de dólares. Intentar hacer

una cirugía allí es algo sumamente difícil y complejo, además de altamente riesgoso. Tanto en materia productiva como financiera, la vinculación entre los dos países moldeó el sistema económico mundial del siglo XXI.

En comparación, al inicio de la Guerra Fría en 1945 lo único que unía a EE.UU. y a la URSS era el espanto del nazismo, desaparecida esta amenaza, la “cortina de hierro” no fue inicialmente traumática ni costosa. De manera contraria, la actual disputa hegemónica se inicia en una enjambrada relación de intereses públicos y privados que ha moldeado la “globalización comercial” (configuración de las Cadenas Globales de Valor, la fragmentación productiva y el analizado proceso de *offshoring*) y ha sido central en la “globalización financiera” (consolidación del dólar como reserva de valor global y el rol de China como gran acreedor internacional). En la Guerra Fría, existía el temor a la “Destrucción Mutua Asegurada” (la denominada MAD por sus siglas en inglés) debido la capacidad nuclear de las superpotencias. En la actualidad, dada la fuerte interdependencia alcanzada entre EE.UU. y China se suma otro temor: “La Destrucción Mutua (económica) Asegurada” (Mathieson, 24/07/2020). La profunda interdependencia económica y financiera ha operado ciertamente como una muralla de contención.

En octubre de 2019, cuando comenzaron las protestas en Hong Kong para pedir mayores libertades, el manager del equipo de la NBA Houston Rockets, Daryl Morey, publicó un *tweet* instando a los jóvenes hongkoneses a salir a las calles. La respuesta del gobierno chino no se hizo esperar: prohibir la televisación de los partidos de ese equipo. Rápidamente las autoridades de la NBA instaron a una retracción a Morey. ¿Cuál era el argumento? La NBA no puede afrontar la pérdida del mercado chino con una emergente clase media de consumidores más grande que toda la población de EE.UU.

El mayor ejemplo de la “autodestructiva nueva MAD” es la posibilidad que tiene China de vender masivamente bonos del tesoro de los EE.UU. con el objetivo de debilitar el dólar como moneda de reserva global. No obstante, esa acción haría caer el precio de dichos activos, afectando negativamente el valor del portfolio de sus inversiones.

La particularidad señalada parece ser un gran limitante a la idea del “desacople” (Actis y Creus, 28/05/2019) que tiene arraigo a cada lado del océano Pacífico, cuyo objetivo es revertir y desandar al máximo posible la interdependencia alcanzada. Los halcones de EE.UU. creen que las actuales interacciones económicas con China deben reducirse considerablemente si el país quiere seguir manteniendo la hegemonía en materia económica y militar. Por su parte, el ala más nacionalista del Partido Comunista de China ve la autosuficiencia como un camino esencial para dominación de la economía y del aparato estatal militar.

## Carácter volátil

Por su parte, un aspecto central de Guerra Fría fue su carácter rígido, tanto en la configuración de las distintas etapas que la constituyeron como en la conformación de bloques. Durante la “Guerra Fría” existían dos bloques de poder bien definidos, con un

grado prácticamente nulo de integración entre ambos alternando etapas relativamente prolongadas y bien marcadas con mayor o menor grado de tensión en el plano geopolítico y estratégico-militar. La Guerra de Corea, la Crisis de los Misiles, la Guerra de Vietnam, la intervención soviética en Afganistán, solo para dar unos ejemplos, marcaban el pulso de la confrontación. En definitiva, se trataba de un mundo bastante rígido y con escasos márgenes de maniobra para los países periféricos -encorsetados por la política de cada bloque-, pero al mismo tiempo muy estable y predecible.

Por el contrario, la fuerte interdependencia señalada entre EE.UU. y China dificulta la prolongación de las tensiones por los costos que comienzan a subyacer para diversos actores fronteras adentro y por las repercusiones sistémicas. Desde la llegada de Trump a la Casa Blanca han oscilado momentos de tensión y distensión de corta duración que denotan un carácter altamente volátil (Actis y Creus, 09/06/2019). Asimismo, como destaca Yan Xuetong, a diferencia de la Guerra Fría, el nuevo orden comenzó a ser moldeado por alianzas específicas y temáticas en lugar de una oposición rígida de bloques dividida por líneas ideológicas bien marcadas. La mayoría de las naciones han adoptado en general una pragmática estrategia de dos vías, adscribiendo a los compromisos estratégicos con la potencia hegemónica pero simultáneamente reforzando los lazos económicos y comerciales con Beijing (Xuetong, 2019). Si bien como argumentaremos a continuación una “rigidez” en la tensión entre las potencias puede complejizar este enfoque mixto, hoy parece lejana una conformación de dos bloques bien delimitados.

## Imprecisión temporal

A diferencias de la Guerra Fría, esta nueva tensión entre las potencias no tiene una fecha precisa de inicio. No hay una “Conferencia de Yalta”. La nueva “bipolaridad” (Actis y Creus, 2018) es un proceso de transformación del orden internacional difícil de encorsetar temporalmente. Sin embargo, creemos importantes resaltar tres hitos que le han dado forma. El primero se remonta a 2011 cuando la entonces Secretaria de Estado de Obama, Hilary Clinton, diseñó la política de “pivot en Asia” -cuyo objetivo era movilizar el 60% de la tropa militar naviera al Pacífico- y la reformulación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés). En ambos casos el objetivo era contener la mayor influencia de China. Queda claro que el malestar con Beijing es anterior a Trump.

El segundo de ellos es la renovación de liderazgo en el Partido Comunista Chino en 2013 que llevó a Xi Jinping al poder. El nuevo líder chino adoptó una política exterior más asertiva y ambiciosa (Chang-Liao, 2016). Con Xi Jinping se da un abandono de la famosa frase de Deng Xiaoping que marcó una forma de entender el lugar de China en el mundo: “esconde tu fuerza, espera tu tiempo, nunca tomes la delantera”.

Dos años más tarde, Xi Jinping pretendió tomar la delantera de la Industria 4.0 a partir del programa “*Made In China 2025*”. Ese hecho ha sido considerado por muchos analistas como el “*Momento Sputnik*” en relación a la percepción desde Washington que

EEUU estaba comenzando a quedar rezagado en la innovación tecnológica. Este hito es central para entender la conflictividad actual entre EE.UU. y China.

Por último, el tercer y central hito es la llegada de Donald Trump a la presidencia de EE.UU. La centralidad de China en la política exterior de Trump es constitutiva, así como visualización de la principal amenaza a su primacía. El círculo íntimo del presidente siempre ha pensado en la “Competencia con el Gran Poder”, y no entre “Grandes Poderes” (Rusia, incluido). Las palabras del influyente Steve Bannon, principal estratega de la campaña presidencial y Consejero del Presidente de EE.UU. durante el primer año de mandato, realizadas en 2016 son ilustrativas en la relevancia sobre China.

“China es todo. No importa nada más. No entendemos a China, no entendemos nada. China se encuentra en la posición en la que se encontraba Alemania Nazi de 1929 a 1930. Los chinos al igual que los alemanes son el pueblo más racional que hay en el mundo, hasta que no lo son. Y van a transformarse como Alemania en los años treinta. Van a tener un Estado hipernacionalista y, una vez que eso ocurra, no podemos volver a meter el genio en la botella” (Wolff, 2018: pp.20-21).

## Un mundo entrópico

La crisis del COVID-19 deja en evidencia un mundo desordenado y caótico, en el que la yuxtaposición de actores, agendas y dinámicas reflejan un inaudito grado de incertidumbre. Por otro lado, es posible identificar dos polos de poder estatal bien definidos, de cuya dinámica de cooperación o conflicto dependerá el manejo y el nivel de control de las tendencias globales disruptivas que emergen con cada vez mayor frecuencia. La combinación de ambas características nos permite advertir la configuración de un orden internacional signado por un “bipolarismo entrópico” (Actis y Creus, 2020).

La noción de “entropía” para pensar las actuales relaciones internacionales fue expuesta por el profesor de Universidad de Ohio Randall Schweller. La entropía es un concepto científico que mide el desorden. A mayor desorden, mayor entropía. Según Schweller “en términos geopolíticos, nos hemos movido de la era del orden a la era de la entropía. Guerras tecnológicas, ataques terroristas con armas nucleares, experimentos científicos fuera de control, catástrofes climáticas son algunas de las fuentes del mundo entrópico” (Schweller, 2014).

La entropía global es una versión, en términos normativos y filosóficos, pesimista de la famosa teorización de la “interdependencia compleja”. Dicho de otro modo, en un mundo “entrópico” la cooperación y la concertación internacional -en particular la multilateral- no será suficiente para ordenar y alejar la incertidumbre que provoca el proceso de “difusión del poder”.

A diferencia de la Guerra Fría, muchos aspectos de la compleja dinámica internacional actual desbordan a las potencias. Están lejos de tener el control sobre todo su entorno. Pero incluso en un mundo entrópico, existen dos actores estatales que tienen

cada vez mayor influencia para cambiar resultados, modificar acciones y moldear las preferencias de otros actores. La pandemia del COVID-19 ha mostrado claramente que ninguna de las nuevas amenazas de un mundo entrópico pueden ser manejadas y mitigadas de manera efectiva sin el concurso de ambos poderes.

La cuestión del cambio climático constituye un claro ejemplo en este sentido. La falta de acuerdo entre las dos grandes potencias ha impedido el logro de cualquier avance sustantivo. En el futuro inmediato parece utópico pensar en un verdadero acuerdo político global sin el entendimiento de los dos grandes emisores de Co2. Retomando a la idea de tableros de Nye, el tablero estatal está profundamente entrelazado con el transnacional. En otro plano, pero con la misma lógica, este punto se ha vuelto muy claro para las empresas multinacionales, que han comenzado a moverse cada vez más al ritmo de la geopolítica global. La relocalización productiva y la reorganización de las nuevas Cadenas Globales de Valor ya no se enfocan solo en el tradicional análisis de costos laborales, logísticos y transaccionales, sino que también incluyen en la ecuación a los costos y riesgos derivados del entorno político. Los deseos de Washington y Beijing, así como los niveles de tensión bilateral, están en cualquier plan de negocios de toda firma multinacional.

## Reflexiones finales

Las diferencias entre la actual coyuntura y el orden posterior a la segunda posguerra son elocuentes. No estamos siendo testigos de una “nueva Guerra Fría” sino de una nueva “bipolaridad”, muy diferente a la experimentada en el siglo pasado. La Guerra Fría fue una manifestación particular del orden bipolar, pero no la única posible. La actual coyuntura histórica tiene características propias vinculadas a la importante transformación que ha tenido el sistema internacional en el siglo XXI. Comprender cabalmente su dinámica será fundamental para realizar lecturas inteligentes de un mundo complejo e incierto.

## Referencias bibliográficas

Chang-Liao, N. “China’s new foreign policy under Xi Jinping”, *Asian Security*, Vol. 12, Nº 2, 2016

Actis, E. y Creus, N. “China y Estados Unidos”, *Revista Foreign Affairs Latinoamérica* Vol. 18, Nº 3, 2018.

Actis, E. y Creus, N. “Estados Unidos, China y el “desacople””, *Diario El Economista*, Argentina, 28/05/2019.

Actis, E. y Creus, N. “EEUU y China, una bipolaridad volátil”, *Diario Perfil*, Argentina, 9/06/2019.

- Actis, E. y Creus, N. "Un mundo acelerado ¿Bipolaridad o nueva Guerra Fría?", en Revista Nueva Sociedad (versión Web), 2020.
- Chipman Koty, A. "What is the China Standards 2035 Plan and How Will it Impact Emerging Industries?", China Briefing, 02/07/2020.
- Mathieson, R. "'A.M.A.D' moment for China and U.S.", Bloomberg, 24/7/2020.
- Mazzucato, M. "The entrepreneurial state", Soundings, Nº. 49, 2011.
- Milanovic, B. "Choque de capitalismos", en Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 20, Nº3, Junio-Septiembre, 2020.
- Rodrik, D. "China as Economic Bogeyman", Project Syndicate, 09/07/2020.
- Rosales, O. "El sueño chino. ¿Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla?", Grupo Editorial Siglo XXI, Bs. As, 2020.
- Schweller, R. "The age of entropy", en Foreign Affairs 92.3, 2014.
- Xuetong, Y. "The Age of Uneasy Peace". Foreign Affairs, Jun/Feb, 2019.
- Wolff, M. "Fuego y Furia", Temas de Hoy, Bs. As, 2018, pp. 20-21.