

Los dilemas del triángulo Europa-Asia- Estados Unidos

The Europe-Asia-United States triangle's dilemmas

Fidel Sendagorta¹

Recibido: 10-02-2023

Aceptado: 27-03-2023

Resumen

El artículo examina cómo la guerra de Ucrania ha contribuido a crear un vínculo cada vez más estrecho entre la seguridad en el espacio euroatlántico y en el Indo-Pacífico. En este sentido se dedica una especial atención al Concepto Estratégico aprobado en la cumbre de la OTAN en Madrid y al giro de Japón en su política de seguridad. Se aborda también la intensificación de la competencia tecnológica entre Estados Unidos y China, especialmente en el campo de los semiconductores, así como las tensiones crecientes en torno a Taiwán. Finalmente se analizan los dilemas que plantea para Europa la rivalidad entre las dos grandes potencias y los difíciles equilibrios de la UE y sus Estados miembros entre la convergencia con Estados Unidos respecto a China y la necesidad de promover una esfera autónoma de decisión.

Palabras-clave: Semiconductores, Taiwán, OTAN, UE.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense. Ingresó en la carrera diplomática en 1984. Ha desempeñado puestos en el exterior en las Embajadas de España en Japón, Cuba y Marruecos, así como en la Representación Permanente ante la Unión Europea. Fue Embajador en Egipto entre 2010 y 2014. En los servicios centrales del ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha ejercido, entre otros cargos, el de director general para el Mediterráneo, Magreb y Oriente Próximo, director general para América del Norte, Asia y Pacífico y director general de Política Exterior y Seguridad. Actualmente es Embajador en Japón. Es autor de *Estrategias de poder. China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad* (Deusto 2020).

Abstract

The article looks at how the war in Ukraine has fostered a stronger link between the security situation in the Euro-Atlantic area and the Indo-Pacific. In this context it examines the new Strategic Concept approved by NATO at its Madrid summit and the new security policy of Japan. It also looks at how the technological competition between the US and China is getting sharper, especially in the area of semiconductors, as well as how tensions are increasing around Taiwan. Finally, the article analyzes the dilemmas that the rivalry between the two superpowers is creating to Europe and the difficult balance that the EU and its members states are trying to strike between a closer convergence with the US facing China and the need to promote strategic autonomy.

Keywords: Semiconductors, Taiwan, NATO, EU.

Introducción: “Oriente sube, Occidente baja”

Las crecientes capacidades económicas, tecnológicas y militares de China y su ambición de recuperar la posición hegemónica en Asia que tuvo antaño, marcan el ascenso de China al rango de potencia con influencia global. China ha creado con su avance unas nuevas dinámicas que van modificando los contornos del sistema internacional creado tras la Segunda Guerra Mundial bajo el liderazgo de Estados Unidos.

De hecho, los nuevos designios chinos se presentan en la última década sin los disimulos de la anterior consigna del “hide and bide”, necesaria para asegurar el despegue económico de China sin provocar la reacción en contra de Estados Unidos. En el análisis que subyace a la actual estrategia china ocupa un lugar central la percepción del declive de Estados Unidos y de Occidente en general. En Pekín existe el convencimiento muy arraigado de que los vientos de la Historia favorecen a China en su aspiración a ocupar un lugar preponderante en la escena mundial. Por tanto, ha llegado el momento de poner las cartas sobre la mesa sin temor a la respuesta de unos Estados Unidos que pueden obstaculizar pero no impedir el ascenso de China a la cima del poder mundial.

En efecto, el Partido Comunista Chino analiza la correlación de fuerzas con Estados Unidos en términos de la métrica de poder presente y futuro, pero también en clave ideológica. Si en el pasado la democracia occidental parecía el único sistema capaz de asegurar altas cotas de bienestar económico y social a sus ciudadanos, en la actualidad el sistema democrático atraviesa una crisis de legitimidad y credibilidad tanto en Estados Unidos como en Europa y en América Latina. Por el contrario, China presenta sus éxitos económicos como

el resultado de un sistema autoritario de gobernanza que gana en atractivo frente a las ineficientes democracias.

Washington despierta a esta realidad de una China en ascenso que amenaza el estatus preponderante de Estados Unidos mediante una nueva doctrina, consagrada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, que define a China y a Rusia como competidores estratégicos². Este enfoque tiene su continuidad en la Estrategia de Seguridad Nacional de la administración Biden, publicada en 2022, cuyas prioridades son la competición con China y la contención de Rusia (nótese la diferente caracterización de este último país en el documento más reciente). La Unión Europea, por su parte, consciente de su vulnerabilidad frente al propósito chino, cada vez más evidente, de debilitar la unidad de Europa y ganar influencia en cada Estado miembro, posicionándose así en sectores económicos estratégicos, diseña una nueva política que define una relación con China con tres facetas: como socio, como competidor y como rival sistémico.

En contraste con la caracterización de Rusia como antagonista, muy focalizada en las amenazas militares e híbridas, tanto en Estados Unidos como en Europa se extiende la percepción de que la rivalidad con China es mucho más compleja al afectar a cada una de las dimensiones de la relación con este país, y además se combina con la necesidad de cooperar en no pocas áreas con la segunda potencia económica mundial. Los principales factores de rivalidad serían los siguientes:

1. Un decidido propósito occidental de revisar a fondo el tratamiento económico favorable para China, que se podía justificar cuando era aún un país en vías de desarrollo pero que ya no resulta aceptable cuando se trata de una potencia global.
2. Una competición tecnológica que se define en términos de seguridad nacional y que conduce a un gradual desacoplamiento entre la órbita tecnológica china y la de Estados Unidos, Europa y países afines en Asia.
3. Una creciente rivalidad militar que resulta más visible en el Indo-Pacífico, y especialmente en torno a Taiwán, pero que se extiende también a sectores no territoriales como el espacio y el ciberespacio.
4. Una competición cada vez más abierta por ganar influencia económica, tecnológica y política —y en ocasiones también militar— en el Sur Global: Asia, el Pacífico, América Latina, Oriente Medio y África.
5. Una batalla ideológica en la que Estados Unidos y Europa ponen de manifiesto las violaciones de derechos humanos en Hong Kong,

² Fidel Sendagorta, *Estrategias de poder. China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*, Barcelona, Deusto, 2020.

- Xinjiang y Tibet mientras que China promueve su modelo autoritario como el más adecuado para el crecimiento económico y la paz social.
6. Visiones antagónicas sobre el sistema internacional; en el caso chino centrada en la soberanía y la diversidad ideológica, y en el occidental en un orden basado en normas y en la universalidad de la democracia y los derechos humanos. Las organizaciones internacionales se han convertido ahora en cajas de resonancia de estas diferencias y de la pugna por ganar influencia propia a costa de la ajena.

1. La guerra de Ucrania y sus consecuencias

La invasión rusa de Ucrania se produjo tres semanas después del encuentro entre los presidentes Vladimir Putin y Xi Jinping con motivo de los Juegos Olímpicos de Invierno en Pekín. En su comunicado conjunto, ambas partes afirmaron que “la amistad entre los dos Estados no tiene límites” y que “no hay áreas prohibidas para la cooperación”. Este alineamiento estratégico entre China y Rusia en vísperas de una guerra de agresión en el corazón de Europa se convierte así en un factor clave para entender las grandes tendencias internacionales derivadas de este conflicto.

En primer lugar, esta *entente* entre las dos grandes potencias autoritarias se entiende como un desafío abierto a un Occidente que se percibe como en declive y al orden internacional que este último suscribe. Si hubiera habido una victoria decisiva de Rusia en su intento de *Blietzkrieg* contra Kiev, se hubiera consagrado el vuelco en el sistema internacional en favor del bloque autoritario y Occidente hubiera quedado desmoralizado. Por el contrario, las dificultades militares rusas, la prolongación de la guerra y la unidad occidental junto con la crisis provocada en China por las extensas restricciones contra el covid, nos sitúan ante un escenario más abierto. El sistema internacional no está ya bajo el predominio de Estados Unidos pero tampoco se ha producido un giro a favor de China y Rusia. Estamos por tanto ante un orden en transición en el que no prevalece ninguna de las visiones contrapuestas. Un orden frágil en el que, como afirma Jeremy Cliffe, “los Estados autoritarios son demasiado fuertes como para que les constriña el poder de Occidente pero demasiado débiles como para proporcionar una estabilidad real; y un Occidente cuya fortuna depende sobre todo de su cohesión interna”³.

En segundo lugar, el alineamiento estratégico entre Rusia y China ha puesto de manifiesto la indivisibilidad de la seguridad entre el teatro euroatlántico y el del Indo-Pacífico. Los aliados de Estados Unidos en Europa y en Asia-Pacífico van a tender cada vez más a contemplar las amenazas regionales, como la

³ Jeremy Cliffe, “The war that changed the world”, *The New Statesman*, 17 agosto 2022.

agresión en Ucrania y las tensiones en torno a Taiwán, en términos de amenaza compartida. En este sentido, resulta significativo que a la cumbre de la OTAN en Madrid asistieran los primeros ministros del AP4: Japón, Australia y Nueva Zelanda así como el presidente de Corea del Sur⁴. Estamos aún lejos de una alianza formal entre los aliados de ambos hemisferios pero hay ya una visión común de la seguridad en esta nueva etapa y también un apoyo político en ambas direcciones.

Resulta ilustrativo analizar cómo los diversos actores contemplan esta conexión entre la seguridad en el Atlántico y en el Pacífico.

Rusia

La relación entre Rusia y China se ha ido haciendo más estrecha en la última década tanto en el campo político, económico, energético o, incluso, el militar. Baste recordar que Putin y Xi se han encontrado en 26 ocasiones desde que ambos son presidentes. Sin embargo, muchos expertos que creían conocer el pensamiento estratégico de Putin pensaban que Moscú trataría de preservar al máximo su autonomía sin aumentar su dependencia respecto a Pekín, dada la asimetría de poder entre ambas potencias. Ahora bien, en la invasión de Ucrania Putin dio prioridad a las motivaciones ideológicas: un hipernacionalismo ruso que no acepta otra configuración de la nación rusa que no sea la imperial. El resultado ha sido un choque frontal con Occidente que ha generado las sanciones, el propósito europeo de desvincularse de Rusia en materia energética, y la ruptura de todos los puentes con este país. Este aislamiento respecto a Europa y Estados Unidos empuja inevitablemente a Rusia a aceptar un mayor grado de subordinación respecto de China.

Estados Unidos

En la cumbre Biden-Putin de junio de 2021 no se habló de China pero China estaba presente. Los asesores del presidente norteamericano, que consideran el ascenso de este país como el principal desafío estratégico para Estados Unidos, diseñaron esta reunión para alcanzar espacios de encuentro con ciertos incentivos hacia Rusia para que esta mantuviera sus equilibrios entre Pekín y Washington. Era un objetivo de mínimos, que no contemplaba un verdadero acercamiento entre ambos, pero aun así la agresión rusa a Ucrania acabó con toda veleidad de intentar abrir una brecha entre Pekín y Moscú.

⁴ Robin Niblett, "Managing a divided world", *Chatham House Farewell Lecture*, 13 julio 2022. Recuperado de <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-07/CH%20Farewell%2013-7-22%20final%20given%20%281%29.pdf>. (Todos los enlaces de Internet citados en este artículo estaban disponibles el 26 de enero de 2023).

La guerra de Ucrania también ha intensificado el debate en Washington entre los expertos en seguridad nacional que consideran que China debe ser la prioridad absoluta tanto en términos de política exterior como de defensa, y los que creen que Estados Unidos debe seguir comprometido con la seguridad de Europa, poniendo para ello los medios que sean necesarios. Los primeros argumentan que los recursos disponibles son limitados y que Estados Unidos debe presionar a los aliados europeos para que aporten más a su propia defensa, liberando así recursos para dedicar al Indo-Pacífico.

Sin embargo, otros han señalado que ambas posiciones comparten más terreno de lo que parece a primera vista. En ambos casos, Estados Unidos y sus aliados europeos y asiáticos tienen el mayor interés en preservar equilibrios de poder favorables en ambas regiones, así como en mantener el predominio marítimo de la Armada norteamericana. La solución iría en el sentido de una mayor coordinación interregional entre las alianzas existentes mediante una elevación de los mecanismos de consulta políticos y militares y la aplicación de una visión conjunta para el reparto de la carga y la planificación de fuerzas⁵.

En efecto, en la Estrategia hacia China que presentó el secretario de Estado Antony Blinken en mayo de 2022 se recogen tres grandes objetivos: invertir en capacidades tecnológicas, fortalecer las alianzas con los socios en Europa y en el Indo-Pacífico, y competir con China para defender los intereses fundamentales de Estados Unidos. En el capítulo de las alianzas hay que subrayar la nueva arquitectura de seguridad que ha diseñado el equipo del asesor de seguridad nacional, Jake Sullivan. En el Indo-Pacífico, con la elevación del perfil político del Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (Quad) mediante la celebración de cumbres a nivel de jefes de Estado y de gobierno, y la creación del AUKUS, que reúne a tres potencias anglosajonas —Estados Unidos, Reino Unido y Australia— de tres continentes. En ambos casos no se trata de alianzas con una cláusula de apoyo mutuo sino de una naturaleza más flexible que aplica una noción de seguridad en sentido amplio. Sus agendas cubren cuestiones relativas a la innovación tecnológica, la ciberseguridad y la construcción de infraestructuras en el caso del Quad, y la industria de la defensa en el del AUKUS.

En cuanto a la aplicación de una visión interregional que reconozca la indivisibilidad de la seguridad entre el Atlántico y el Pacífico, la mejor muestra ha sido la insistencia de Washington para que a la cumbre de la OTAN en Madrid asistieran los primeros ministros de Japón, Australia y Nueva Zelanda y el presidente de Corea del Sur. Además del gesto político de unidad frente a la agresión rusa y de aval exterior al nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, en

⁵ Luis Simón, “Bridging US-led alliances in the Euroatlantic and Indo-Pacific: An Inter-theater perspective”, *CSIS Briefs*, 12 mayo 2022. Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/bridging-us-led-alliances-euro-atlantic-and-indo-pacific-inter-theater-perspective>.

el que por primera vez se considera a China como un desafío, algunos de estos países, como Japón y Australia, se proponen elevar su nivel de cooperación con la OTAN en los próximos meses y años.

China

El alineamiento estratégico de Pekín con Moscú ha salido reforzado de la prueba del conflicto en Ucrania, y los dirigentes chinos han asumido acriticamente la argumentación rusa sobre la invasión y la han promovido a fondo con acciones de desinformación. Sin embargo, China ha puesto límites a su solidaridad con Rusia y no ha querido violar las sanciones occidentales, preservando así su relación económica con Estados Unidos y Europa, mucho más sustancial que la existente con su socio euroasiático. Por otra parte, Pekín ha estudiado cuidadosamente la política de sanciones con el fin de prepararse ante una eventual aplicación en el futuro de medidas económicas contra China. Ello redundará en el futuro en una reducción de las vulnerabilidades percibidas por China y en la eventual creación de un sistema alternativo de pagos internacionales.

Para Pekín constituye un motivo de inquietud el reforzamiento de las alianzas con Estados Unidos y la creciente cooperación entre ellas a raíz de la guerra de Ucrania. Para China se ha convertido en una prioridad seguir de cerca y tratar de contrarrestar lo que en el lenguaje estratégico chino se describe como “dos, tres, cuatro y cinco”, es decir, las alianzas bilaterales de Estados Unidos en la región, el AUKUS, el Quad y la concertación de inteligencia entre países anglosajones conocida como los “Five Eyes”⁶.

Pero en la visión china más a largo plazo, Pekín debe ser capaz de utilizar los instrumentos de control que le concede su nuevo poder para neutralizar los apoyos con que cuenta la potencia hegemónica y consolidar los suyos. Así, Rush Doshi explica cómo la posición de una potencia hegemónica, como es el caso de Estados Unidos, depende de tres factores o formas de control: la capacidad coercitiva, los incentivos positivos y la legitimidad. Los Estados en ascenso, como China, deben aplicar dos clases de estrategias con el propósito de ir minando la posición de la potencia hegemónica: la primera consiste en erosionar aquellas formas de control de las que Estados Unidos dispone gracias a su situación de preponderancia. La segunda sería construir incentivos positivos y negativos que permitan a China obtener gradualmente el acatamiento, la supeditación o al menos el respeto de otros Estados⁷.

⁶ Mercy A. Kuo, “China and NATO’s Strategic Concept. Insights from Mathieu Duchâtel”, *The Diplomat*, 3 de agosto 2022. Recuperado de <https://thediplomat.com/2022/08/china-and-natos-strategic-concept/>.

⁷ Rush Doshi, *The Long Game: China’s Grand Strategy to Displace American Order*, Nueva York, Oxford University Press, 2021.

Un efecto directo de la guerra y del apoyo chino a Rusia ha sido un notable aumento de la preocupación de Estados Unidos y sus aliados, especialmente Japón, en torno a la situación de Taiwán y la posibilidad de que China trate de replicar allí en un futuro próximo una agresión como la rusa en Ucrania. Más adelante se examinará esta relevante cuestión en mayor detalle.

Hay que situar este análisis en el contexto de las nuevas directrices contenidas en el informe del XX Congreso del Partido Comunista Chino, que tiene un tono más ideológico que los de las últimas décadas, tanto por lo que se refiere a las referencias al marxismo como al objetivo nacionalista de construir un Estado más poderoso. Hay 26 menciones al marxismo, el doble que en el anterior Congreso, y 32 a un Estado poderoso, frente a las 20 en el informe de 2017. También hay un especial énfasis en la “seguridad nacional”, que se cita 27 veces contra las 18 del anterior Congreso y 4 en el de 2012⁸. La conclusión es que, por primera vez en cuatro décadas, la noción de seguridad nacional está a la par con la prioridad económica o incluso la supera. En cuanto a Taiwán, se subraya la preferencia por una reunificación por medios pacíficos, aunque no se excluya el uso de la fuerza.

Por otra parte, la estricta política de covid cero aplicada por las autoridades chinas generó en noviembre de 2022 una ola de protestas en las principales ciudades del país que fueron duramente reprimidas por la policía. Sin embargo, unas semanas después, el gobierno dio un giro de 180° a su política y levantó las restricciones vigentes a la movilidad de la población. Los analistas discuten si este giro era atribuible a las protestas o más bien al deterioro económico que la política de covid cero estaba causando, y especialmente al anuncio de grandes empresas como Apple y Foxconn de que desinvertirían de China. Es posible que ambos factores pesaran en el ánimo de las autoridades. Pero su valoración no es unánime. Algunos expertos consideran que este cambio de política pocas semanas después del Congreso del Partido Comunista, que encumbró al presidente Xi para un tercer mandato, suponía una muestra de debilidad y una reacción de pánico frente a las protestas. Otros, por el contrario, veían en esta rápida reacción del gobierno una receptividad al sentimiento popular que podría llevar a recuperar aquellos canales, limitados pero reales, que existían en el sistema para que la población pudiera transmitir sus críticas, canales que se habían cerrado en los últimos años⁹.

⁸ Kevin Rudd, “Xi Jinping, the rise of ideological man, and the acceleration of radical change in China”, *Asia Society Policy Institute*, 24 octubre 2022. Recuperado de <https://asiasociety.org/policy-institute/xi-jinping-rise-ideological-man-and-acceleration-radical-change-china>.

⁹ Minxin Pei, “Xi’s Covid crisis is an opportunity”, *The New York Times*, 14 diciembre 2022.

Japón

Durante el largo mandato del fallecido expresidente ministro Shinzo Abe se decantó una doctrina de política exterior y de seguridad basada en dos principales premisas: el declive demográfico de Japón y sus consecuencias sobre el crecimiento económico, en situación de estancamiento prolongado; y la diferencia entre las tasas de crecimiento económico en China y Japón, que significa que la brecha de poder a favor de China no deja de ampliarse.

A la hora de pasar a la acción, Abe aplicó dos políticas fundamentales. En el orden interno lo que se conoce como *Abenomics*, es decir, medidas fiscales (combinadas con las medidas monetarias ejecutadas por el Banco de Japón) para reactivar el crecimiento de la economía. En política exterior y de seguridad, la promoción de políticas para reequilibrar el creciente poder chino. Esto incluía la estrategia para el Indo-Pacífico, el estrechamiento de los vínculos con Europa, Australia e India, la progresiva eliminación de las restricciones a la defensa y, por descontado, el fortalecimiento de la alianza con Estados Unidos.

Esta ambiciosa política exterior incorporó también una apertura hacia Rusia que pretendía que este país tuviera alternativas a su asociación con China y lograr al tiempo algún avance en el contencioso de los Territorios del Norte. Este último elemento de la política de Abe no sobrevivió a la invasión rusa de Ucrania. La declaración Putin-Xi de una cooperación “sin límites” y la posibilidad de que el día de mañana China pudiera replicar en Taiwán la operación de Rusia en Ucrania hicieron reaccionar con rapidez inusual al gobierno de Kishida¹⁰. Japón, en el marco del G7, se sumó a todas las sanciones contra Rusia y renunció, por mucho tiempo, a la distensión con Moscú.

Sin embargo, el resto de elementos que componían la política exterior y de seguridad de Abe se vieron plenamente validados. Desde entonces, Japón ha desarrollado una serie de políticas destinadas a reforzar su seguridad, tratando de reequilibrar el poder de China en todos los campos y de lidiar con las amenazas que suponen dos vecinos peligrosos como son Rusia y Corea del Norte:

1. El gobierno ha sometido a la Dieta, que ha dado su aprobación, la propuesta de doblar en cinco años los gastos de defensa hasta alcanzar un dos por cien del PIB, lo que supondrá un volumen adicional en torno a los 300.000 millones de dólares.
2. La aprobación, en diciembre de 2022, de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, acompañada por la Estrategia de Defensa Nacional y el Programa de Desarrollo de Capacidades de la Defensa,

¹⁰ Ken Moriyasu, “All for one: US enlists its Asian allies in defense of Taiwan”, *Nikkei Asia*, 1 de junio 2022.

supone la cristalización de una nueva doctrina en la que se parte del deterioro del entorno de seguridad de Japón en los últimos años para diseñar una política destinada a hacer frente a estos desafíos. El principal de los cuales es China, definido como “un reto estratégico sin precedente”. La política pacifista de Japón nacida de la derrota en la Segunda Guerra Mundial ha quedado así definitivamente enterrada¹¹.

3. En la Estrategia de Seguridad Nacional se recoge el importante giro impulsado por el primer ministro en la doctrina militar vigente que permitiría un contraataque contra bases norcoreanas en caso de lanzamiento de misiles contra Japón e incluso inmediatamente antes si los informes de inteligencia señalaran que los preparativos para el ataque no tuvieran ya marcha atrás.
4. El gobierno aprobó en mayo de 2022 una ley de “seguridad económica”, destinada a fortalecer la resiliencia de sus cadenas de valor evitando dependencias indeseadas (de China, si bien no se menciona como tal), promover el desarrollo de tecnologías punta y proteger las infraestructuras críticas.
5. La política exterior ha estado en 2022 centrada en fortalecer las relaciones bilaterales con Estados Unidos y también con India y Australia. Este último país se ha convertido en el principal socio de seguridad de Japón, después de Estados Unidos, y en noviembre de 2022 ambos primeros ministros suscribieron una declaración en la que se acuerdan unas consultas reforzadas en caso de amenaza contra uno de ellos. La cumbre del Quad en Tokio en mayo de ese mismo año fue también la ocasión de subrayar la solidez de este formato (a pesar de la buena relación de India con Rusia) y de ampliar la cooperación en áreas como la ciberseguridad, las infraestructuras y las tecnologías emergentes y disruptivas. Por otra parte, Japón trata de ejercer su influencia en los países miembros de la ASEAN para compensar los avances chinos en la región, sin forzarles a tener que elegir entre dos bandos.
6. La cumbre de la OTAN en Madrid ha sido la primera a la que asistía como invitado un primer ministro japonés. Esta presencia responde al deseo de este gobierno de fortalecer sus relaciones de seguridad y defensa con Europa, a través de la Alianza, para subrayar los vínculos entre la seguridad en la región euroatlántica y en la indo-pacífica. Actualmente Tokio negocia un protocolo bilateral de cooperación con la OTAN en sectores como la ciberseguridad y el espacio.
7. La presidencia japonesa del G7 en 2023 también constituye una oportunidad para que este gobierno ejerza su liderazgo internacional

¹¹ Kana Inagaki, “Japan scraps pacifist post-war defense strategy to counter China threat”, *Financial Times*, 16 diciembre 2022.

promoviendo dos objetivos, que sin citar explícitamente a China guardan una estrecha relación con la política japonesa de reequilibrio: la defensa de un orden internacional basado en normas, vinculada con la seguridad económica, y un diálogo abierto con el llamado “Sur Global” para contrarrestar la influencia de Pekín.

8. Desde un punto de vista tecnológico, destaca la creación de una nueva empresa llamada Rapidus, dedicada al diseño y fabricación de microchips de última generación. La empresa está participada por ocho de las grandes empresas japonesas —Toyota y Softbank, entre otras— y cuenta con una financiación del gobierno de 490 millones de euros en el próximo ejercicio fiscal para promover la investigación en este campo. Japón se posiciona así en un campo que se está convirtiendo en central no solo a efectos económicos sino también geopolíticos.

2. La posición de Europa

En la conferencia anual de embajadores de la UE celebrada en octubre de 2022, el conflicto de Ucrania y sus consecuencias para Europa se convirtieron en el centro de atención de los participantes. El discurso del Alto Representante, Josep Borrell, empezó con un análisis que definía muy gráficamente los dilemas europeos¹². Su idea fuerza es que “hemos desconectado las fuentes de nuestra prosperidad de las fuentes de nuestra seguridad”. La prosperidad europea estaba basada en la energía barata de Rusia y en los productos baratos de China. La guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto que esta dependencia del gas ruso era una vulnerabilidad crítica para Europa. Por otra parte, hemos delegado nuestra seguridad en Estados Unidos. Con la administración Biden las relaciones son excelentes, pero ¿quién sabe dónde estaremos en dos años? La conclusión es que las viejas recetas ya no valen y Europa tendrá que asumir mayores responsabilidades.

La tesis de Borrell plantea de inmediato dos grandes preguntas. En primer lugar, cómo hacer para que a Europa no le pase con China lo que le ha pasado con Rusia. La segunda, cómo reducir la dependencia europea en seguridad respecto de Estados Unidos en previsión de una administración menos benévola que la actual. Ambas cuestiones son conflictivas no solo con los países concernidos sino también en el seno de la UE.

¹² European Union External Action Service, “EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell”, 10 octubre 2022. Recuperado de https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en.

Relaciones con China

En los años transcurridos desde 2019, la UE ha endurecido notablemente sus posiciones hacia China: énfasis en los derechos humanos (Xinjiang, Hong Kong); medidas anti-coerción; una política industrial destinada a evitar dependencias indeseadas; y mayor cooperación con socios afines en Asia-Pacífico. Un funcionario de la UE se refirió a esta agenda explicando que la definición de China de 2019 como socio, competidor y rival sistémico se había dado la vuelta para priorizar ahora la rivalidad. De hecho, en un informe preparado por el Servicio de Acción Exterior de la UE para una reunión de ministros, a su vez preparatoria de un Consejo Europeo en el que se iban a debatir las relaciones con China, se decía que los desafíos cada vez mayores que planteaban las políticas de Pekín “ampliarán la divergencia entre China y nuestras opciones y posiciones políticas”¹³. Sin embargo, esta tendencia no es unívoca y existen notables ambivalencias en las posiciones europeas, empezando por las de Alemania y Francia.

En Alemania son notorias las discrepancias entre el ministerio de Asuntos Exteriores y la cancillería. El primero trabaja en una estrategia sobre China en la que se subraya la necesidad de no caer en de nuevo en el error de Rusia y de disminuir por tanto la dependencia económica de Alemania respecto de China. La ministra declaró a la prensa que “la completa dependencia económica basada en el principio de la esperanza nos puede abocar al chantaje político”¹⁴. Por su parte, el canciller Sholtz autorizó la compra de un 25 por cien de la terminal de contenedores del puerto de Hamburgo al gigante chino COSCO (contra el parecer de seis ministerios, incluido Exteriores) en vísperas de su viaje a China acompañado por representantes de las grandes empresas. Lo cierto es que China ha sido el más importante socio comercial de Alemania con unos intercambios de 245.000 millones de euros en 2021 y, por citar un sector significativo, China representa el 40 por cien de la facturación de Volkswagen. En 2022 la inversión alemana en China ha aumentado a pesar de que el gobierno, empezando por el propio canciller, ha exhortado a sus empresas a diversificar sus negocios para evitar los riesgos de una excesiva dependencia de China. Pero las presiones del mundo empresarial son muy fuertes para no añadir una nueva dificultad económica a las ya existentes con la crisis de la energía y la inflación.¹⁵

En cuanto a Francia, el presidente Macron busca un lugar propio para su país en el Indo-Pacífico y evita tanto la ingenuidad respecto a las intenciones

¹³ Henry Foy, “EU Ministers advised to take tougher line on China”, *Financial Times*, 17 octubre 2022.

¹⁴ Guy Chazan y Yuan Yang, “Germany struggles with its dependency on China”, *Financial Times*, 1 noviembre 2022.

¹⁵ Noah Barkin, “Watching China in Europe-December 2022”, *German Marshall Fund Asia Program*, 1 diciembre 2022. Recuperado de <https://www.gmfus.org/news/watching-china-europe-december-2022>.

chinas como los alineamientos automáticos con Estados Unidos. Se trata de encontrar una tercera vía que exprese firmeza respecto a los desafíos que plantea China sin perder una independencia que se persigue a nivel nacional pero también en el marco de la UE.

Las limitaciones de ambas políticas son obvias. Francia descubrió con la creación del AUKUS que su política de independencia no interesaba ya a Australia, más dispuesta por el contrario a buscar la máxima protección frente a China de sus parientes anglosajones y, en especial, de Estados Unidos. En cuanto a Alemania, los imperativos de no ahondar en las dificultades económicas a corto plazo pueden crear a medio plazo una inercia favorable a caer aún más en una dependencia económica respecto de China que le puede costar cara en el futuro.

En todo caso, las posiciones de Francia y Alemania, con mayor o menos énfasis en lo económico, responden en lo esencial al temor a una nueva división del mundo, con ecos de la Guerra Fría, en la que Europa acabe siendo una víctima colateral de la rivalidad entre China y Estados Unidos¹⁶. Estas aprensiones europeas se han acrecentado por las diferencias surgidas en torno a las medidas norteamericanas sobre semiconductores y energías renovables.

Relaciones con Estados Unidos

Por lo que se refiere a los controles de Estados Unidos a la exportación de semiconductores para los que Washington desea alinear con su posición a los otros aliados relevantes, el pulso ha sido limitado porque en realidad solo afecta a Países Bajos (además de a Japón). La negociación con Washington se centra por tanto en este país, único en Europa con capacidad para manufacturar ciertos semiconductores avanzados y, sobre todo, los equipos para fabricarlos. Para La Haya, el principal argumento es que las ventas a China son las que permiten que sus empresas puedan invertir cantidades importantes en innovación para seguir siendo competitivas en la gama más avanzada de máquinas para la fabricación de microchips. A finales de enero del 2023 se filtró que se había alcanzado un acuerdo trilateral por el que Países Bajos y Japón se sumarían a las medidas adoptadas por Estados Unidos para el control de la exportación de este tipo de maquinaria¹⁷.

Sin embargo, más allá de esta cuestión hay otra más amplia y es que la integración de Europa y Estados Unidos en una esfera tecnológica liderada por Washington devaluaría el concepto de autonomía estratégica. De ahí que la UE no quiera quedarse atrás en los actuales movimientos para fabricar

¹⁶ Olaf Sholtz, "The Global *Zeitenwende*. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era", *Foreign Affairs*, vol. 102, núm. 1 (2023), pp. 22-38.

¹⁷ Demetri Sevastopulo y Sam Fleming, "Netherlands and Japan join US in restricting chip exports to China", *Financial Times*, 28 enero 2023.

semiconductores, y la Comisión Europea haya presentado un plan para financiar con 45.000 millones de euros los proyectos de inversión de las grandes empresas internacionales del sector si eligen instalarse en Europa.

Más rechazo ha suscitado la Ley de reducción de la inflación (IRA en sus siglas en inglés) que, en opinión de la Comisión Europea, puede llevar a una competencia injusta. Tres aspectos de esta legislación generan una mayor inquietud, como son la lógica del *Buy American* que impregna la ley; los incentivos fiscales, que pueden ser discriminatorios para los productos europeos, como vehículos eléctricos o baterías de litio; y los subsidios a la producción, que podrían situar a las empresas europeas en una situación de desventaja¹⁸.

Una de las preocupaciones que genera esta normativa es que las ventajas que otorga a las empresas instaladas en Estados Unidos unidas a los altos costes de la energía en Europa pueden tener como efecto una desindustrialización de Europa en beneficio del otro lado del Atlántico. Sin embargo, hay negociaciones en curso para alcanzar un compromiso que evite la discriminación contra las firmas de la UE. Así se puso de manifiesto durante la visita del presidente Emmanuel Macron a Washington el pasado noviembre. Y también concluyó en un ambiente más optimista la reunión del 5 de diciembre de 2022 del Consejo de Comercio y Tecnología UE-EE UU. Ahora bien, la Comisión considera en paralelo medidas sustanciales para fortalecer la política industrial europea, como modificar las normas sobre ayudas de Estado e, incluso, crear un fondo soberano para financiar la transición verde en Europa.

En todo caso, sería incomprensible que Estados Unidos y la UE permitieran la escalada de este conflicto comercial. Primero porque ambas partes están de acuerdo en el fondo, que es acelerar la lucha contra el cambio climático. Además, porque los únicos beneficiarios de estas tensiones son precisamente los rivales geopolíticos de ambos: China y Rusia¹⁹.

3. La cumbre de la OTAN y la decantación de una nueva estrategia

La cumbre de la OTAN en Madrid se celebró en un momento en el que la agresión de Rusia en Ucrania ponía en primer plano la realidad de una guerra en suelo europeo y los desafíos actuales y futuros para la seguridad de Europa. Este momento de peligro propició una notable coordinación y convergencia de

¹⁸ European Commission, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the preparation of the European Council meeting of 15 December 2022”, 14 de diciembre 2022. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_7727.

¹⁹ Max Bermann y Federico Steinberg, “How to Avoid a Transatlantic Trade War over Climate”, CSIS, 15 diciembre 2022. Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/how-avoid-transatlantic-trade-war-over-climate>.

puntos de vista a ambos lados del Atlántico. A pesar de que bastantes aliados no se sentían cómodos con el énfasis en el Indo-Pacífico que los norteamericanos deseaban incorporar al nuevo concepto estratégico, por considerar que desviaba la atención de la amenaza rusa, finalmente no hubo objeciones de fondo a las referencias que se hacen a esta región y a los desafíos que plantea China. Tampoco las hubo a la presencia en una de las sesiones de la cumbre de los socios AP4: Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda.

Se trataba de la primera vez que China aparecía en el Concepto Estratégico de la OTAN y por ello conviene entender en qué términos se plantea la cuestión. En los puntos 13 a 17 se define en qué consiste el desafío para “nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores”:

- Las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas: las primeras se refieren a la pretensión china de volver a ser la potencia hegemónica en su región. Las segundas apuntan a las medidas de coerción económica que China ha tomado contra países (alguno miembro de la Alianza, como Lituania) para penalizar políticas que puedan disgustar a Pekín.
- Las operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas de China, junto con sus campañas de desinformación, que tienen como objetivo directo a los aliados.
- La aspiración china de controlar sectores tecnológicos e industriales clave, infraestructuras esenciales y cadenas de suministro estratégicas.
- Sus esfuerzos por subvertir el orden internacional basado en normas, incluidos los ámbitos espacial, cibernético y marítimo.
- La cada vez más profunda asociación estratégica entre China y Rusia.
- La rápida ampliación por parte de China de su arsenal nuclear.

El desafío que plantea China para la Alianza es por tanto multidimensional, con factores de seguridad económica y tecnológica, medidas de coerción y desinformación junto con dos dimensiones de *hard security*, como son el espacio y el ciberespacio que, por su carácter no territorial, afectan directamente a la seguridad de los aliados por más que China esté fuera de su espacio geográfico. Las referencias que se hace de estas últimas son explícitas y detalladas. En cuanto al ciberespacio, hay un riesgo permanente de que nuestras infraestructuras puedan verse dañadas, nuestros servicios públicos interferidos, nuestra propiedad intelectual sustraída, nuestra información confidencial comprometida y nuestras actividades militares obstaculizadas. Por lo que se refiere al espacio, China y Rusia están invirtiendo en tecnologías que pueden restringir nuestro acceso al espacio, nuestra libertad para operar en él, deteriorar nuestros equipos espaciales, atentar contra nuestras infraestructuras civiles y militares y

perjudicar nuestra defensa.

Un punto esencial es el 17, vinculado con el 5. En el primero se destaca que las tecnologías emergentes y disruptivas se están convirtiendo en un escenario clave de la competición internacional. En el segundo se subraya que los aliados deben aumentar su resiliencia y su ventaja tecnológica. Este es un principio esencial de la nueva estrategia de Estados Unidos hacia China, que veremos desarrollado en el siguiente epígrafe y que la OTAN recoge ya como parte de su doctrina colectiva²⁰.

Aunque Estados Unidos logró introducir unas referencias sustanciales a China, no pocos países de la Alianza, Francia y Alemania entre otros, se resisten a deslizarse hacia una “OTAN global” que amplíe su ámbito territorial para cubrir también el Indo-Pacífico. El que la bandera de la OTAN flamee en esa región es aún una línea roja. Pero la propaganda china insiste que ese es el objetivo de la OTAN a corto plazo. El secretario de Estado de Estados Unidos, Antony Blinken, respondió así a estos temores de algunos aliados y a las acusaciones chinas: “No se trata de llevar la OTAN a Asia, es decir de operar fuera de área. Lo relevante son los desafíos que plantea China en nuestra propia área”²¹. Blinken sabe que este tipo de declaraciones son importantes para preservar el consenso en la Alianza. Pero también es cierto que una estrategia hacia China no puede estar solamente basada en la resiliencia. Tanto el espacio como el ciberespacio son sectores ajenos a la lógica de “dentro de área” ya que no tienen naturaleza territorial. Y en ambos hay una utilización militar potencial por parte de China que indudablemente resulta de interés para la Alianza.

4. La nueva doctrina de contención tecnológica en semiconductores

El 16 de septiembre de 2022, el asesor de Seguridad Nacional del presidente de Estados Unidos, Jake Sullivan, expuso en un discurso las líneas maestras de lo que algunos analistas han bautizado como “doctrina Sullivan”²². El punto de partida es que “las innovaciones en ciencia y tecnología van a definir el paisaje geopolítico del siglo XXI” y, por tanto, para Estados Unidos, preservar su ventaja tecnológica se convierte en un imperativo de seguridad nacional. Aunque no se trata solo de defender el *statu quo* sino de pasar a la ofensiva.

Por ello, la estrategia tiene cuatro pilares: invertir en el ecosistema nacional

²⁰ NATO. “NATO 2022 Strategic Concept”, Madrid, 29 junio 2022. Recuperado de <https://www.nato.int/strategic-concept/>.

²¹ Henry Foy, “Nato looks at ways to limit Beijing ‘challenge’”, *Financial Times*, 1 diciembre 2022.

²² Jordan Schneider e Irene Zhang, “New Chip Export Controls and the Sullivan Tech Doctrine with Kevin Wolf”, *Chinatalk*, 11 octubre 2022. Recuperado de <https://www.chinatalk.media/p/new-chip-export-controls-explained>.

de ciencia y tecnología; cultivar el talento en ciencias e ingeniería (STEM); proteger las ventajas adquiridas en este campo; y profundizar en las alianzas y asociaciones con terceros países. En concreto, Sullivan considera que habrá tres áreas tecnológicas que tendrán una relevancia por encima de las demás: las tecnologías relacionadas con la computación, incluida la microelectrónica, los sistemas cuánticos y la inteligencia artificial; la biotecnología; y las tecnologías para producir energías renovables.

En este discurso, Sullivan subraya que el carácter fundador de ciertas tecnologías como los chips de lógica avanzada y los de memoria hacían necesario el establecimiento de controles a la exportación de semiconductores de nueva generación. En efecto, unas semanas después, el departamento de Comercio anunciaba un paquete de medidas dirigidas específicamente contra China, destinadas a impedir la adquisición por parte de sus empresas de semiconductores avanzados. Las nuevas normas tienen tres objetivos principales. En primer lugar, controles a la exportación que hacen necesaria la obtención de licencias para que las empresas norteamericanas puedan vender a China los semiconductores más avanzados o los equipos para fabricarlos. Estas licencias serán denegadas automáticamente cuando se trate de empresas incluidas en una lista previa. En segundo lugar, la prohibición a ciudadanos estadounidenses de ayudar a la fabricación de semiconductores avanzados a empresas chinas sin obtener previamente la correspondiente licencia. En tercer lugar, la cláusula por la cual se impedirá a cualquier empresa extranjera que utilice tecnología norteamericana para suministrar semiconductores avanzados a empresas chinas incluidas en la mencionada lista.

Como explica Kevin Wolf en el artículo citado, la lógica de estas medidas es de seguridad nacional. Se considera que los controles a la exportación en vigor, dirigidos a las tecnologías de uso militar, no impedían la exportación de tecnologías de uso civil que pueden utilizarse para fines militares en virtud de la doctrina china de “fusión civil-militar”. De hecho, la administración había filtrado²³ que la inteligencia norteamericana llevaba tiempo advirtiendo de esta desviación en China de tecnología de usos civiles para su utilización en equipos de defensa y en sistemas de vigilancia digital para el control de la población. Por ejemplo, los progresos de China en el campo de la computación cuántica podrían hacer imposible el encriptado de las comunicaciones y los datos del gobierno norteamericano.

Otros analistas, como Kevin Rudd, consideran que la administración norteamericana había llegado a la conclusión de que la brecha tecnológica entre China y Estados Unidos estaba cerrándose rápidamente a favor de la primera y que había que tomar medidas drásticas para impedir que este *sorpasso*

²³ Ana Swarson y Edward Wong, “With New Crackdown, Biden Wages Campaign to Choke off China’s Access to Tech”, *The New York Times*, 13 octubre 2022.

se produjera. Para el expirmer ministro australiano, estas medidas serán contempladas el día de mañana como un hito en la historia de la rivalidad entre ambas potencias y de la desconexión entre las esferas tecnológicas lideradas por la una y la otra²⁴.

Estados Unidos ha elegido el sector de los semiconductores avanzados para ralentizar los avances tecnológicos chinos, en el campo civil y en el militar, por dos motivos: porque los chips son esenciales para todas las tecnologías punta y, además, porque China depende en gran medida de la importación de semiconductores para las necesidades de su industria de alta gama. En efecto, China gasta más en adquirir microchips del exterior que petróleo²⁵.

Esta dependencia china creaba una vulnerabilidad que Estados Unidos ha aprovechado con sus medidas restrictivas. Es la consagración del fenómeno del uso de la interdependencia como arma que Henry Farrell y Abe Newman habían anticipado en 2019 en su artículo sobre “Weaponized interdependence”²⁶. En realidad, este uso desinhibido de la debilidad de la otra parte se había ensayado ya por parte de la administración Trump para impedir la venta de tecnología norteamericana a Huawei y ZTE con el fin de evitar que sus equipos ocuparan una posición predominante en las redes de telecomunicaciones 5G de los principales países desarrollados en Europa, Asia Pacífico y América del Norte. Sin embargo, los nuevos controles a la exportación son aún más amplios y profundos en sus objetivos y efectos si se tiene en cuenta que los semiconductores avanzados son imprescindibles para una multiplicidad de sectores industriales, ya sean para uso civil o militar.

En el podcast citado, Chris Miller y Andrew Small subrayan que el éxito de la nueva política de Washington depende en buena medida de que Estados Unidos consiga persuadir a sus aliados para que se sumen a sus medidas. La presión norteamericana ha aumentado en los últimos meses sobre Países Bajos y Japón con el argumento de que la protección europea depende en última instancia de la fortaleza militar estadounidense y que esta se vería socavada si Estados Unidos pierde su ventaja tecnológica.

Lo cierto es que la guerra de Ucrania ha acercado a Estados Unidos y sus aliados, y que esta nueva atención de Europa y Japón a sus desafíos en materia de seguridad contribuye a que los cálculos basados en consideraciones de seguridad, y no solo económicas, se vayan abriendo camino en el pensamiento estratégico europeo y japonés.

Una derivada geopolítica de esta rivalidad entre China y Estados Unidos

²⁴ “Jan Bremmer and Kevin Rudd on Russia, China and Global Geopolitical Risk”, *YouTube*, 7 noviembre 2022. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=00XR43uXdil>.

²⁵ Chris Miller, Andrew Small, Janka Oerte, “The global race for semiconductors”, *ECFR Podcast*, 25 noviembre 2022.

²⁶ Henry Farrell y Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, vol. 44, núm. 1 (2019), pp. 42–79.

en el campo de los semiconductores se refiere al papel de Taiwán. Baste señalar que un tercio de la potencia de computación existente en todo el mundo procede de chips fabricados en Taiwán. Y tanto China como Estados Unidos dependen de la empresa taiwanesa TSMC para sus chips más avanzados. En una entrevista, la secretaria de Comercio, Gina Raimondo, reconocía que Estados Unidos estaba importando el 100 por cien de sus chips de lógica avanzada, el 90 por cien de TSMC y el 10 por cien de Samsung²⁷.

Algunos analistas en Taiwán han visto este predominio de TSMC en un sector tan sensible como un “escudo de silicona” que les protege disuadiendo a China de una invasión de la isla, ya que esta significaría la guerra con Estados Unidos y la probable destrucción de unos productos vitales para ambas potencias. Este dilema crearía así el equivalente digital de la doctrina de “destrucción económica mutua asegurada”, heredera de la que regía en la Guerra Fría el uso de las armas nucleares²⁸.

Sin embargo, Washington está decidido a corregir esta vulnerabilidad buscando cadenas de valor seguras, es decir, a prueba de un conflicto con China en torno a Taiwán. Y de ahí la inversión de TSMC por valor de 40.000 millones de dólares en una planta de semiconductores de alto rendimiento en Arizona. El fundador de la empresa taiwanesa declaró con este motivo que “la globalización y el libre comercio estaban casi muertos” a causa de las nuevas tendencias geopolíticas²⁹.

5. Taiwán en el centro de la nueva geopolítica

La visita a Taiwán en agosto de 2022 de Nancy Pelosi, “Speaker” de la Cámara de Representantes, desencadenó la crisis más grave en las relaciones entre Washington y Pekín desde que, en 1995, el entonces presidente de Taiwán viajara a Estados Unidos en una visita privada. Comparativamente, la reacción china ha sido más fuerte en esta ocasión que en la anterior. China puso en marcha unas maniobras militares que incluyeron el disparo de 16 misiles, cuatro de los cuales atravesaron la isla y uno de ellos voló por encima de la capital. Además, algunos buques desplegados realizaron ejercicios con fuego real mientras que otros se dirigieron a las líneas de acceso de los principales puertos de la isla para practicar un eventual bloqueo aeronaval³⁰.

Un estudio reciente ha tratado de anticipar lo que supondría un bloqueo

²⁷ Thomas Friedman, “Will the war over computer chips be the biggest?”, *New York Times*, 14 octubre 2022.

²⁸ Willis Spark, “The semiconductor battle is heating up”, *SIGNAL: GZERO Newsletter*, 4 diciembre 2022. Recuperado de <https://www.gzeromedia.com/the-chip-race>.

²⁹ Cheng Tin-Fang, “TSMC founder Morris Chang says globalization “almost dead””, *Nikkei Asia*, 8 diciembre 2022.

³⁰ The Economist, “China sends missiles flying over Taiwan”, 4 agosto 2022.

de China sobre la isla. La principal consecuencia de la disrupción del comercio de entrada y salida de Taiwán sería precisamente en el área de los semiconductores, con consecuencias muy lesivas para las cadenas globales de valor de las que dependen sectores como el automóvil, la electrónica y los ordenadores. La empresa taiwanesa TSMC produce actualmente el 35 por cien de los chips de los microcontroladores del automóvil y un 70 por cien de los chips de los *smartphones*. Más allá del impacto directo sobre estos sectores habría un daño indirecto a otras áreas que dependen de equipos que incorporan semiconductores procedentes de Taiwán, como el comercio digital, la logística, el entretenimiento, los equipos médicos y las infraestructuras.

Por otra parte, un escenario de bloqueo tendría graves repercusiones no solo sobre el comercio del resto del mundo con Taiwán sino también con China. En efecto, la percepción de riesgo llevaría a una reducción drástica de la financiación del comercio con China y con ello una disminución de éste en más de 270.000 millones de dólares. Además, los inversores tratarían de anticiparse a la aplicación de sanciones vendiendo precipitadamente sus activos chinos. Pekín, a su vez, frente a una crisis de su divisa, reduciría de inmediato sus inversiones exteriores, con el consiguiente riesgo para aquellos países que necesitan la refinanciación de su deuda con China, como Sri Lanka, Pakistán o Laos. Al mismo tiempo, una caída de la demanda en el mercado chino supondría un duro golpe para aquellos proveedores de materias primas para ese mercado. Otro efecto colateral importante se produciría en aquellos países cuya industria del automóvil tiene un peso relevante y que verían caer su producción a causa de la falta de semiconductores. Este sería el caso de China, Japón, Estados Unidos, Alemania, Eslovaquia, República Checa, Hungría y España. En definitiva, de acuerdo con estos cálculos, un bloqueo de Taiwán podría suponer unas pérdidas de dos billones de euros, incluso antes de que se aprobaran sanciones contra China³¹.

¿Qué escenarios existen para un conflicto sobre Taiwán y qué posibilidades hay de que China intente una reunificación por la fuerza en los próximos años? Habría que partir de las siguientes premisas:

- El objetivo de la reunificación nacional es esencial para la legitimidad del Partido Comunista Chino y de su actual secretario general. Para ponerse a la par con los otros grandes líderes históricos que alcanzaron hitos en la integridad territorial, Mao respecto al Tibet y Deng por lo que se refiere a la retrocesión de Hong Kong, Xi Jinping aspiraría a lograr la reunificación con Taiwán antes de su retiro, quizá ya en la

³¹ Charlie Vest, Agatha Kratz y Reva Goujon, “The Global Economic Disruptions from a Taiwan Conflict”, *The Rhodium Group*, 14 diciembre 2022. Recuperado de <https://rhg.com/research/taiwan-economic-disruptions/>.

- década de los treinta. Él mismo ha afirmado que este objetivo no se puede dejar pasar indefinidamente de una generación a la siguiente³².
- La modernización en curso del Ejército de Liberación Popular chino implica la creación de una zona naval y aérea en torno a Taiwán a la que no puedan acceder las fuerzas enemigas en caso de conflicto (“Anti-Access Denial”). Para que la invasión de la isla tenga posibilidades de éxito, China necesita acumular en la zona una fuerza abrumadoramente superior a la de Estados Unidos. Este objetivo se logrará previsiblemente tras el actual plan quinquenal, que concluye en 2027, año que coincide también con el centenario de la fundación del Ejército de Liberación Popular.
 - Por otra parte, hay una notable diferencia de percepciones entre Washington y Pekín sobre su posición respectiva con respecto a Taiwán ya que, para China, el agresor es Estados Unidos y ella estaría defendiendo su territorio nacional. Desde el punto de vista chino, el defensor tiene ventaja ya que puede incrementar los costes y la duración del conflicto en perjuicio del atacante³³.

En este contexto conviene examinar algunos análisis de actores cualificados. Así, el almirante Philip Davidson, comandante de la Flota del Pacífico, alertó en marzo de 2021 que China podría pasar a la acción militar hacia 2027. Por su parte, el almirante Michael Gilday declaró que no podía descartar una invasión china de Taiwán tan pronto como en 2023. Y una encuesta realizada a expertos en China arrojó el resultado de un 63 por cien que consideraban posible que esta invasión se produjera en el plazo de diez años³⁴. Sin embargo, en este último artículo, Timothy Heath pone en cuestión algunos de los argumentos que se utilizan para justificar la plausibilidad de un uso de la fuerza contra Taiwán en los próximos años. Según su análisis, los ejercicios virtuales realizados regularmente por *think tanks* norteamericanos dan como resultado una victoria china al eliminar la posibilidad de que las fuerzas armadas norteamericanas puedan impedir la invasión en aplicación de la doctrina de denegación de acceso antes citada. Sin embargo, estos ejercicios se concentran en los primeros momentos del enfrentamiento y no estudian cómo el primer choque evolucionaría hacia un conflicto mucho más amplio en el que China correría enormes riesgos frente a un contrincante como Estados Unidos, con enormes recursos y con una experiencia bélica mucho más extensa

³² Kevin Rudd, “China’s lesson from Russia’s war”, *Project Syndicate*, 17 junio 2022.

³³ Evan A. Feigenbaum, Charles Hooper, “What the Chinese Army Is Learning from Russia’s Ukraine War”, *Carnegie Endowment*, 21 julio 2022. Recuperado de <https://carnegieendowment.org/2022/07/21/what-chinese-army-is-learning-from-russia-s-ukraine-war-pub-87552>.

³⁴ Timothy R. Heath, “Is China Planning to Attack Taiwan? A Careful Consideration of Evidence Says No”, *War on the Rocks*, 14 diciembre 2022. Recuperado de <https://warontherocks.com/2022/12/is-china-planning-to-attack-taiwan-a-careful-consideration-of-available-evidence-says-no/>.

que la del Ejército de Liberación Popular.

En definitiva, no cabe esperar que el liderazgo chino corra riesgos militares y económicos que pudieran retrasar su ascenso a la cumbre del poder mundial con una invasión prematura de Taiwán. En este sentido, el presidente Xi suele citar a Mao: “No luches guerras inciertas ni batallas mal preparadas”. Ahora bien, que Pekín no quiera correr esos riesgos hoy no significa que no pueda hacerlo en el futuro, por ejemplo en un escenario de extrema debilidad política interna en Estados Unidos. Por eso Kevin Rudd cree que las posibilidades de una acción de fuerza sobre Taiwán son escasas en esta década, pero el riesgo aumentará en la siguiente. De ahí que la prioridad sea reforzar la disuasión en este periodo para llegar a la próxima década en una posición más favorable frente a una China más oportunista³⁵.

6. Competición sin catástrofe

La cuestión de Taiwán figuró de forma prominente en la agenda de la cumbre Biden-Xi, celebrada en Bali en noviembre de 2022. Al fin y al cabo, tras la crisis de la visita de Nancy Pelosi a la isla, China había cerrado muchos de los canales de diálogo diplomático y militar entre ambos países y el riesgo de un conflicto por accidente era un escenario que no se podía descartar.

De acuerdo con las declaraciones respectivas a los medios, Biden expresó su preocupación por las acciones cada vez más agresivas de China hacia Taiwán, y Xi subrayó que Taiwán era un interés vital para China y suponía la primera línea roja que no se podía cruzar en las relaciones entre los dos países. Ambas partes deseaban estabilizar la relación y transmitir a terceros países que las diferencias entre ambos se podían gestionar sin que la situación escapara a su control. Sin embargo, como afirma Evan Medeiros, “Taiwán es la cuestión central para la relación bilateral” y “la reunión de Bali reveló que lo mejor que ambas partes pueden hacer ahora es reducir malentendidos sobre las posiciones existentes. Esto es inherentemente frágil. Poder alcanzar nuevos entendimientos sobre este asunto parece fuera del alcance de ambos”³⁶. En efecto, la cumbre fue un paso para gestionar la competición estratégica que constituye hoy el marco que define la relación entre las dos potencias. Jake Sullivan, el asesor de Seguridad Nacional del presidente Biden lo había definido como “competición sin catástrofe” en un artículo escrito con Kurt Campbell un año antes de la victoria electoral de Biden³⁷.

³⁵ Ken Moriyasu, “China white-paper protesters will have a long-term impact: Kevin Rudd”. *Nikkei Asia*, 6 diciembre 2022.

³⁶ Mercedes Ruehl, Tom Mitchell y Demetri Sevastopulo, “Joe Biden and Xi Jinping signal desire to improve ties despite Taiwan tensions”, *Financial Times*, 15 noviembre 2022.

³⁷ Kurt M. Campbell y Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China”, *Foreign Affairs*, vol. 98, núm. 5 (2019), pp. 96-110.

Ahora bien, el *statu quo* de Taiwán es en efecto frágil y está siendo sometido a tensiones que no son pasajeras. La actuación de Pekín en Hong-Kong ha hecho perder credibilidad al principio de “un país, dos sistemas”, que a su vez era la base sobre la que se asentaba la política de reunificación pacífica con Taiwán. Pero para China, la erosión del *statu quo* procede de lo que percibe como creciente interferencia exterior, con visitas de alto nivel a la isla que dan alas a los partidarios de la independencia y un aumento de las ventas de armas. Por parte norteamericana, la protección de una democracia como Taiwán, a la que se ve cada vez más acosada, se ha convertido en la prueba de fuego de su credibilidad como garante del orden existente en Extremo Oriente. Es difícil por tanto concebir una acción armada, o un bloqueo aeronaval de China sobre Taiwán sin una respuesta contundente de Estados Unidos, sabiendo que para todos los países de la zona y de más allá, lo que suceda allí va a ser clave en las relaciones de poder en Asia-Pacífico y en el mundo entero³⁸.

Vimos al principio de este artículo cómo China, bajo el liderazgo de Xi Jinping, había desarrollado una estrategia basada en la convicción de que se estaban produciendo cambios estructurales en las relaciones internacionales que implicaban el retroceso de Occidente y el ascenso de Oriente (es decir, de China). Sin embargo, un analista tan perspicaz de la geopolítica en Asia como Bilahari Kausikan, considera que Pekín ha cometido tres errores en su giro estratégico: en primer lugar, abandonar antes de tiempo la política de “esconder tus capacidades y ganar tiempo”. En segundo lugar, confundir el declive relativo de Estados Unidos, que es real, con un declive absoluto que no lo es. En tercer lugar, la asociación “sin límites” con Rusia, que es una carga para China en un momento en que su prioridad debiera ser la recuperación del crecimiento económico³⁹.

Se puede discutir si China fue o no impaciente al abandonar su política exterior de perfil bajo. Pero en todo caso se trata de un debate más sobre cuestiones tácticas que sobre la estrategia. Esta, en efecto, parece sólida tanto en lo que se refiere a la modernización militar como en lo relativo a tratar de erosionar las bases de la hegemonía norteamericana mediante un aumento de su influencia sobre los propios aliados y socios de Estados Unidos como en el llamado Sur Global, donde el atractivo de la iniciativa de la nueva Ruta de la Seda no ha disminuido. Un ejemplo significativo es la visita de Xi Jinping a Arabia Saudí (un socio tradicional de Washington) en diciembre de 2022, a pesar de los recelos de Irán, con quien China mantiene también una relación privilegiada. Tres meses después, la mediación china lograba que Riad y

³⁸ Josep Piqué, “Taiwán y el Mar del Sur de China”, *Política Exterior*, 1 septiembre 2022. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/taiwan-y-el-mar-del-sur-de-china/>.

³⁹ Ken Moriyasu, “Xi’s China has made 3 foreign policy mistakes: Bilahari Kausikan”, *Nikkei Asia*, 12 octubre 2022.

Teheran alcanzaran un acuerdo para reabrir sus embajadas. Es decir, que China aprovecha la gradual retirada de Estados Unidos de Oriente Medio para jugar sus cartas y convertirse en un actor indispensable en la región.

Sin embargo, si un campo fundamental de la competición entre ambas potencias es el tecnológico, es Washington quien ha tomado la iniciativa en perjuicio de Pekín, diseñando una doctrina que hace jugar a su favor las vulnerabilidades de China. Así sucedió en las acciones emprendidas por Washington para impedir que las empresas chinas, y en especial Huawei, se hicieran con el control de las redes 5G en los mayores países industriales. Y, en mayor escala, ya que tiene consecuencias en todos los sectores tecnológicos más relevantes, tanto civiles como militares, con las medidas de control de la exportación de semiconductores avanzados.

El antiguo consejero de Seguridad Nacional, Matt Pottinger, ha bautizado esta política como de “constreñimiento”, distinguiéndola así de la contención que se aplicó en la Guerra Fría. “Una política de constreñimiento, a diferencia de la contención, tiene en cuenta las actuales realidades de la interdependencia económica y trata de utilizarlas en beneficio de Estados Unidos”⁴⁰. Lo que empezó como un análisis de Henry Farrell y Abe Newman sobre la utilización de la interdependencia como arma, se convierte tres años después en una verdadera doctrina. El objetivo, con el que Pottinger y los co-autores del artículo citado se muestran de acuerdo, es el definido en la estrategia hacia China de la administración Biden: modelar el entorno estratégico de China para lograr que Pekín no pueda modificar unilateralmente el sistema internacional vigente.

Lo cierto es que China no ha querido responder a las medidas norteamericanas, antes en 5G y ahora en semiconductores, con otras similares que estuvieran basadas en sus propias fortalezas, como el cuasimonopolio de que ahora goza en el tratamiento de las tierras raras. Pekín no quiere echar un pulso a Washington en el que no llevaría las de ganar y su respuesta consiste en acelerar al máximo su autosuficiencia tecnológica dentro de la política denominada como “economía de doble circulación”.

El deseo por ambas partes de superar la dependencia tecnológica mutua, basado en consideraciones de seguridad, va a impulsar una profunda reestructuración de las cadenas de suministro globales y un aumento del desacoplamiento entre una esfera tecnológica liderada por China y otra liderada por Estados Unidos. Es difícil anticipar ahora cuán lejos llegará este proceso de bifurcación. Pero, en todo caso, la evolución de este pulso tecnológico, junto con las tensiones en torno a Taiwán, y los estrechos

⁴⁰ Matt Pottinger, Matthew Johnson and David Feith, “Xi Jinping in his own words: What China’s Leader Wants—and How to Stop Him from Getting It”, *Foreign Affairs*, 30 noviembre 2022. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/china/xi-jinping-his-own-words>.

vínculos entre ambas cuestiones, están definiendo algunas de las claves principales de la geopolítica contemporánea⁴¹.

Estas tendencias causan una indudable incomodidad en las capitales europeas. Europa es cada vez más consciente de que, ante los desafíos que plantea China, resulta necesario adoptar un enfoque de seguridad que se extienda al ámbito económico y tecnológico. En este sentido, la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, ha acuñado el concepto de *derisking*, diversificar riesgos, para referirse a la necesidad de que Europa disminuya su dependencia de China en sectores clave, sin que ello implique la desconexión económica en las demás áreas⁴². Sin embargo, a pesar de las numerosas afinidades con Estados Unidos, la rivalidad entre dos superpotencias con políticas industriales cada vez más nacionalistas recorta el espacio del libre comercio, que está en la base de la construcción europea. El desafío al que se enfrenta Europa es por tanto cómo fortalecer su propia política industrial sin contribuir a debilitar el sistema de libre comercio⁴³.

⁴¹ Chris Miller, *Chip War: The fight for the world's most critical technology*, Nueva York, Simon & Schuster, 2022.

⁴² Comisión Europea, "Speech of President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre". 30 de marzo de 2023.

⁴³ Henry Farrell, "El comercio como arma: Europa entre Estados Unidos y China", *El País*, 15 noviembre 2022.

Referencias bibliográficas:

- Barkin, Noah. “Watching China in Europe-December 2022”, *German Marshall Fund Asia Program*, 1 diciembre 2022. Recuperado de <https://www.gmfus.org/news/watching-china-europe-december-2022>.
- Bermann, Max y Federico Steinberg. “How to Avoid a Transatlantic Trade War over Climate”, *CSIS*, 15 diciembre 2022. Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/how-avoid-transatlantic-trade-war-over-climate>.
- Campbell, Kurt M. y Jake Sullivan. “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China”, *Foreign Affairs*, vol. 98, núm. 5 (2019), pp. 96-110.
- Chazan, Guy y Yuan Yang. “Germany struggles with its dependency on China”, *Financial Times*, 1 noviembre 2022.
- Cheng Tin-Fang, “TSMC founder Morris Chang says globalization “almost dead””, *Nikkei Asia*, 8 diciembre 2022.
- Comisión Europea, “Speech of President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre”. 30 de marzo de 2023.
- Cliffe, Jeremy. “The war that changed the world”, *The New Statesman*, 17 agosto 2022.
- Doshi, Rush. *The Long Game: China’s Grand Strategy to Displace American Order*, Nueva York, Oxford University Press, 2021.
- European Commission, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the preparation of the European Council meeting of 15 December 2022”, 14 de diciembre 2022. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_7727
- European Union External Action Service, “EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell”, 10 octubre 2022. Recuperado de https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en.
- Farrell, Henry y Abraham L. Newman. “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, vol. 44, núm. 1 (2019), pp. 42–79.
- Feigenbaum, Evan A., Charles Hooper. “What the Chinese Army Is Learning from Russia’s Ukraine War”, *Carnegie Endowment*, 21 julio 2022. Recuperado de <https://carnegieendowment.org/2022/07/21/what-chinese-army-is-learning-from-russia-s-ukraine-war-pub-87552>.
- Foy, Henry. “EU Ministers advised to take tougher line on China”, *Financial Times*, 17 octubre 2022.

- Foy, Henry. "Nato looks at ways to limit Beijing "challenge"", *Financial Times*, 1 diciembre 2022.
- Friedman, Thomas. "Will the war over computer chips be the biggest?", *New York Times*, 14 octubre 2022.
- Heath, Timothy R. "Is China Planning to Attack Taiwan? A Careful Consideration of Evidence Says No", *War on the Rocks*, 14 diciembre 2022. Recuperado de <https://warontherocks.com/2022/12/is-china-planning-to-attack-taiwan-a-careful-consideration-of-available-evidence-says-no/>.
- "Ian Bremmer and Kevin Rudd on Russia, China and Global Geopolitical Risk", *YouTube*, 7 noviembre 2022. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=00XR43uXdil>.
- Inagaki, Kana. "Japan scraps pacifist post-war defense strategy to counter China threat", *Financial Times*, 16 diciembre 2022.
- Kuo, Mercy A. "China and NATO's Strategic Concept. Insights from Mathieu Duchâtel", *The Diplomat*, 3 de agosto 2022. Recuperado de <https://thediplomat.com/2022/08/china-and-natos-strategic-concept/>.
- Miller, Chris, Andrew Small, Janka Oerte. "The global race for semiconductors", *ECFR Podcast*, 25 noviembre 2022.
- Miller, Chris. *Chip War: The fight for the world's most critical Technology*, Nueva York, Simon & Shuster, 2022.
- Moriyasu, Ken. "All for one: US enlists its Asian allies in defense of Taiwan", *Nikkei Asia*, 1 de junio 2022.
- Moriyasu, Ken. "Xi's China has made 3 foreign policy mistakes: Bilahari Kausikan", *Nikkei Asia*, 12 octubre 2022.
- Moriyasu, Ken. "China white-paper protesters will have a long term impact: Kevin Rudd". *Nikkei Asia*, 6 diciembre 2022.
- NATO. "NATO 2022 Strategic Concept", Madrid, 29 junio 2022. Recuperado de <https://www.nato.int/strategic-concept/>.
- Niblett, Robin. "Managing a divided world", *Chatham House Farewell Lecture*, 13 julio 2022. Recuperado de <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-07/CH%20Farewell%2013-7-22%20final%20given%20%281%29.pdf>.
- Pei, Minxin. "Xi's Covid crisis is an opportunity", *The New York Times*, 14 diciembre 2022.
- Piqué, Josep. "Taiwán y el Mar del Sur de China", *Política Exterior*, 1 septiembre 2022. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/taiwan-y-el-mar-del-sur-de-china/>.
- Pottinger, Matt, Matthew Johnson and David Feith, "Xi Jinping in his own words: What China's Leader Wants—and How to Stop Him from Getting It", *Foreign Affairs*, 30 noviembre 2022. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/china/xi-jinping-his-own-words>.

-
- Rudd, Kevin. "China's lesson from Russia's war", *Project Syndicate*, 17 junio 2022.
- Rudd, Kevin. "Xi Jinping, the rise of ideological man, and the acceleration of radical change in China", *Asia Society Policy Institute*, 24 octubre 2022. Recuperado de 2023 de <https://asiasociety.org/policy-institute/xi-jinping-rise-ideological-man-and-acceleration-radical-change-china>.
- Ruehl, Mercedes, Tom Mitchell y Demetri Sevastopulo. "Joe Biden and Xi Jinping signal desire to improve ties despite Taiwan tensions", *Financial Times*, 15 noviembre 2022
- Simón, Luis. "Bridging US-led alliances in the Euroatlantic and Indo-Pacific: An Inter-theater perspective", *CSIS Briefs*, 12 mayo 2022. Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/bridging-us-led-alliances-euro-atlantic-and-indo-pacific-inter-theater-perspective>.
- Sendagorta, Fidel. *Estrategias de poder. China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*, Barcelona, Deusto, 2020.
- Sevastopulo, Demetri y Sam Fleming. "Netherlands and Japan join US in restricting chip exports to China", *Financial Times*, 28 enero 2023.
- Schneider, Jordan e Irene Zhang. "New Chip Export Controls and the Sullivan Tech Doctrine with Kevin Wolf", *Chinatalk*, 11 octubre 2022. Recuperado de <https://www.chinatalk.media/p/new-chip-export-controls-explained>.
- Sholtz, Olaf. "The Global *Zeitenwende*. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era", *Foreign Affairs*, vol. 102, núm. 1 (2023), pp. 22-38.
- Spark, Willis. "The semiconductor battle is heating up", *SIGNAL: GZERO Newsletter*, 4 diciembre 2022. Recuperado de <https://www.gzeromedia.com/the-chip-race>.
- Swarson, Ana y Edward Wong. "With New Crackdown, Biden Wages Campaign to Choke off China's Access to Tech", *The New York Times*, 13 octubre 2022.
- The Economist, "China sends missiles flying over Taiwan", 4 agosto 2022.
- Vest, Charlie, Agatha Kratz y Reva Goujon. "The Global Economic Disruptions from a Taiwan Conflict", *The Rhodium Group*, 14 diciembre 2022. Recuperado de <https://rhg.com/research/taiwan-economic-disruptions/>.