

Capítulo segundo

China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas

Fernando Delage

Resumen

La prioridad de asegurar su crecimiento a largo plazo y sus ambiciones como gran potencia empujan a China a reestructurar la economía mundial y reformar el sistema multilateral para adaptar ambos a sus necesidades. El objetivo de China ya no es su integración internacional, sino la reconfiguración proactiva del orden global. Y el principal medio con que cuenta para hacer realidad sus propósitos es su poder económico. Iniciativas como la Nueva Ruta de la Seda o el Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico, e instituciones como el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, no son por ello fines en sí mismas, sino instrumentos a través de los cuales China puede reducir su vulnerabilidad estratégica y ampliar su margen de manobra, dando forma a un entorno económico y geopolítico más favorable a sus intereses.

Palabras clave

China, Globalización, Gobernanza global, Nueva Ruta de la Seda, RCEP, FTAAP.

Abstract

The priority to ensure long-term growth and its ambitions as a rising great power push China to restructure the world economy and reform the multilateral system to adapt both to its needs. China's objective is no longer its international integration, but the proactive reconfiguration of global order. And the main vehicle for realizing its purposes is its economic power. Initiatives such as the New Silk Road or the Free Trade Area of the Asia-Pacific, and institutions such as the Asian Infrastructure Investment Bank, are not ends in themselves, but instruments through which China can mitigate its strategic vulnerability and expand its freedom of action, giving shape to an economic and geopolitical environment more favourable to its interests.

Keywords

China, Globalisation, Global Governance, New Silk Road, RCEP, FTAAP.

«Beijing has been playing the new economic game at a maestro level, staying out of wars and political confrontations and zeroing in on business (...). Nations do not fear China's military might; they fear its ability to give or withhold trade and investments».

Leslie H. Gelb^{1*}

Introducción

Pocos países han conocido una transformación de su economía como la experimentada por la República Popular China entre 1980 y 2010. Un crecimiento rápido y sostenido durante esas tres décadas convirtió a su economía en la segunda mayor del mundo, con un PIB nominal que superó los 11 billones de dólares en 2015 (es decir, mayor que el de Japón, Alemania y Reino Unido juntos)². Se estima que antes de 2030 superará también a Estados Unidos, si bien en términos de paridad de poder adquisitivo ya lo hizo en 2014. China es asimismo la primera potencia comercial e industrial, cuenta con las mayores reservas de divisas, es el segundo inversor en el exterior y, como primer socio comercial de la mayoría de las naciones de su entorno, se ha situado en el centro de una economía asiática cada vez más integrada.

Un cambio de esta magnitud implica inevitablemente una redistribución del poder internacional³. El creciente peso económico y financiero de la República Popular afecta a todos los asuntos de la economía global: de las normas multilaterales de comercio e inversión a la definición de los estándares tecnológicos, de la protección del medio ambiente a la lucha contra la pobreza. El impacto geopolítico del proceso resulta asimismo innegable. Las decisiones del Gobierno chino responden a sus necesidades económicas internas, pero también a sus imperativos de seguridad y a sus ambiciones nacionales. Al igual que otras potencias ascendentes a lo largo de la historia, sus intereses se ampliarán de manera paralela al aumento de su poder y China buscará el estatus que cree le corresponde en la jerarquía internacional, reclamando una mayor participación en la definición de

¹ *Leslie H. Gelb, «GDP Now Matters More than Force», *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, (noviembre/diciembre 2010), p. 38.

² WORLD BANK, «GDP Ranking», disponible en <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>. Fecha consulta 13.3.2017.

³ Entre otros trabajos de una enorme literatura, véase: KYNGE, James, «China Shakes the World», Houghton Mifflin, Boston, 2006; LAMPTON, David M., «The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds», University of California Press, Berkeley, 2008; BERGSTEN, C. Fred, et al., «China's Rise: Challenges and Opportunities», Peterson Institute for International Economics/Center for Strategic and International Studies, Washington, 2009; JACQUES, Martin, «When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World», Allen Lane, Londres, 2009; y CHRISTENSEN, Thomas J., «The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power», W. W. Norton, Nueva York, 2015.

las reglas globales. Nunca ha resultado más necesario, por tanto, entender las percepciones, preferencias y estrategias chinas, y examinar su posible impacto sobre la economía y el orden internacional del futuro.

Hasta la crisis financiera global de 2008, la acción exterior china estuvo definida por la doctrina del «ascenso pacífico»: Pekín buscaba ante todo el mantenimiento de un entorno internacional estable que le permitiera concentrarse en su desarrollo económico y modernización interna⁴. China aspiraba a consolidar su influencia, pero también a prevenir la formación de una coalición hostil que pudiera obstaculizar sus objetivos. Para evitar crear una percepción de amenaza, los líderes chinos optaron por una estrategia de cooperación y multilateralismo. La crisis financiera global supuso, sin embargo, un cambio de ciclo. Frente a los graves problemas estructurales que padecían las economías occidentales, China aceleró su ascenso. El incremento de sus capacidades y una mayor confianza en sí misma condujeron al abandono del bajo perfil internacional recomendado en su día por Deng Xiaoping, para asumir un mayor protagonismo. Así se puso de relieve cuando, a partir de 2009, Pekín aumentó la presión con respecto a sus reclamaciones territoriales en los mares de China Meridional y Oriental. La transformación de su política exterior se acentuó aún más tras la llegada al poder de Xi Jinping a finales de 2012 y, desde entonces, China comenzó a buscar una paridad en sus relaciones con Estados Unidos que reflejara su creciente influencia internacional⁵.

En este giro puede observarse un claro esfuerzo por vincular la diplomacia económica a los objetivos estratégicos del país, como reflejan una serie de propuestas que han atraído la atención internacional y constituyen el objeto de este capítulo. En un discurso pronunciado en Kazajstán en septiembre de 2013, el presidente Xi Jinping sugirió la puesta en marcha de un «Cinturón Económico de la Ruta de la Seda», que enlazara China con Europa a través de Asia central. Un mes más tarde, en una intervención ante el Parlamento indonesio, Xi hizo pública su propuesta de una «Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI», que se extendería de China al Mediterráneo a través del mar de China Meridional y el océano Índico⁶.

⁴ PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. «China's peaceful development road», 22 diciembre 2005, disponible en http://en.people.cn/200512/22/eng20051222_230059.html. Fecha consulta 13.3.2017.

⁵ DENG Yong, «China: The Post-Responsible Power», *The Washington Quarterly*, vol. 37, núm. 4 (Invierno 2015), pp. 117-132, disponible en <https://twq.elliott.gwu.edu/china-post-responsible-power>; YAN Xuetong. «From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement», *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, núm. 2 (Verano 2014), disponible en <https://academic.oup.com/cjip/article/7/2/153/438673/From-Keeping-a-Low-Profile-to-Striving-for>. Fecha consulta 13.3.2017.

⁶ Desde 2014 el Gobierno chino incluyó ambos ejes bajo una misma denominación, «One Belt, One Road» (OBOR), sustituida a partir del año siguiente por la «Belt and Road Initiative» (BRI).

En el mismo discurso, Xi anunció el establecimiento en Pekín de un nuevo banco multilateral, el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (AIIB en sus siglas en inglés), llamado a competir, según algunos analistas, con el Banco Mundial y con el Banco Asiático de Desarrollo. Un año más tarde, el Gobierno chino se implicó en la creación de otra institución financiera multilateral, el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica), con sede en Shanghai. Todavía en 2014, en la cumbre del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) celebrada en Pekín, Xi anunció la creación de un Fondo de la Ruta de la Seda, y promovió la formación de un Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP). Esta suma de iniciativas conducía a la inevitable conclusión de que China trataba de crear instrumentos e instituciones que le proporcionaran un mayor margen de maniobra en la escena internacional.

La creciente asertividad en el terreno de la seguridad y las iniciativas económicas mencionadas están estrechamente relacionadas. A medida que convierte su peso económico en influencia estratégica, China aspira a convertirse en una gran potencia militar y a reconfigurar una estructura de seguridad regional que durante 70 años se ha articulado en torno a las alianzas bilaterales de Estados Unidos. Estas ambiciones coinciden con un contexto de transición de su economía, una vez agotado el modelo basado en las exportaciones y en las inversiones fijas de capital. Para crear empleo y mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos —imperativo político por excelencia para los líderes chinos—, resulta necesario reorientar la economía hacia el consumo y los servicios, y reestructurar la industria hacia la innovación y la alta tecnología para facilitar el tipo de desarrollo que le permita alcanzar el estatus de un país avanzado⁷. Tales objetivos, a los que se suma la necesidad de encontrar nuevos mercados externos para dar salida a su exceso de capacidad industrial y financiera, hacen que la sostenibilidad del crecimiento chino dependa en gran medida del exterior.

La prioridad de asegurar su crecimiento a largo plazo y sus ambiciones como gran potencia le empujan de este modo a intentar rehacer la estructura de la economía mundial y reformar el sistema multilateral para adaptar ambos a sus necesidades e intereses. El objetivo de China ya no es su integración internacional —gracias a la cual ha prosperado en el extraordinario grado que lo ha hecho—, sino la reconfiguración proactiva del orden global. Y el principal medio con que cuenta para hacer realidad sus propósitos es su poder económico.

Las capacidades militares chinas, aunque en rápido aumento, son aún limitadas. Tampoco quiere China provocar inestabilidad. Ambas circunstancias quedan cubiertas si recurre a instrumentos económicos y financieros para

⁷ ROSEN, Daniel H. «Avoiding the Blind Alley: China's Economic Overhaul and Its Global Implications», Asia Society Policy Institute, Washington, octubre 2014, disponible en http://asiasociety.org/files/pdf/AvoidingtheBlindAlley_FullReport.pdf. Fecha consulta 13.3.2017.

reorientar a su favor el entorno exterior. Los resultados de la estrategia seguida durante los últimos 20 años y la llegada de Trump a la Casa Blanca le facilitan grandes ventajas a tales efectos. En Asia en particular, el auge económico de China ha transformado los patrones regionales de comercio e inversión, incrementando de manera notable su influencia. A mediados de la década de los noventa, Estados Unidos era el mercado más relevante para todas las principales economías asiáticas, y Japón el principal inversor. Hoy, por el contrario, su primer socio comercial es China, decidida a ascender también a la primera posición en cuanto a sus inversiones, que todos los países de la región desean atraer (en 2014 China se convirtió por primera vez en un exportador neto de capital, al invertir más en el exterior de lo que recibe). El uso estratégico de los préstamos de su banca pública y de su política de ayuda al desarrollo constituye una fuente añadida de influencia⁸.

Para los líderes chinos, las iniciativas económicas que han articulado no son fines en sí mismas sino instrumentos para reducir su vulnerabilidad estratégica y facilitar su ascenso, dando forma a un entorno geopolítico y a una arquitectura de seguridad más aceptable a sus intereses. El reciente Libro Blanco sobre seguridad en Asia lo expresa en estos términos:

«El desarrollo de un marco de seguridad regional debe avanzar de manera paralela al desarrollo de un marco económico regional. La seguridad y el desarrollo están estrechamente vinculados y se complementan mutuamente. Debe darse igual consideración al marco de seguridad como al marco económico —principales componentes de la estructura regional en su conjunto— para asegurar su desarrollo paralelo. Por un lado, la mejora del marco de seguridad ayudará a garantizar un entorno pacífico y estable para el desarrollo económico; por otro, una integración económica regional más rápida proporcionará un sólido apoyo económico y social para el desarrollo del marco de seguridad⁹».

Buena parte de las propuestas comerciales y de inversión van orientadas a hacer que sus socios —en particular sus Estados vecinos en Asia— se vuelvan económicamente más dependientes de China (y menos por tanto de Estados Unidos). Al mismo tiempo, Pekín ha hecho explícita su intención de utilizar incentivos y sanciones para que otros gobiernos se ajusten a sus preferencias políticas. Aquellos países que apoyen a China obtendrán bene-

⁸ Véase DOLLAR, David, «China as a Global Investor», Brookings Institution, Washington, mayo 2016, disponible en https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/China-as-a-Global-Investor_Asia-Working-Paper-4.pdf; WOLF, Charles, WANG Xiao, WARNER, Eric, «China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: Scale, Content, Destinations, and Implications», RAND Corporation, Santa Monica, 2013, disponible en http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR118.html. Fecha consulta 13.3.2017.

⁹ PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. «China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation», 17 enero 2017, disponible en http://english.gov.cn/archive/white_paper/2017/01/11/content_281475539078636.htm. Fecha consulta 13.3.2017.

ficios económicos, mientras quienes se opongan serán castigados¹⁰. A pesar de la preocupación por la rápida modernización militar china y la diplomacia coactiva que está practicando en su periferia marítima, ninguno de ellos puede permitirse acompañar a Estados Unidos en una política de contención de China si su futuro económico depende de su acceso al mercado chino y de las inversiones de Pekín; una necesidad que se ha acentuado tras el abandono del Acuerdo Transpacífico (TPP) por parte de la Administración Trump¹¹.

El significado geopolítico del comercio y las inversiones chinas resulta así cada vez más obvio: mediante sus incentivos económicos, China ha adquirido una creciente capacidad para influir en los cálculos estratégicos de sus Estados vecinos —ampliando las opciones de unos, reduciendo las de otros—, logrando acercar incluso a aliados de Washington a su órbita, y modificando gradualmente de este modo el orden de seguridad regional que ha liderado durante décadas Estados Unidos¹². China no está haciendo en realidad nada que no hayan hecho antes otras potencias: utilizar sus recursos económicos para asegurar intereses geopolíticos¹³. Pero en su caso llama la atención la escala de las cifras, la ambición de los objetivos, y la estrecha integración de sus preferencias económicas, políticas y diplomáticas¹⁴.

La conclusión de estas páginas es que las principales iniciativas «geo-económicas» chinas revelan tres grandes objetivos: (1) imponer un modelo alternativo de globalización frente al liderazgo de Occidente; (2) facilitar la

¹⁰ GLASER, Bonnie S., «China's Coercive Economic Diplomacy—A New and Worrying Trend», PacNet núm. 46, Pacific Forum CSIS, 23 julio 2012, disponible en https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/Pac1246.pdf; REILLY, James, «China's Economic Statecraft: Turning Wealth into Power», Lowy Institute, noviembre 2013, disponible en https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/reilly_chinas_economic_statecraft_web_0.pdf. Fecha consulta 13.3.2017.

¹¹ HARRIS, Gardiner y BRADSHAW, Keith, «China's Influence Grows in Ashes of Trans-Pacific Trade Pact», New York Times, 19 noviembre 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/11/20/business/international/apec-trade-china-obama-trump-tpa-trans-pacific-partnership.html>; JAIPRAGAS, Bhavan, «Will Trump Cause Southeast Asian Nations to Pivot to China?», South China Morning Post, 18 diciembre 2016, disponible en <http://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2055305/will-trump-cause-southeast-asian-nations-pivot-china>. Fecha de la consulta 20.2.2017.

¹² Con efectos de menor alcance, es un juego de influencia también perceptible en otros continentes como África, América Latina u Oriente Próximo. Véase al respecto FERCHEN, Matt, «China, Economic Development, and Global Security: Bridging the Gaps», Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, Pekín, diciembre 2016, disponible en http://carnegieendowment.org/files/CP_289_Ferchen_China_Final.pdf. Fecha consulta 20.2.2017.

¹³ BALDWIN, David, «Economic Statecraft», Princeton University Press, Princeton, 1985; BLACKWILL, Robert D. y HARRIS, Jennifer M., «War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft», Harvard University Press, Cambridge, 2016.

¹⁴ NORRIS, William J., «Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control», Cornell University Press, Ithaca, 2016. Véase asimismo ZHANG Xiaotong y KEITH, James, «From Wealth to Power: China's New Economic Statecraft», The Washington Quarterly, vol. 40, núm. 1 (Primavera 2017), pp. 185-203.

integración económica de Eurasia y del Indo-Pacífico para reconfigurar a largo plazo la estructura de la economía mundial y la geopolítica global; y (3) hacer irreversible de manera gradual un nuevo orden en Asia, con China como potencia central.

¿Son ambiciones realizables? Su consecución depende de numerosos factores, entre ellos: la sostenibilidad del crecimiento chino, la reacción de las otras grandes potencias a sus movimientos, y los obstáculos que encontrará en la ejecución de sus iniciativas. Cuando menos, es evidente que China tiene un concepto geopolítico para la transformación de su entorno exterior, y la capacidad económica y financiera para intentar hacerla realidad.

Este capítulo comienza por definir la visión china de la globalización y del orden multilateral, para analizar posteriormente sus propuestas de reforma del sistema de Bretton Woods, y la lógica que le ha llevado a crear nuevas instituciones como el AIIB y el NDB. Se examinarán a continuación las iniciativas comerciales chinas, englobadas bajo la Asociación Económica Regional Integral (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP), y el liderazgo del FTAAP. La Nueva Ruta de la Seda, paradigma de las ambiciones geo-económicas de la República Popular, es el objeto de la siguiente sección, en la que, tras describir su origen y evolución, se identificarán las principales motivaciones económicas y geopolíticas de la iniciativa. Finalmente, las conclusiones valorarán los objetivos perseguidos por Pekín en su diplomacia económica.

China y la gobernanza global

¿Nuevo líder de la globalización?

En 1980, con el 25 por cien de la población del planeta, China representaba en torno al dos por cien del PIB global. Cuatro décadas después, esa cifra ha aumentado al 18 por cien, y se estima puede incrementarse en torno al 20 por cien en 2050¹⁵. Si en 1980 sumaba menos del uno por cien del comercio mundial, en 2015 representaba el 14 por cien. Su extraordinario ascenso, como el de Asia en su conjunto, solo puede entenderse en el contexto de la globalización. Como señaló un antiguo asesor del presidente Hu Jintao, Zheng Bijian, optar por la integración global fue la más importante elección estratégica tomada por China en la era contemporánea¹⁶. Al contar con la ventaja competitiva de una mano de obra abundante y de bajo coste, la apertura del país permitió a China atraer inversión extranjera, tecnologías y

¹⁵ PricewaterhouseCoopers, «The Long View: How will the global economic order change by 2050», febrero 2017, p. 4, disponible en <http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>. Fecha de la consulta 20.2.2017.

¹⁶ ZHENG Bijian, «China's 'peaceful rise' to great-power status», *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 5 (septiembre-octubre 2005), p. 20.

prácticas modernas de gestión empresarial. La adhesión a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001 aceleró el proceso, tras situarse China en el centro de las redes regionales y globales de producción. Como principal beneficiario de la globalización, la disrupción de ese orden provocaría, por definición, un grave daño a sus propios intereses económicos¹⁷.

Pero que China necesite la globalización no significa que al mismo tiempo no quiera reorientarla. Pekín reconoce que se ha beneficiado de manera extraordinaria del orden internacional de posguerra, pero no participó en la definición de sus reglas. El contraste entre los principios liberales de ese orden y el régimen político chino explica, por otra parte, que en el discurso de Pekín sobre la globalización se haya manifestado siempre una voluntad de «control» del proceso¹⁸. Por lo demás, si anteriormente su margen de maniobra era limitado, las declaraciones y las acciones de los líderes chinos desde la crisis financiera global revelan su convicción de contar con la oportunidad estratégica para reajustar las instituciones y las reglas multilaterales. Desde la llegada al poder de Xi Jinping, China ha mantenido un discurso consistente que, tras la victoria de Donald Trump en las últimas elecciones presidenciales norteamericanas, le ha permitido llevar la iniciativa en defensa de la globalización.

En septiembre de 2016, como anfitrión de la cumbre anual del G20 en Hangzhou, Xi fue bien explícito:

«Seguiremos participando plenamente en la globalización económica y apoyando el régimen comercial multilateral. Ampliaremos el acceso a la inversión extranjera, facilitaremos esa inversión para promover una competencia justa y abierta, y crear un sólido entorno empresarial. Aceleraremos asimismo las negociaciones de acuerdos de libre comercio y tratados de inversión con los países pertinentes, y el desarrollo de zonas piloto de libre comercio en China. Mientras realizamos de manera ordenada una reforma del tipo de cambio basada en el mercado, y la apertura del mercado nacional de capital, continuaremos los esfuerzos para convertir el yuan en una moneda internacional e internacionalizar el sector financiero de China¹⁹».

¹⁷ «Si se acaba con la globalización, sería nuestro fin», ha señalado el exviceministro chino de comercio, Long Yognu: cit. p. MCGREGOR, James, «How Trump Can Win With China», *Foreign Policy*, 3 febrero 2017, disponible en <http://foreignpolicy.com/2017/02/03/towards-a-trump-pacific-partnership-a-way-forward-to-win-on-trade-with-china/>. Fecha consulta 20.2.2017.

¹⁸ MOORE, Thomas G., «China and globalization», en KIM, Samuel S., ed. «East Asia and globalization», Rowman & Littlefield, Lanham, 2000, págs. 105-132; YU Keping, «From the discourse of 'Sino-West' to 'globalization': Chinese perspectives on globalization», *Institute on Globalization and the Human Condition*, McMaster University, Hamilton, Ontario (Canadá), marzo 2004, p. 8.

¹⁹ «Keynote Speech by H.E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China, at the Opening Ceremony of the B20 Summit: A New Starting Point for China's Development A

Dos meses más tarde, en la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de APEC celebrada en Lima, Xi Jinping presentó a China como un baluarte contra las fuerzas proteccionistas y se manifestó a favor de acelerar la negociación del FTAAP, propuesta por él mismo dos años antes. Una vez más atrajo la atención por la escala de las cifras: «En cinco años, señaló, las importaciones chinas alcanzarán los ocho billones de dólares, atraerá una inversión de 600.000 millones de dólares, sus inversiones en el exterior acumularán 750.000 millones de dólares, y 700 millones de turistas chinos viajarán al extranjero²⁰».

Pero fue la presencia de Xi en el World Economic Forum, el pasado mes de enero, el mejor símbolo de los cambios en la distribución del poder mundial. En la primera intervención de un presidente chino en Davos, y solo tres días antes de la toma de posesión de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, era Xi, el líder de una nación gobernada por un partido comunista, quien defendía el libre comercio. En respuesta a las inclinaciones proteccionistas de Trump, Xi señaló:

«Cualquier intento de cortar el flujo de capital, tecnologías, productos, industrias y personas entre las economías, y reconducir las aguas de los océanos hacia lagos y arroyos aislados simplemente no es posible. De hecho, va en contra de la tendencia de los tiempos. (...) Culpar a la globalización económica de los problemas del mundo no se corresponde con la realidad, y no ayudará a resolver dichos problemas. (...) [China] debe adaptar y guiar la globalización económica, amortiguar su impacto negativo y ofrecer sus beneficios a todos los países y naciones²¹».

Nunca antes se había propuesto China de manera tan explícita como líder global alternativo, aunque Pekín asegura que no es un papel que haya buscado. «No es que China haya querido ponerse al frente, sino que los que estaban delante han dado un paso atrás, dejando el puesto a China», declaró un alto cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores. «Si se requiere que China adopte ese papel de liderazgo, añadió, China asumirá entonces sus responsabilidades²²».

New Blueprint for Global Growth», Hangzhou, 4 septiembre 2016, disponible en http://www.g20chn.org/English/Dynamic/201609/t20160909_3414.html. Fecha consulta 15.1.2017.

²⁰ «Highlights of Xi's address at 2016 APEC CEO Summit», New China, 19 noviembre 2016, disponible en http://news.xinhuanet.com/english/2016-11/20/c_135843072.htm; "China Advocates APEC leadership in economic globalization despite setbacks", Xinhua, 21 noviembre 2016, disponible en <http://en.people.cn/n3/2016/1121/c90000-9144647.html>. Fecha consulta 15.1.2017.

²¹ «President Xi's Speech to Davos in Full», 17 enero 2017, disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>. Fecha consulta 18.1.2017.

²² «Diplomat says China would assume world leadership if needed», Reuters, 23 enero 2017, disponible en <http://uk.reuters.com/article/uk-china-usa-politics-idUKKBN1570YW>. Fecha consulta 23.3.2017.

Como mayor fabricante y exportador mundial, es lógico que China defienda el sistema actual. Necesita acceso a las tecnologías más avanzadas, de la misma manera que necesita vender sus productos en los mercados exteriores. Solo en el extranjero puede mitigar el exceso de capacidad de su industria y dar salida a sus enormes reservas de divisas. El interés y compromiso chino con la globalización implica por tanto que no se trata una clásica potencia revisionista; por el contrario, los líderes chinos ven su país como nuevo motor de la globalización, y esta como necesaria para su estabilidad interna y para lograr el estatus internacional que desean. No obstante, al defender la globalización buscan una mayor libertad de acción para reconfigurarla. Como señaló Xi en un seminario interno sobre seguridad nacional celebrado el pasado mes de febrero, el objetivo de China no es el de sustituir el orden actual sino el de desempeñar un papel más proactivo, «guiando» su reforma²³.

Lo que China desea, en efecto, es adaptar el sistema internacional al nuevo contexto global, participando en el establecimiento de sus reglas y creando instituciones adicionales. Dos grandes factores explican ese impulso. Uno primero es de carácter histórico y nacionalista: China no está interesada en integrarse en un sistema construido por Occidente. Al ser más poderosa, quiere ejercer una mayor influencia y ajustarlo a sus intereses, en forma de una nueva globalización dirigida por las economías emergentes más que por las occidentales. El segundo, aunque relacionado con el anterior, es político: la necesidad de compatibilizar su compromiso con la globalización —de la que dependen sus intereses económicos— con la resistencia a un orden global que busca imponer principios liberales, opuestos por tanto a sus intereses políticos. En otras palabras, China busca la defensa de la globalización en aquellos aspectos de los que se ha beneficiado, como el libre comercio, pero no como visión del mundo; es decir: globalización sin liberalismo²⁴.

Ese imperativo explica la lógica del comportamiento chino. Por un lado, sus incentivos económicos y su proactivismo diplomático tienen como objetivo

²³ HAENLE, Paul, «Is the Trump Era Really the Xi Era?», Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, 28 febrero 2017, disponible en <http://carnegietsinghua.org/publications/?fa=68137>. Fecha consulta 1.3.2017. Véase asimismo HUANG Zheping, «Chinese president Xi Jinping has vowed to lead the 'new world order'», Quartz, 22 febrero 2017, disponible en <https://qz.com/916382/chinese-president-xi-jinping-has-vowed-to-lead-the-new-world-order/>. Fecha consulta 3.3.2017.

²⁴ KYNGE, James, «China stakes a claim for globalism without liberalism», Financial Times, 27 enero 2017, disponible en <https://www.ft.com/content/11c80d68-e47f-11e6-9645-c9357a75844a>. Véase asimismo GODEMENT, François, «Expanded ambitions, shrinking achievements: How China sees the global order», European Council on Foreign Relations Policy Brief, marzo 2017, p. 4, disponible en http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR204_-_EXPANDED_AMBITIONS_SHRINKING_ACHIEVEMENTS_-_HOW_CHINA_SEES_THE_GLOBAL_ORDER.pdf; y ACHARYA, Amitav, «Donald Trump as President: Does It Mark a Rise of Illiberal Globalism?», Yale Global Online, 22 enero 2017, disponible en <http://yaleglobal.yale.edu/content/donald-trump-president-does-it-mark-rise-illiberal-globalism>. Fecha consulta 27.1.2017.

preferente el mundo en desarrollo. Su objetivo es influir en aquellos países donde puede marcar la diferencia y cosechar recompensas sin tener que prestar atención a las demandas occidentales para liberalizar su sistema político e inculcar los valores democráticos²⁵. Por otro, China sigue un doble juego: mientras se esfuerza por aparecer como campeón de la globalización, persigue al tiempo sus intereses nacionales más estrictos mediante un discurso y unas prácticas coherentes con el capitalismo de Estado que caracteriza su sistema interno. A la misma conclusión conduce el análisis de sus acciones con respecto a las instituciones multilaterales.

China y el sistema multilateral

En distintas ocasiones, los líderes chinos han hecho hincapié en una mayor participación de su país en la formulación de las reglas de la gobernanza global²⁶. Sus iniciativas de los últimos años (el AAIB o la Nueva Ruta de la Seda, pero también otras, como un sistema internacional de pagos alternativo —China International Payment System, CIPS— o su propia agencia de «rating» —Universal Credit Rating Group, UCRG—) son interpretadas en el marco de esa agenda, como muestra de la intención china de construir un orden alternativo dirigido a debilitar las bases del sistema liderado por Estados Unidos desde la posguerra mundial²⁷.

La realidad es algo más compleja. China, es cierto, está creando nuevas instituciones. Pero, al mismo tiempo, está renovando su compromiso con las existentes. Reformando el sistema desde dentro y completándolo desde fuera, es como intenta facilitar la transición hacia un orden mundial que refleje su creciente peso económico.

Reforma del sistema

En la búsqueda del reconocimiento de su estatus internacional, Pekín busca un mayor espacio en las instituciones multilaterales mediante una mayor representación en sus órganos de gobierno y un aumento de sus derechos de voto. La reforma de las instituciones se traduce en una redistribución de la capacidad de decisión de las mismas, mayor influencia en su funciona-

²⁵ KYNGE, *Op. cit.*

²⁶ «Xi calls for reforms on global governance», Xinhua, 26 septiembre 2016, disponible en: http://www.china.org.cn/china/2016-09/29/content_39393813.htm. Fecha consulta 3.3.2017.

²⁷ HELLMANN, Sebastian, et al, «China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order», MERICS China Monitor, núm. 18, 28 octubre 2014, disponible en http://www.merics.org/fileadmin/templates/download/china-monitor/China_Monitor_No_18_en.pdf; LIAO, Rebecca, «Out of the Bretton Woods», Foreign Affairs, 27 julio 2015, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-07-27/out-bretton-woods>. Fecha consulta 25.3.2017.

miento, y en la obtención de un mayor porcentaje de los beneficios derivados de la cooperación institucional²⁸. Es lo que ha intentado lograr China en las instituciones de Bretton Woods.

En la cumbre del G20 celebrada en Pittsburgh en 2009, China reclamó un aumento de su porcentaje de voto en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Hacía ya una década que se había convertido en contribuyente neto, y participaba en la cofinanciación de proyectos con la mayoría de los bancos regionales de desarrollo. La necesidad de adaptar la estructura multilateral a los cambios en la distribución del poder global fue reconocida y, en la reunión del año siguiente del grupo, en Seúl, se confirmarían una serie de reformas a favor de las grandes economías emergentes. En abril de 2010 se acordó aumentar la capacidad de voto de China en el Banco Mundial del 2,27 por cien al 4,42 por cien, y, en diciembre del mismo año, su participación en el FMI del 3,8 por cien al seis por cien. En ambas instituciones China pasaría a convertirse en el tercer accionista. La ratificación parlamentaria de las reformas se ejecutó con rapidez, con la significativa excepción de Estados Unidos. El Congreso norteamericano bloqueó la aprobación durante cinco años. Hasta diciembre de 2015 no dio su visto bueno a las nuevas cuotas, aunque Washington mantiene su derecho de veto sobre las decisiones del FMI²⁹. No son pocos los analistas que consideran este bloqueo como uno de los factores que llevaron a Pekín a crear el AIIB.

En la OMC, por otra parte, China ha adquirido una considerable experiencia y ha sabido sacar partido a la organización como uno de sus principales beneficiarios. Pekín la considera esencial para sus intereses económicos y no ha dudado en defenderla cuando la actual Administración norteamericana pone en duda su necesidad. En los términos explícitos del portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores: «China apoya el régimen comercial multilateral basado en reglas, justo y abierto, con la OMC como núcleo central». Una declaración que obliga a concluir, como apunta un experto norteamericano, que «[China] ha pasado de estar fuera del sistema a proporcionar un mayor liderazgo dentro del sistema³⁰».

El interés de China por estas instituciones resulta pues evidente. Sus ambiciones cada vez más globales y su discurso como potencia responsable hacen inimaginable que pueda amenazar con retirarse de los regímenes

²⁸ IKENBERRY, G. John y LIM, Darren J., «China's emerging institutional statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony», Brookings Institution, Washington, abril 2017, p. 7, disponible en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf>. Fecha consulta 20.4.2017.

²⁹ «IMF reforms clear last hurdle with US adoption», BBC, 19 diciembre 2015, disponible en <http://www.bbc.com/news/business-35141683>. Fecha consulta 25.3.2017.

³⁰ «China's WTO Bench Honed Over 15 Years Girds for U.S. Trade Fight», Bloomberg, 15 marzo 2017, disponible en <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-03-15/china-s-wto-bench-honed-over-15-years-girds-for-u-s-trade-fight>. Fecha consulta 16.3.2017.

multilaterales. Es más, frente a un Washington en repliegue, su activismo en estas organizaciones maximiza su proyección internacional. No es casual por ello que la reacción inmediata de Pekín a la elección de Trump consistiera en renovar las propuestas de integración comercial en Asia, analizadas más adelante, y reafirmar su compromiso con el acuerdo de París sobre cambio climático. También existen razones de orden interno que explican la actitud china: desde su adhesión a la OMC, Pekín ha encontrado en las instituciones multilaterales un útil instrumento para justificar las reformas en su economía, muchas de las cuales son objeto de grandes resistencias internas. Para hacer frente tanto a riesgos políticos externos —ya se trate de las tentaciones proteccionistas de alguna gran potencia, o de las críticas a su régimen autoritario— como internos —los enemigos de la transformación estructural de su economía—, las organizaciones internacionales cumplen por tanto un papel insustituible. La participación activa en las mismas, como ha escrito Kun-Chin Lin, «es, sin duda, la forma más rentable de proporcionar un entorno estable y receptivo a la expansión global de China³¹».

Otra ilustración de la estrategia china es el sistema monetario internacional. En 2009, el gobernador del Banco Central de China ya propuso la creación de una nueva divisa internacional de referencia, no vinculada a ningún país concreto y con un valor estable. Su sugerencia consistía en modificar los Derechos Especiales de Giro del FMI y ampliar su uso en las transacciones comerciales y financieras. La primera parte de su propuesta se hizo realidad en septiembre de 2016, cuando, sin ser aún convertible su divisa, el FMI la incluyó (junto al dólar, el euro, el yen y la libra esterlina) en su cesta de referencia³². La internacionalización del yuan, impulsada por esta decisión pero también por el creciente número de acuerdos bilaterales y emisiones de valores basados en dicha moneda, contribuirá —desde la perspectiva interna— a la reforma de los mercados financieros chinos y, de esa manera, a una mejor eficiencia en el uso del capital. Proporcionará asimismo nuevos canales a través de los cuales ganar influencia exterior³³. Aunque los expertos comparten cierto escepticismo sobre el potencial internacional del yuan a medio plazo, las ambiciones monetarias chinas tienen una clara connotación geopolítica³⁴. No puede descartarse, por ello, que durante la próxima

³¹ LIN Kun-Chin, «China and the Intergovernmental Organizations», en BROWN, Kerry, ed., «The Critical Transition: China's Priorities for 2021», Chatham House, Londres, 2017, p. 50.

³² «IMF Adds Chinese Renminbi to Special Drawing Rights Basket», IMF News, 30 septiembre 2016, disponible en <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/29/AM16-NA093016IMF-Adds-Chinese-Renminbi-to-Special-Drawing-Rights-Basket>. Fecha consulta 20.4.2017.

³³ QUINN, Noel, «China's RMB Liberalisation: the Growing Influence of the Currency on Asean Markets», International Business Times, 6 noviembre 2013, disponible en <http://www.ibtimes.co.uk/rmb-liberalisation-hsbc-yuan-trade-asean-519998>. Fecha consulta 20.4.2017.

³⁴ Quizá como reflejo de este hecho, se multiplican las monografías al respecto. Véase OVERHOLT, William, et al, «Renminbi Rising: A New Global Monetary System Emerges»,

década se produzcan los mayores cambios en la arquitectura financiera internacional desde 1945. *The Economist* especula, por ejemplo, con el día en que China pudiera convertirse en el mayor contribuyente al Banco Mundial y al FMI: según sus estatutos, la sede de ambos tendría que trasladarse a la República Popular³⁵.

Se impone pues la conclusión de que, operando a través de las instituciones existentes, China satisface no pocos de sus intereses. Su mayor margen de maniobra le ofrece, por lo demás, dos ventajas añadidas. Por una parte, puede utilizar su nueva influencia para obstaculizar las reglas y prácticas liberales de las que desconfía, mientras promueve su propia agenda política. Por otra, avanza en otro relevante objetivo: cambiar gradualmente la distribución de poder en el seno de las mismas. Pekín desafía así de manera discreta el papel dominante de Estados Unidos; una estrategia que también parece perseguir —de manera más visible— mediante la creación de nuevas instituciones.

Nuevas instituciones

Cuando China considera que necesita una influencia mayor de la que le otorgan las instituciones de Bretton Woods, no ha dudado en establecer sus propios instrumentos. Destaca entre ellos el AIIB, pero también el nuevo banco de los BRICS. Su intento de crear una institución financiera adicional —un banco de desarrollo en el marco de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) —, está paralizado sin embargo por la oposición de Rusia.

El Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (AIIB)

El lanzamiento del AIIB en 2013, y la rápida adhesión al mismo de la mayoría de los aliados tradicionales de Estados Unidos (con la excepción de Japón), pese a las presiones de Washington para que no lo hicieran, es un claro reflejo de la determinación china de convertirse en un actor geopolítico de peso.

En los meses anteriores a la creación del banco, el presidente Obama insistió repetidamente en el objetivo de asegurar que sea Estados Unidos —y no China— quien escriba las reglas de la economía global del futuro. El TPP respondía a esa motivación, como reconocía el propio secretario de Defensa, Ashton Carter, al declarar que «la aprobación del TPP era tan importante como añadir un portaviones más [a la flota norteamericana]³⁶». Pese a los

Wiley, Chichester, 2016; PRASAD, Eswar S., «Gaining Currency: The Rise of the Renminbi», Oxford University Press, Nueva York 2016; y SUBACCHI, Paola, «The People's Money: How China Is Building a Global Currency», Columbia University Press, Nueva York, 2017.

³⁵ «China's economic diplomacy: Closer to centre-stage», *The Economist*, 25 marzo 2017, pp. 62-63.

³⁶ Sobre la lógica geopolítica del TPP, véase GREEN, Michael J., y GOODMAN, Matthew P., «After TPP: the Geopolitics of Asia and the Pacific», *The Washington Quarterly*, vol. 38, núm. 4

desmentidos oficiales, el «pivot» o «rebalance» de Estados Unidos hacia Asia fue interpretado por Pekín como un intento por contener a China. El AIIB, como las restantes iniciativas examinadas en estas páginas, debe considerarse en este contexto como una respuesta de la República Popular a la estrategia norteamericana.

La formación del banco ilustra el descontento chino con la lentitud de las reformas para abrirle un mayor espacio —el Congreso de Estados Unidos, como ya se mencionó, bloqueó la aprobación de las nuevas cuotas en el Banco Mundial y en el FMI—, pero también era una demostración de que cuenta con la voluntad y la capacidad para actuar fuera del sistema si así lo cree necesario para sus intereses. En octubre de 2014, un año después del anuncio de su creación, 21 países —la mayoría de ellos asiáticos— habían manifestado su intención de participar en el AIIB. Después de que también se sumara Reino Unido en marzo de 2015, la práctica totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea lo hicieron igualmente. Un total de 57 países firmaron como miembros fundadores en junio de ese año, aunque la institución siguió atrayendo a nuevos candidatos³⁷.

El banco comenzó oficialmente sus operaciones en enero de 2016, con un capital de 100.000 millones de dólares (la mitad que el Banco Mundial y dos tercios del Banco Asiático de Desarrollo, ADB), al que China contribuye con la mayor parte (28.900 millones de dólares). La República Popular tiene un 26,06 por cien del voto, lo que se traduce —emulando el papel de Estados Unidos en el Banco Mundial o en el FMI— en un derecho de veto sobre las decisiones de la institución. (El segundo accionista es India con un 7,51 por cien, y un 75 por cien del total del capital está en manos de Estados asiáticos).

En opinión de algunos observadores, el banco es el primer paso en un esfuerzo por construir un orden internacional sinocéntrico. Que sea China quien está al frente de la institución, marca la agenda y define las prioridades, podría implicar que los proyectos del banco respondan a reglas distintas de las del orden económico liberal³⁸. En realidad, como se analizó anteriormente, China en ningún caso ha abandonado las antiguas instituciones. Además de su papel más activo en las instituciones de Bretton Woods, continúa siendo el tercer mayor accionista del ADB —aunque Estados Unidos y Japón tienen un 26 por cien de los votos y China solo un 5,47 por cien—, y se ha esforzado en que el AIIB participe en la cofinanciación de proyectos con otros bancos e instituciones multilaterales. Por otra parte, la presencia de un importante número de miembros occidentales y los condicionantes de transparencia y

(Invierno 2016), pp. 19-34, https://twq.elliott.gwu.edu/sites/twq.elliott.gwu.edu/files/downloads/TWQ_Winter2016_Green-Goodman.pdf. Fecha consulta 10.4.17.

³⁷ KYNGE, James, «China-led investment bank attracts 25 new members», *Financial Times*, 24 enero 2017, disponible en <https://www.ft.com/content/671d8ac4-e18a-11e6-8405-9e5580d6e5fb>. Fecha consulta 25.1.2017.

³⁸ CHIN, Gregory T., «Asian Infrastructure Investment Bank: Governance Innovation and Prospects», *Global Governance*, vol. 22, núm. 1 (enero-marzo 2016), p. 11.

supervisión exigidos por los mercados internacionales, obliga al banco a actuar como el resto de instituciones multilaterales.

Es innegable, sin embargo, que China se ha dotado de un nuevo instrumento que permite maximizar su influencia. El AIIB es así una prueba más de la transformación del equilibrio de poder en la economía global, al haber demostrado Pekín que puede construir una institución de este alcance sin que Estados Unidos esté detrás de la misma³⁹. Aunque a corto plazo es improbable que el liderazgo chino del AIIB perjudique la posición de Estados Unidos en otras áreas, sumado a otras iniciativas —como la ya mencionada internacionalización del yuan— sí puede contribuir a diluir gradualmente la autoridad de Washington en el sistema financiero mundial y erosionar los beneficios estratégicos que obtiene como consecuencia de su posición. A la vez es reflejo del esfuerzo chino por competir con la influencia económica de Japón y su liderazgo del ADB.

Pero más importante, quizá, es el hecho de que el AIIB forma parte integral de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda. Poco después de su lanzamiento formal en octubre de 2014, China anunció asimismo la creación del Fondo de la Ruta de la Seda (SRF), dotado con 40.000 millones de dólares⁴⁰; del Fondo de Infraestructuras para la Ruta de la Seda Marítima, dotado con 20.000 millones de dólares (anunciado por el primer ministro Li Keqiang durante una reunión con la ASEAN); e inyectó 62.000 millones de dólares en sus dos principales «policy Banks» (el China Development Bank, CDB, y el Export-Import Bank) en apoyo de la iniciativa⁴¹. China cuenta pues con distintos instrumentos para financiar infraestructuras en Asia, y el AIIB no es en absoluto el más relevante de ellos⁴². Pero mientras los Fondos específicos para la Ruta de la Seda, el CDB y el Exim Bank son instrumentos unilaterales del Gobierno chino que participan de manera directa en la financiación de proyectos con los Estados concernidos, el AIIB diversifica las opciones de Pekín y le proporciona una plataforma multilateral que le protege de posibles tensiones políticas bilaterales⁴³.

³⁹ WIHTOL, Robert, «Beijing's Challenge to the Global Financial Architecture», *Georgetown Journal of Asian Affairs*, vol. 2, núm. 1 (Primavera/Verano 2015), pp. 7-15.

⁴⁰ En mayo de 2017, el presidente Xi anunció el aumento de su capital en 14.500 millones de dólares adicionales.

⁴¹ «China to Speed up Construction of New Silk Road», *China Daily*, 6 noviembre 2014, disponible en http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-11/06/content_18880708.htm; «China backs up silk road ambitions with \$62bn capital injection», *Financial Times*, 20 abril 2015, disponible en <https://www.ft.com/content/0e73c028-e754-11e4-8e3f-00144feab-7de>. Fecha consulta 20.4.2017.

⁴² Véase al respecto MILLER, Tom, «China's Asian Dream: Empire Building along the New Silk Road», Zed Books, Londres 2017, pp. 21-52; e «In charts: China's Belt and Road Initiative», *Financial Times*, 11 mayo 2017, disponible en <https://www.ft.com/content/18db2e80-3571-11e7-bce4-9023f8c0fd2e>. Fecha consulta 11 mayo 2017.

⁴³ CALLAGHAN, Mike y HUBBARD, Paul, «The Asian Infrastructure Investment Bank: Multi-lateralism on the Silk Road», *China Economic Journal*, vol. 9, núm. 2 (2016), p. 2.

En términos más generales, la nueva institución es un elemento más de la doble estrategia dirigida a facilitar la reforma de su economía —canalizando sus reservas de divisas y promoviendo el uso del yuan— y a transformar a su favor el orden regional integrando económicamente Eurasia⁴⁴. En palabras de un anónimo funcionario chino, la propuesta del AIIB es «política, política, política (sic): nunca lo olviden. Es la extensión de una nueva política bajo el presidente Xi para controlar el mar de China Meridional y dominar Asia. Estamos combinando políticas de “soft y hard-power”⁴⁵».

El Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS

China también desempeña un importante papel en el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) de los BRICS. La institución nació de una propuesta hecha por India durante la cuarta cumbre del grupo en Nueva Delhi, en 2012, para proporcionar a los países miembros una fuente de financiación para infraestructuras y otros grandes proyectos que no estuviera sujeta al control de los países industrializados de Occidente. La idea contó con el inmediato apoyo de China. El banco, por una parte, supondría una presión añadida a favor de la reforma del FMI para dar mayor espacio a las economías emergentes. Al mismo tiempo, Pekín contaría con un nuevo instrumento para utilizar sus reservas de divisas y reforzar su interdependencia con los restantes Estados miembros⁴⁶.

En la cumbre de julio de 2014 en Fortaleza, Brasil, los BRICS anunciaron formalmente el establecimiento de la institución, así como de un Acuerdo de Reservas de Contingencia (Contingent Reserve Arrangement, CRA). El NDB nació con un capital inicial suscrito de 50.000 millones de dólares (autorizado hasta 100.000 millones de dólares, y al que pueden sumarse otros países en desarrollo), y el CRA con un capital de otros 100.000 millones de dólares⁴⁷.

Como mayor economía mundial en términos de paridad de poder adquisitivo en 2014, y dando por hecho que sería el principal accionista, China quiso contar tanto con la sede como con la presidencia del NDB. Para evitar la competencia con otros miembros, en particular India, que también deseaba ambas cosas, se acordó que el capital inicial y la capacidad de voto se distribuirían por igual entre los cinco fundadores. Como primer presidente fue

⁴⁴ ARASE, Daniel, «What to Make of the Asian Infrastructure Investment Bank», The Asian Forum, 26 junio 2015, disponible en <http://www.theasianforum.org/what-to-make-of-the-asian-infrastructure-investment-bank/>. Fecha consulta 20.4.2017.

⁴⁵ WILSON, Elliot, «AIIB struggles for lack of investment», Euromoney, octubre 2014, disponible en <http://www.euromoney.com/Article/3388804/AIIB-struggles-for-lack-of-investment.html>. Fecha consulta 20.4.2017.

⁴⁶ LIU Ming, «BRICS development: a long way to a powerful economic club and new international organization», The Pacific Review, vol. 29, núm. 3 (marzo 2016), pp. 3-4.

⁴⁷ Sobre los antecedentes y el nacimiento del NDB y el CRA, véase STUENKEL, Oliver, «The BRICS and the Future of Global Order», Lexington Books, Lanham, 2015, pp. 105-120.

nombrado un nacional indio, pero la sede se estableció en Shanghai, y China proporcionará toda la infraestructura logística e intelectual. En el CRA, por su parte, mecanismo que ayudará a los Estados miembros a solventar problemas de liquidez en su balanza de pagos a corto plazo, China participa con 41.000 millones de dólares, y cuenta con el 39,95 por cien de la capacidad de voto.

El NDB es considerado como la alternativa de los BRICS al Banco Mundial, y el CRA como una fuente alternativa de liquidez frente al FMI. En sus documentos constitutivos ambos declaran la intención de cooperar con las instituciones regionales y multilaterales existentes. Pero, dada la pluralidad de instrumentos dirigidos a ofrecer financiación al mundo en desarrollo, la creación de unas instituciones a las que no pertenece ninguna nación occidental revela la determinación del grupo de reconfigurar la arquitectura financiera internacional de forma que quede reflejado su peso económico y, de manera más específica, de reducir su dependencia del dólar norteamericano. No debe sorprender por ello que su establecimiento se haya interpretado en clave geopolítica⁴⁸.

Con las mayores reservas de divisas del planeta, el músculo financiero chino será el principal pilar del NDB y del CRA. La estructura y la sede del banco en la República Popular suponen pues un reconocimiento por parte de los restantes miembros de los BRICS de que China comparte un papel de liderazgo en la gobernanza financiera global junto con Estados Unidos. Al mismo tiempo, el banco nace con algunas prioridades sugeridas por Pekín, como la de salvaguardar el papel de las empresas públicas, que fueron aceptadas de manera unánime por los otros participantes⁴⁹. La banca de propiedad estatal constituye de hecho uno de los instrumentos más útiles para traducir la financiación del desarrollo en influencia geopolítica.

El ya mencionado China Development Bank (CDB), por ejemplo, con activos en torno al billón de dólares —su cartera de préstamos supera la del JPMorgan Chase—, tiene como clientes a gobiernos extranjeros, a los que ofrece créditos sustanciales a tipos de interés inferiores a los del mercado⁵⁰. El CDB y el Export-Import Bank proporcionan en la actualidad a Asia más préstamos

⁴⁸ SINGHAL, Rajrishi, «NDB: A pivot to financial alternatives», Indian Council on Global Relations, octubre 2015, disponible en http://www.gatewayhouse.in/wp-content/uploads/2015/10/Rishi_Fudan-full-report.pdf; COHEN, Mike y ARKHIPOV, Ilya, «BRICS Nations Plan New Bank to Bypass World Bank, IMF», Bloomberg, 26 marzo 2013, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-03-25/brics-nations-plan-new-bank-to-bypass-world-bank-imf>. Fecha consulta 20.4.2017.

⁴⁹ EICHENGREEN, Barry, «Do the Brics Need Their Own Development Bank?», The Guardian, August 14, 2014, disponible en <https://www.theguardian.com/business/2014/aug/14/brics-development-bank-imf-world-bank-dollar>. Fecha consulta 20.4.2017.

⁵⁰ SANDERSON, Henry, y FORSYTHE, Michael, «China's Superbank: Debt, Oil and Influence: How China Development Bank is Rewriting the Rules of Finance», Bloomberg Press, Nueva York, 2013.

que el Banco Mundial y el ADB juntos. Por sí solo, el Exim Bank chino posee, por ejemplo, un tercio de la deuda externa de Kirguistán. De manera similar, los créditos chinos a América Latina exceden desde 2010 los concedidos conjuntamente por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Export Import Bank de Estados Unidos⁵¹. En el caso de África, el Exim Bank de China concedió créditos por valor de 63.000 millones de dólares a 54 Estados, mientras que el Eximbank de Estados Unidos prestó 1.700 millones de dólares, y a solo cinco países⁵².

Por resumir, el AIIB, los fondos de la Ruta de la Seda y el NDB, además de la internacionalización del yuan, facilitan varios objetivos estratégicos chinos. Permiten a la República Popular diversificar sus opciones institucionales y contar con mayores recursos para la financiación de las economías emergentes, sin estar bajo la tutela de las organizaciones de Bretton Woods y sus exigencias de condicionalidad. Al ser la principal fuente de capital de estos nuevos instrumentos, Pekín extiende al mismo tiempo su influencia en el mundo en desarrollo aunque, formalmente, aparezca como un mero *primus inter pares*. Y, con su mayor peso y liderazgo, equilibra así el peso político de Occidente⁵³.

Las iniciativas comerciales chinas

El comercio exterior ha sido la clave del ascenso económico de China desde 1978. Su adhesión a la OMC en 2001 marcó un nuevo hito, a partir del cual la República Popular se convirtió en el mayor beneficiario de un régimen comercial abierto, al combinar un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones en una economía de sus dimensiones, con la ventaja competitiva de una enorme población activa con reducidos salarios. En 2010 se convirtió en la mayor potencia exportadora y, en 2013, superó a Estados Unidos como primera potencia comercial. Si en el año 2000 China era el mayor socio comercial de cinco países, en la actualidad lo es de más de 124 (y Estados Unidos de 52).

⁵¹ GALLAGHER, Kevin P. y MYERS, Margaret, «China-Latin America Finance Database», Inter-American Dialogue, Washington, 2014, disponible en http://www.thedialogue.org/map_list/. Fecha consulta 20.4.2017.

⁵² VV. AA., «The United States and China in Africa: What does the data say?», China-Africa Research Initiative Policy Brief núm. 18, 2017, Johns Hopkins School of Advanced International Studies, disponible en: https://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/58fd32a5ff7c502a493d18ed/1492988584819/PB18_US+China+Africa.pdf. Fecha consulta 20.4.2017.

⁵³ BISWAS, Rajiv, «Reshaping the Financial Architecture for Development Finance: The new development Banks», LSE Global South Unit, Working Paper núm 2/2015, disponible en <http://eprints.lse.ac.uk/61120/1/LSE%20GSU%20Working%20Paper%202-2015.pdf>. Fecha consulta 20.4.2017. Véase asimismo FEIGENBAUM, Evan, «China and the world: Dealing with a Reluctant Power», Foreign Affairs, vol. 96, núm. 1 (enero-febrero 2017), p. 36.

Aunque el comercio ha disminuido en los últimos años como porcentaje del PIB chino, Pekín —como corresponde a un país que quiere reorientar a su favor las estructuras de la globalización— ha sido particularmente activo en el terreno comercial. En un contexto marcado por la parálisis en las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC y por los simultáneos procesos de integración económica en distintas regiones del mundo, China ha acelerado su impulso de distintos acuerdos de libre comercio (ALC).

La República Popular fue de hecho el primer país en Asia en promover iniciativas de libre comercio cuando, en 2000, propuso la creación de un ALC a la ASEAN. En vigor desde 2010, constituye el mayor bloque comercial por población, y el tercero por PIB tras la Unión Europea y el Área de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA). Pekín ha cerrado hasta la fecha más de una docena de ALC bilaterales (incluyendo Corea del Sur y Australia, dos aliados estratégicos de Estados Unidos, en 2014), y negocia un acuerdo trilateral con Corea del Sur y Japón desde 2012⁵⁴. Según declaraciones oficiales, Pekín aspira tener ALC con el 40 por cien de los Estados participantes en la BRI antes de finales de 2017, al considerar esta red de acuerdos como un importante refuerzo de la Ruta de la Seda⁵⁵. Pero, por sus implicaciones estratégicas, resultan especialmente relevantes dos instrumentos multilaterales panasiáticos: la Asociación Económica Regional Integral (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP), y el Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP).

Ambas iniciativas, como las examinadas en las páginas anteriores, revelan que China no oculta su voluntad de liderazgo. También coinciden en haberse formulado en parte como respuesta a la política norteamericana, en particular frente al TPP. Algunos expertos chinos identificaron este último como «el más grave desafío que afronta China de cara a su ascenso»⁵⁶. Pero no solo por excluir a la República Popular: Pekín temía que, como bloque comercial, el TPP tendría un impacto directo sobre el comercio exterior chino —que se reduciría— y sobre su influencia en la región, además de poner en peligro sus propias iniciativas de ALC y, de manera más general, alterar el proceso de integración regional en Asia. Para los líderes chinos resultaba necesario, por tanto, recurrir a fórmulas alternativas que permitieran neutralizar las posibles consecuencias del TPP⁵⁷.

⁵⁴ Véase «China's FTA Network», disponible en <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>. Fecha consulta 25.4.2017.

⁵⁵ «Commerce minister Gao Hucheng on China's 'One belt, one road' vision», Central Banking, 9 junio 2015, disponible en <http://www.centralbanking.com/central-banking/interview/2411669/commerce-minister-gao-hucheng-on-chinas-one-belt-one-road-vision>. Fecha consulta 25.4.2017.

⁵⁶ YE Min, «China and Competing Cooperation in Asia-Pacific: TPP, RCEP, and the New Silk Road», *Asian Security*. Vol. 11, no. 3, 2015, p. 213.

⁵⁷ Véase HEARNS, Adrian H. Hearn y MYERS, Margaret, eds. «The Changing Currents of Transpacific Integration: China, the TPP, and Beyond», Lynne Rienner, Boulder, 2016.

La Asociación Económica Regional Integral (RCEP)

Aunque el RCEP era una respuesta a esa inquietud, su protagonismo se ha reforzado al convertirse, tras el abandono norteamericano del TPP, en la más relevante iniciativa en la actual escena comercial global⁵⁸. Solo días después de que el presidente Trump firmara la retirada del TPP, China anunció que la prioridad es avanzar con este acuerdo⁵⁹. De manera también inmediata, países como Japón, Australia, Vietnam o Singapur —que consideraban el TPP decisivo para el futuro de sus economías—, declararon su interés por cerrar lo antes posible las negociaciones del RCEP —en el que también participan— pese al riesgo de una mayor dependencia de China.⁶⁰ Como mayor mercado exportador para la práctica totalidad de los Estados de su periferia, el RCEP reforzaría aún más el papel de China como centro económico del continente⁶¹. Para numerosos observadores, Trump habría ofrecido así a Pekín una gran oportunidad para ampliar su influencia sobre sus vecinos a través de este proyecto⁶².

Debe recordarse, no obstante, que el RCEP no es una iniciativa china sino de la ASEAN. Los ministros de Economía de la organización acordaron en noviembre de 2011 dar forma a un bloque regional integrado por sus 10 Estados miembros (Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam) más los seis socios con los que mantiene ALC bilaterales (China, Japón, Corea del Sur, India y Australia-Nueva Zelanda), consolidando estos en un único marco institucional. En la cumbre de jefes de Estado y de gobierno del año siguiente se formalizó el comienzo de las negociaciones⁶³.

⁵⁸ ARMSTRONG, Shiro y KING, Amy King, «East Asia's economic agreement», East Asia Forum, 19 febrero 2017, disponible en <http://www.eastasiaforum.org/2017/02/19/east-asias-economic-agreement/>. Fecha consulta 23.4.2017.

⁵⁹ «China committed to Asia-Pacific economic integration process: FM spokesperson», Xinhua, 24 enero 2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-01/24/c_136009940.htm. Fecha consulta 23.4.2017.

⁶⁰ Hasta siete de los 16 Estados participantes en las negociaciones del RCEP—Australia, Brunei, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam—fueron también firmantes del TPP.

⁶¹ China representa en la actualidad casi el 40 por cien del comercio exterior de Taiwán, el 21 por cien del de Corea del Sur (más que el de este país con Estados Unidos y Japón juntos), el 20 por cien del de Japón y el 14 por cien de la ASEAN.

⁶² DONNAN, Shawn, «Trump win gives China keys to Asian economic integration», Financial Times, 17 noviembre 2016, disponible en <https://www.ft.com/content/7a8159ce-ac83-11e6-9cb3-bb8207902122>; SAUNDERS, Doug, «Thanks to Trump, China is poised to dominate», The Globe and Mail, 26 noviembre 2016, disponible en <http://www.theglobeandmail.com/opinion/thanks-to-trump-china-is-poised-to-dominate/article33053674/>. Fecha consulta 24.4.2017.

⁶³ «Joint Declaration on the Launch of Negotiations for the Regional Comprehensive Economic Partnership», Phnom Penh, Cambodia, 20 noviembre 2012, disponible en <http://asean.org/storage/2016/10/SEOM-AFPs-Bali-Annex-4-Joint-Declaration-on-the-Launch-of-Negotiations-for-the-RCEP.pdf>. Fecha consulta 24.4.2017.

El potencial del RCEP deriva en gran medida del hecho de incluir a 16 Estados asiáticos que representan casi la mitad de la población mundial, más de la cuarta parte de las exportaciones mundiales y casi el 30 por cien del PIB global⁶⁴. Puesto que algunas de estas economías son las de más alto crecimiento en el mundo, la conclusión del acuerdo puede ser un importante motor de crecimiento regional y global. Sus miembros ya representaban en 2007 un PIB mayor que el del TPP. Dado el crecimiento de India y China, entre otros —aun teniendo en cuenta la desaceleración de esta última— el RCEP podría duplicar el PIB de los 12 Estados del TPP en un plazo de 10-12 años y mejorar de manera significativa la eficiencia y estructura de sus economías⁶⁵.

China mostró escaso interés por el RCEP en su origen. Fue solo después de que Japón se incorporara al TPP cuando se comprometió de manera decidida con el mismo, como principal opción comercial a favor de sus intereses estratégicos en la región⁶⁶. Al ser el primer país en compartir un ALC con la ASEAN contaba con ventaja, pero debe insistirse de nuevo en que es esta organización, no China, quien se encuentra en su nacimiento. Incluye, además, a algunos de los países más escépticos sobre las intenciones de China en Asia (Japón, India, Vietnam...). Es una exageración concluir, por tanto, que la desaparición del TPP conducirá a que sea China quien escriba las reglas del comercio en Asia: no resulta plausible, por ejemplo, que Tokio o Delhi acepten sin más las pretensiones de Pekín. Por otra parte, el RCEP no nació con el alcance del TPP, que aspiraba a establecer unos altos estándares en diversas áreas: de la protección de los derechos de propiedad intelectual, a establecer normas sobre contratación pública, legislación laboral o medioambiental. El objetivo del RCEP se limitaba a consolidar los ALC de los participantes y armonizar sus aranceles comerciales y reglas de origen, con una modesta mejora en acceso al sector servicios y las inversiones.

Con la victoria de Trump, el contexto ha cambiado sin embargo. En unas circunstancias de incertidumbre en las que resurgen en Occidente los sentimientos proteccionistas, el RCEP ha adquirido una relevancia aún mayor para las economías asiáticas⁶⁷. Todas ellas comparten la prioridad de que no

⁶⁴ «Regional Comprehensive Economic Partnership», Australian Department of Foreign Affairs and Trade, disponible en <http://dfat.gov.au/trade/agreements/rcep/pages/regional-comprehensive-economic-partnership.aspx>. Fecha consulta 24.4.2017.

⁶⁵ «Seizing the moment in Asian economic diplomacy», East Asia Forum, 2 mayo 2016, disponible en <http://www.eastasiaforum.org/2016/05/02/seizing-the-moment-in-asian-economic-diplomacy/>. Fecha consulta 24.4.2017.

⁶⁶ YE Min, «China and Competing Cooperation in Asia-Pacific», p. 208. Véase asimismo ZHAO Hong, «China's Evolving Views on the TPP and the RCEP», ISEAS Perspective, 8 mayo 2014, núm. 28/2014, disponible en https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2014_28.pdf. Fecha consulta 24.4.2017.

⁶⁷ JAIPRAGAS, Bhavan, «As Trump Kills the TPP, Can China-Backed RCEP Fill the Gap?», South China Morning Post, 9 enero 2017, disponible en <http://www.scmp.com/week-asia/>

se pierda el impulso a favor de la liberalización comercial y de las reformas que faciliten la integración regional. Los términos finales del acuerdo tendrán por tanto importantes consecuencias económicas y estratégicas para Asia, lo que explica la nueva dinámica en su negociación. Estaba previsto concluir el RCEP a finales de 2015, pero en noviembre del año pasado —tras la firma el mes anterior del TPP— se decidió mantener abiertas las negociaciones sin fijar una fecha límite. Pese a la complejidad de armonizar los intereses de países con niveles muy diferentes de desarrollo, expertos de la región consideran que el RCEP tiene el potencial de establecer un marco económico común en Asia⁶⁸.

China quiere acelerar su conclusión a finales de 2017, manteniendo la agenda original de mera reducción de tarifas. Pero Tokio, acompañado por Australia, quiere aprovechar la oportunidad para que el RCEP sea un acuerdo de «alta calidad» que incluya los servicios y las inversiones, y buena parte de los contenidos previstos por el TPP⁶⁹. Japón ha sugerido, incluso, la posibilidad de retomar el TPP sin Estados Unidos.⁷⁰ La competencia entre Pekín y Japón está reconfigurando de este modo las negociaciones del RCEP, también ralentizadas por las reservas indias a toda propuesta de liberalización. Estas circunstancias, además del papel central de la ASEAN en el proyecto —que incomoda a Pekín—, limitan el margen de maniobra chino. Pero no puede perderse de vista que el RCEP es una ilustración del regionalismo asiático, que la República Popular apoya de manera firme; proporciona —pese a todo— un instrumento adicional para proyectar su influencia; y, en último término, es un importante escalón a favor de la realización de un Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP), iniciativa que —sin ser nueva— es objeto de un nuevo impulso bajo el liderazgo de China.

El Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP)

Separadamente del RCEP, en efecto, los miembros del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) han estado discutiendo el establecimien-

geopolitics/article/2060041/trump-kills-tpp-can-china-backed-rcep-fill-gap; «Asia looks to Beijing for new trade deals after Trump quits TPP», Financial Times, 24 enero 2017, <https://www.ft.com/content/eeaa19f0-e1fb-11e6-8405-9e5580d6e5fb>. Fecha consulta 24.4.2017.

⁶⁸ INDEPENDENT COMMISSION ON TRADE POLICY, «Charting a Course for Trade and Economic Integration in the Asia Pacific», Asia Society Policy Institute, Nueva York, 2017, disponible en http://asiasociety.org/files/TradeComissionfullreport_onlinehyperlks.pdf. Fecha consulta 24.4.2017.

⁶⁹ «China and Japan vie for control of Asia trade deal», Financial Times 14 marzo 2017, disponible en <https://www.ft.com/content/d34d324c-03d8-11e7-ace0-1ce02ef0def9>. Fecha consulta 14.3.2017.

⁷⁰ HARDING, Robin, «Japan seeks to bring Pacific trade deal back from the dead», Financial Times, 23 abril 2017, disponible en <https://www.ft.com/content/3c-cdf200-2658-11e7-8691-d5f7e0cd0a16>. Fecha consulta 23.4.2017.

to de un FTAAP desde 2004. Aunque Estados Unidos no mostró inicialmente gran interés por el mismo, China y Japón impulsaron un año más tarde propuestas alternativas de cooperación regional en Asia que le obligaron a reaccionar. Fue así como, en 2006, APEC asumió formalmente la iniciativa, con Washington como principal impulsor. A partir de 2008, sin embargo, Estados Unidos decidió concentrar sus esfuerzos en el TPP, al sumarse —junto a otra media docena de países—, a un proyecto que originalmente habían puesto en marcha Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur en 2005. Fue entonces cuando China, que tampoco había mostrado especial entusiasmo por el FTAAP en un principio, lo redescubrió como un útil instrumento para sus intereses.

Tanto el TPP como el RCEP, que se negociaba de manera paralela, tenían como objetivo el libre comercio en la región, pero limitándolo a sus respectivos miembros. ¿Podía pensarse en algún tipo de «superacuerdo» que integrara a ambos? Si por encima del RCEP, en el que ya participaba, podía dar forma a una estructura más amplia que incluyera a la región en su conjunto, China tendría mayor capacidad para influir en las reglas multilaterales y —sobre todo— podría mitigar el impacto negativo del TPP. La celebración de la cumbre de APEC en Pekín, en noviembre de 2014, le ofrecía una gran oportunidad para fijar la agenda. China decidió así revitalizar el FTAAP bajo su dirección⁷¹.

Su pretensión, discutida en las reuniones preparatorias de la cumbre, chocó con la oposición de Estados Unidos, que vio en los esfuerzos chinos por impulsar el FTAAP un riesgo para el TPP. En respuesta a las presiones norteamericanas, el comunicado final de la cumbre no recogió ninguna fecha para la conclusión del acuerdo —China quería haber fijado 2025— y, en vez de anunciar el comienzo de las negociaciones, como también quería Pekín, el foro decidió darse dos años para realizar un estudio de viabilidad del proyecto⁷². Aun así, sus logros fueron significativos: la República Popular había sustituido a Estados Unidos en el liderazgo de una iniciativa orientada a definir el futuro de la integración económica asiática. A un mismo tiempo, Pekín había aparecido como responsable de la agenda regional; daba forma a una alternativa al TPP, neutralizando así su posible impacto sobre sus intereses; y asumía un papel proactivo en la definición de las reglas comerciales desde una posición de igualdad con Washington⁷³. No es de extrañar que, para los

⁷¹ REN Xiao, «U.S. Rebalance to Asia and Responses from China's Research Community», *Orbis*, vol. 61, núm. 2 (Primavera 2017), pp. 10-12.

⁷² APEC, «The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP», Pekín, 7-8 noviembre 2014, disponible en http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/2014_aelm_annexa.aspx. Fecha consulta 25.4.2017.

⁷³ SOLIS, Mireya, «China flexes Muscles at APEC with the Revival of FTAAP», *East Asia Forum*, 23 noviembre 2014, disponible en <http://www.eastasiaforum.org/2014/11/23/china-flexes-its-muscles-at-apec-with-the-revival-of-ftaap>; YANG Razali Kassim, «Asia Pacific Economic Leadership: Shifting from the US to China?» *PacNet* núm. 79, *Pacific Forum CSIS*,

expertos chinos, el apoyo chino al FTAAP fuera considerado como «una declaración geoestratégica⁷⁴».

Conforme a lo pactado, la cumbre de 2016 en Lima aprobó el informe sobre el FTAAP. Para entonces, el contexto era otro: ante la posición antiglobalización del nuevo presidente de Estados Unidos, Pekín volvió a aprovechar la oportunidad. Conociendo la preocupación de las naciones asiáticas por el vacío que podía dejar al TPP, Xi hizo un llamamiento contra el proteccionismo y a favor de convertir los intereses compartidos de la región en acciones concretas, acelerando las negociaciones del FTAAP, cuyo liderazgo China se declaró dispuesta a asumir⁷⁵.

El FTAAP es el instrumento que tiene el potencial de convertirse en el marco de integración económica regional que incluya a todos los principales actores del Asia-Pacífico. Sin embargo, dados los distintos niveles de desarrollo económico y la heterogeneidad de sistemas políticos en el continente, lograr la conclusión del acuerdo a corto o medio plazo parece poco realista. Lo probable es que la integración regional avance en función de los progresos realizados por el RCEP. La ventaja es que, al ser este su principal base, el papel de China como mayor economía en el mismo se verá favorecida a costa de Estados Unidos.

El simbolismo no es menor, como bien han subrayado numerosos analistas. Tras el TPP, el RCEP y el FTAAP se ha querido ver un escenario de competencia por el liderazgo y la integración regional entre Washington y Pekín. En realidad no se trata de proyectos excluyentes, como bien confirma la pertenencia de varios países a ambas iniciativas. Pero al abandonar el TPP, Estados Unidos ha dejado a China al frente de las negociaciones comerciales en la región, facilitándole la persecución de sus propios intereses⁷⁶. Es un duro golpe a la credibilidad norteamericana entre sus socios y aliados,

14 noviembre 2014, disponible en <https://www.csis.org/analysis/pacnet-79-asia-pacific-economic-leadership-shifting-us-china>. Fecha consulta 25.4.2017.

⁷⁴ ZHA Daojiong, «China's Economic Diplomacy: Focusing on the Asia-Pacific Region», China Quarterly of International Strategic Studies, vol. 1, núm. 1, p. 100.

⁷⁵ «Xi renews call for building FTAAP at APEC Summit», Xinhua, 20 noviembre 2016, disponible en <http://english.sina.com/china/p/2016-11-20/detail-ifxxwrwh4751321.shtml>; «China pushes Asia-Pacific trade deals as Trump win dashes TPP hopes», Reuters, 10 noviembre 2016, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-china-diplomacy-trade-idUSKBN1350S4?feedType=RSS&feedName=businessNews>. Fecha consulta 25.4.2017.

⁷⁶ «A Retreat From TPP Would Empower China», New York Times, 21 noviembre 2016, disponible en https://www.nytimes.com/2016/11/21/opinion/a-retreat-from-tpp-would-empower-china.html?_r=2; «Trump sinks Asia trade pact, opening the way for China to lead», Reuters, 22 noviembre 2016, disponible en <http://uk.reuters.com/article/uk-usa-trump-tpp-idUKKBN13H23P>; ROWLEY, Anthony, «US Walks Away From TPP, Leaving China Free to Dominate Asia», Yale Global Online, 26 noviembre 2016, disponible en <http://yaleglobal.yale.edu/content/us-walks-away-tpp-leaving-china-free-dominate-asia>. Fecha consulta 26.4.2017.

como señalaba alguien tan poco sospechoso como el ministro de Asuntos Exteriores de Singapur: «Si Estados Unidos rechaza participar en el proceso de construcción de la arquitectura regional, sus reglas responderán a otro concepto⁷⁷». Sus prioridades económicas, en efecto, no dejan a los países de la región más alternativa que apoyarse en China.

Como en las instituciones multilaterales, también en el terreno comercial ha sabido China situarse pues en el centro, y avanzar en su agenda de integración regional y reconfiguración de la estructura económica de Asia. Pero aun así no parece del todo satisfecha: ya se trate de las instituciones de la gobernanza global o de iniciativas comerciales, Pekín no puede imponer sin más sus deseos. Por ello, como se analizó, con respecto a las instituciones pide reformas desde dentro a la vez que crea otras alternativas. En el terreno comercial se encuentra con las limitaciones del RCEP —además del papel central de la ASEAN y la competencia con Japón (e India) en el mismo—, así como con la incertidumbre sobre la realización del FTAAP (sin el apoyo de Estados Unidos no puede prosperar). Quizá ello le haya servido de estímulo para poner en marcha otra iniciativa en la que, bajo un marco global, puede avanzar bilateralmente Estado a Estado: la Nueva Ruta de la Seda, la apuesta más atrevida por desempeñar un papel de liderazgo, y la mejor ilustración de cómo China utilizará su poder geoeconómico en los próximos años.

La Nueva Ruta de la Seda (BRI)

Si el AIIB, el NDB, el RCEP y el FTAAP son los pilares financiero y comercial —el «software»— de la integración económica perseguida por China, la «Belt and Road Initiative» (BRI) puede interpretarse como el «hardware» dado su hincapié en el desarrollo de redes de conectividad⁷⁸. No obstante, su propia naturaleza abierta y flexible —Pekín insiste en que no es una «estrategia» ni un «programa» o «agenda», sino una «iniciativa»— ha dado pie a distintas lecturas sobre sus motivaciones y objetivos⁷⁹. Unos analistas subrayan que responde a las necesidades de buscar un nuevo motor de crecimiento económico, mientras que para otros se trata de la respuesta china al TPP y al «pivot» de la Administración Obama hacia Asia.

⁷⁷ YONG, Jeremy Au, «Straits Times: Shanmugam: US risks losing credibility in Asia», https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/media_centre/singapore_headlines/2015/201506/headline20150617.html. Fecha consulta 26.4.2017.

⁷⁸ DOLLAR, David, «China's Rise as a Regional and Global Power : The AIIB and the 'One Belt, One Road'», *Horizons*, núm. 4 (Verano 2015), pp. 162-172, disponible en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/China-rise-as-regional-and-global-power.pdf>. Fecha consulta 4.5.2017.

⁷⁹ XIE Tao, «Is China's 'Belt and Road' a Strategy?», *The Diplomat*, 16 diciembre 2015, <http://thediplomat.com/2015/12/is-chinas-belt-and-road-a-strategy/>. Fecha consulta 4.5.2017.

La BRI es en realidad un proceso aún sujeto a definición y concebido con un horizonte temporal a muy largo plazo. Tras su primer anuncio en 2013, la propuesta fue objeto de discusión interna entre Ministerios y expertos chinos hasta tomar cuerpo como un plan que aparece vinculado tanto al desarrollo económico de China como a su política exterior. Su alcance es de tal dimensión que, de completarse, tiene el potencial de alterar los actuales equilibrios de la economía mundial, transformar la arquitectura financiera global, y reconfigurar Eurasia y el Indo-Pacífico como espacio geopolítico.

Origen de la iniciativa

En septiembre de 2013, durante una gira por Asia central, Xi Jinping propuso en un discurso pronunciado en Astana, la capital de Kazajistán, la construcción de un «Cinturón Económico de la Ruta de la Seda», destinado a enlazar China con Europa a través de esta región. La propuesta incluía cuatro elementos: la construcción de infraestructuras (se reforzarían las conexiones por carretera y se desarrollaría una nueva red de transportes ferroviarios); la eliminación de barreras al comercio y las inversiones; un régimen flexible de intercambio de divisas (que se traduciría en un menor uso del dólar); y un mayor acercamiento cultural mediante un programa de becas a funcionarios, profesores y estudiantes⁸⁰. Un mes más tarde, en una intervención ante el Parlamento indonesio, Xi hizo pública su propuesta de una «Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI», que se extendería de China al Mediterráneo, a través del mar de China Meridional y el océano Índico, aunque sin dar más detalles.⁸¹

Pekín comenzó a referirse a ambos ejes bajo una misma denominación —«Un Cinturón, Una Ruta» («One Belt, One Road», OBOR)— y la iniciativa se fue incorporando a distintos documentos oficiales, incluyendo la «Decisión» del Pleno del Comité Central de noviembre de 2013 sobre la profundización de las reformas económicas. Aunque inmediatamente atrajo la atención internacional, el Gobierno chino no proporcionó mayor información hasta marzo de 2015, cuando se hizo público el primer plan de acción sobre sus principios, prioridades e instrumentos⁸². El texto describía así su objetivo

⁸⁰ «Xi proposes a 'new Silk Road' with Central Asia», China Daily, 9 septiembre 2013, disponible en http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-09/08/content_16952304.htm. Fecha consulta 4.5.2017.

⁸¹ «President Xi gives speech to Indonesia's parliament», China Daily, 2 octubre 2013, disponible en http://www.chinadaily.com.cn/china/2013xiapec/2013-10/02/content_17007915.htm. Fecha consulta 4.5.2017.

⁸² National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, «Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and Twenty-First Century Maritime Silk Road», 28 marzo 2015, disponible en http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html. Fecha consulta 4.5.2017.

principal: «Está dirigida a promover un flujo libre y ordenado de factores económicos, una asignación altamente eficiente de recursos y una profunda integración de los mercados; alentando a los países del Cinturón y de la Ruta a lograr la coordinación de sus políticas económicas y mantener una cooperación regional más amplia y profunda con normas más estrictas; y creando una arquitectura de cooperación económica regional abierta, inclusiva y equilibrada que beneficie a todos». El reforzamiento de la «conectividad» entre China y los países participantes se basaría en cinco áreas de cooperación: coordinación de las estrategias de desarrollo, infraestructuras, comercio e inversiones, integración financiera, e intercambio entre sociedades.

La red englobaría a 65 países, que representan el 70 por cien de la población mundial, el 55 por cien del PIB global, y el 75 por cien de las reservas energéticas conocidas⁸³. Para su financiación, a través de los instrumentos ya mencionados anteriormente, China aportaría hasta un billón de dólares —lo que multiplicaría por diez el Plan Marshall a precios actuales— aunque, en mayo de 2017, con ocasión de la primera cumbre sobre la iniciativa, Xi anunció un aumento del presupuesto⁸⁴. Las cifras cambian cada pocos meses, como los proyectos específicos incluidos en la iniciativa. Una fuente de confusión entre los analistas es que, además de carecer de estructura institucional, el proyecto integra planes preexistentes a su formulación, del mismo modo que incluirá otros ni siquiera aún concebidos⁸⁵.

La iniciativa, por otra parte, está abierta a todos los países y organizaciones internacionales que quieran sumarse al mismo (Estados Unidos incluido), y complementa —no sustituye— la pluralidad de instituciones regionalistas ya existentes en Asia. Tampoco cuenta con un calendario cerrado, salvo el aparente deseo de que esté en buena medida completado hacia 2049, fecha

⁸³ El documento de 2015 no incluía ningún mapa oficial. En su primera propuesta, Xi se refirió tan solo a los países de la antigua Ruta de la Seda; en su intervención posterior incluyó otra subregión —el sureste asiático—, posteriormente ampliada también a Asia meridional. Un mapa no oficial publicado por Xinhua en mayo de 2014 contemplaba el eje continental con dos brazos principales: uno que conectaría a China, Asia central, Rusia y Europa en el Norte; y otro que enlazaría China con el golfo pérsico y el Mediterráneo a través de Asia central y Asia meridional. Como parte de este trazado se sumarían enlaces adicionales, como BCIM (Bangladesh, China, India y Myanmar), y el Corredor China-Pakistán (con una potencial extensión a Afganistán). La ruta marítima también fue descrita con dos brazos principales: ambos parten del puerto de Fuzhou, surcan el mar de China Meridional y se adentran en el Índico. Al llegar al cuerno de África, uno se ellos se dirige hacia el Norte a través del mar Rojo y el Mediterráneo hasta alcanzar Venecia. El segundo brazo llegaría hasta Tanzania y la costa suroccidental de África.

⁸⁴ «Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum», Pekín, 14 mayo 2017, disponible en http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm. Fecha consulta 15.5.2017.

⁸⁵ ZHANG Yunling, «One Belt, One Road: A Chinese View», *Global Asia*, vol. 10, núm. 3, disponible en <https://www.globalasia.org/issue/chinas-new-silk-roads/>. Fecha consulta 15.5.2017.

en que se conmemorará el centenario de la fundación de la República Popular, y en la que —como uno de los objetivos vinculados al «Sueño Chino» de Xi Jinping— se espera que China haya superado a Estados Unidos como primera potencia militar⁸⁶.

Esta naturaleza abierta y en evolución —el plan es mucho más complejo que la idea inicial de 2013 y seguirá aún transformándose— explica la división entre los observadores sobre las intenciones últimas de la iniciativa⁸⁷. En último término, la BRI puede interpretarse como un concepto que responde tanto a las necesidades económicas chinas (cómo afrontar el fin de ciclo de un modelo de crecimiento), como a sus necesidades de seguridad (cómo responder a la presión exterior de Estados Unidos). La iniciativa proporciona una estructura desde la que dar una respuesta simultánea a ese doble desafío interno y externo, mitigando su vulnerabilidad y ampliando al mismo tiempo su espacio económico y estratégico regional y global.

Motivaciones económicas

Según las primeras declaraciones de Pekín, la iniciativa respondía a la necesidad de corregir el déficit en infraestructuras de sus Estados vecinos, y superar así uno de los principales obstáculos a su potencial de crecimiento⁸⁸. China podía ofrecer su capital y experiencia al desarrollo de su periferia, y facilitar de este modo una región más próspera y segura. Resulta obvio, sin embargo, que los intereses chinos no son secundarios: la BRI cobra sentido en un contexto en el que la economía cambia de ciclo, pero persiste la

⁸⁶ WANG Yiwei, «The Belt and Road Initiative: What Will China Offer the World in Its Rise», New World Press, Pekín, 2016, p. 16.

⁸⁷ Entre otros estudios, véase MILLER, Tom, «China's Asian Dream»; ROLLAND, Nadège, «China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative», National Bureau of Asian Research, Seattle, 2017; JOHNSON, Christopher, «President Xi Jinping's 'Belt and Road' Initiative: A Practical Assessment of the Chinese Communist Party's Roadmap for China's Global Resurgence», CSIS Report, Washington, 28 marzo 2016, disponible en <https://www.csis.org/analysis/president-xi-jinping-s-belt-and-road-initiative>; ZHANG Dong Dong, «The Making and Implementation of the Belt and Road Policy», East Asian Bureau of Economic Research Working Paper núm. 126 (2016), disponible en <http://www.eaber.org/system/tdf/documents/EABER%20Working%20Paper%20126%20Zhang.pdf?file=1&type=node&id=25995&force=>; ZHAO Hong, «China's One Belt, One Road: An Overview of the Debate», Trends in Southeast Asia, núm. 6, ISEAS, 2016, disponible en https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TRS6_16.pdf; y GHIASY, Richard, y ZHOU Jiayi, «The Silk Road Economic Belt: Considering security implications and EU-China cooperation prospects», SIPRI/Friedrich Ebert Stiftung, febrero 2017, disponible en <https://www.sipri.org/sites/default/files/The-Silk-Road-Economic-Belt.pdf>. Fecha consulta 15.5.2017.

⁸⁸ La idea original partió precisamente de un informe del Banco Asiático de Desarrollo al respecto, que fue posteriormente traducido al chino y discutido al más alto nivel político: BHATTACHARYAY, Biswa y DE, Prabir, «Restoring the Asian Silk Route: Toward an integrated Asia», ADBI Working Paper Series, núm. 140, junio 2009.

prioridad política de asegurar el crecimiento a largo plazo como principal elemento de legitimidad del sistema político⁸⁹.

La desaceleración económica es un hecho, a la vez que el aumento de los salarios y de los costes de producción está erosionando la competitividad china. La prioridad por las inversiones fijas de capital ha provocado un exceso de capacidad en la industria, mientras también se sufren las consecuencias de una dependencia de las exportaciones en unas circunstancias de caída de la demanda mundial. La creciente necesidad de recursos energéticos y de materias primas, así como de tecnologías extranjeras, agravan asimismo los dilemas de la seguridad económica china. La conclusión de Pekín es que solo en el exterior puede encontrar la manera de afrontar esos problemas estructurales y lograr la sostenibilidad de su crecimiento, buscando la complementariedad entre su estructura económica y la de sus socios extranjeros. China puede intentar trasladar su exceso de oferta fuera del país, contribuyendo a que países menos desarrollados construyan su base industrial, a cambio de los recursos y los mercados exteriores que estos pueden ofrecerle.

Esta es la lógica económica que inspira la BRI. Mediante la propuesta, China espera beneficiarse de distintas maneras⁹⁰. Al invertir, en primer lugar como se mencionó, en países que necesitan desarrollar sus infraestructuras, no solo las empresas estatales verán un aumento de su facturación que ya no pueden obtener en el mercado nacional, sino que se aliviará el exceso de capacidad industrial china y se facilitará la reestructuración de su modelo de crecimiento. En segundo lugar, la presencia china en los países que sean objeto de inversiones en relación con el proyecto se traducirá en nuevos mercados de exportación, a los que China confía en vender menos productos de bajo valor añadido y más bienes de capital, como equipos de telecomunicaciones o maquinaria de construcción. La BRI complementarí­a así la estrategia «Made in China 2025», orientada a promover la transición hacia una economía basada en la innovación y la tecnología. En tercer lugar, como mayor país importador de petróleo y con un consumo al alza de gas natural, la iniciativa aspira a diversificar las fuentes de suministro, reduciendo su dependencia de Oriente Próximo y de África, y facilitando un acceso sin

⁸⁹ DELAGE, Fernando, «China: cómo cambiar un modelo económico», *Economía Exterior*, núm. 80 (Primavera 2017), pp. 83-88.

⁹⁰ Para un análisis en mayor detalle de las motivaciones económicas de la iniciativa, véase CAI, Peter, «Understanding the Belt and Road Initiative», Lowy Institute Analysis, marzo 2017, disponible en https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/documents/Understanding%20China's%20Belt%20and%20Road%20Initiative_WEB_1.pdf; y NICOLAS, Françoise, «The economics of OBOR: Putting Chinese interests first», en EKMAN, Alice, NICOLAS, Françoise, SEAMAN, John, et al., «Three Years of China's New Silk Roads: From Words to (Re)action?», *Études de l'Ifri*, Ifri, febrero 2017, pp. 17-28, disponible en https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ekman_et_al_china_new_silk_roads_2017.pdf. Fecha consulta 18.5.2017.

obstáculos a recursos energéticos. En cuarto lugar, la BRI ofrece nuevos canales de inversión para las reservas de divisas chinas —que superan los tres billones de dólares en la actualidad—, evitando el riesgo de depreciación de su moneda vinculado al importante volumen de deuda norteamericana en su poder. Por último, la iniciativa busca favorecer la internacionalización del yuan, promoviendo su uso en los intercambios de los países participantes con China, o entre ellos mismos.

Para que la estrategia funcionase, la conclusión de los líderes chinos fue que debían empezar allí donde la cooperación con los Estados vecinos pudiera ofrecer beneficios recíprocos. Ello explica que el desarrollo de infraestructuras se encuentre en el corazón del proyecto⁹¹. El plan de acción de marzo de 2015 hacía hincapié en cuatro tipos de infraestructuras —transportes (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), energía (oleoductos, refinerías), telecomunicaciones, y parques industriales—, si bien estas son solo un punto de partida, un medio para que esas redes de interconexión eliminen barreras al crecimiento y faciliten el comercio, las inversiones y la integración financiera. Existe por tanto una estrecha relación de la Ruta de la Seda con el RCEP, las instituciones financieras creadas por Pekín, o los acuerdos bilaterales de intercambios de divisas. Todos ellos son elementos de un vasto programa de integración económica, cuyas normas y agenda estarán determinadas por Pekín.

Hay, con todo, un importante objetivo económico adicional. A través de la BRI, China quiere asimismo resolver el desequilibrio interno entre sus provincias. Aunque el Gobierno ha intentado impulsar el desarrollo de los territorios menos favorecidos desde 1999, los resultados no han sido muy brillantes. Los proyectos de la Nueva Ruta de la Seda ofrecen la posibilidad de sustituir las subvenciones por una mejora de la conectividad y, potencialmente, por la integración de estas provincias con los Estados vecinos (Xinjiang con Asia central, Mongolia Interior con Rusia y Mongolia, y Yunnan con el sureste asiático), así como con las zonas más desarrolladas de la costa. Pese a su naturaleza económica, la motivación de este objetivo es claramente política, dada la convicción de los líderes chinos de que el desarrollo de sus territorios del interior contribuirá a mitigar las presiones separatistas, los conflictos sociales y las migraciones internas. Si logra lo que pretende, la iniciativa contribuirá por tanto a mejorar las perspectivas económicas chinas pero también su estabilidad política, sin olvidar —como se analizará a continuación— la manera en que promueve igualmente sus intereses geopolíticos.

Implicaciones geopolíticas

La BRI, en efecto, es mucho más que una iniciativa económica. Si en este último terreno China tiene que evitar la «trampa de los ingresos medios»,

⁹¹ ZHANG Dong Dong, «The Making and Implementation of the Belt and Road Policy», p. 8.

en el geopolítico debe responder a lo que percibe como un «complicado» entorno estratégico. Así, de la misma forma que desde su llegada al poder Xi Jinping puso en marcha un plan para afrontar el cambio de etapa económica, también planteó nuevos conceptos en política exterior, entre los que sobresalen el de «un nuevo tipo de relaciones entre las grandes potencias» y la prioridad de la diplomacia hacia la periferia asiática⁹². Ambos objetivos catalizan en la Ruta de la Seda como vehículo para alcanzar la paridad estratégica con Estados Unidos, y minimizar los obstáculos al ascenso de China. No debe sorprender por ello que, en marzo de 2015, el ministro de Asuntos Exteriores identificara la iniciativa como uno de los temas centrales de la diplomacia china⁹³.

Pekín espera que los países participantes vinculen sus estrategias de desarrollo al comercio y las inversiones con la República Popular, creando así una relación de interdependencia que conduzca a «un nuevo modelo de integración regional y de gobernanza global», según los términos empleados por el plan de acción de 2015. La integración económica de Eurasia que se persigue, y que —no hace falta decirlo— reforzaría de manera significativa la posición de la República Popular, constituye un desafío en toda regla a la primacía del orden euroatlántico liberal. Lo que los expertos chinos han comenzado a denominar «Globalización 2.0» —un modelo de cooperación regional Sur-Sur con menor peso de Occidente según se analizó anteriormente— es por ello una clara ilustración de esos nuevos métodos para imponerse sobre los rivales que Edward Luttwak denominó como «geo-economics⁹⁴».

Pero la BRI es asimismo un instrumento para responder a dos preocupaciones concretas de seguridad mantenidas por los líderes chinos: cómo mantener en su vecindad la estabilidad necesaria para su modernización interna, y cómo minimizar su vulnerabilidad frente a Estados Unidos. El reforzamiento por Washington de sus alianzas con Japón, Corea del Sur, Australia y Filipinas, y el desarrollo de una asociación estratégica con India y otros Estados para asegurar el equilibrio de la región con respecto a la República Popular, despertó la alarma de los estrategas chinos. Además, a la luz de la retirada militar norteamericana de Afganistán en 2014, China temía los efectos indirectos de la inestabilidad y desorden en la zona: terrorismo, radicalismo y crimen organizado. Siguiendo la misma lógica que aplica a Xinjiang, Pekín confía en estimular a través de la BRI el desarrollo económico de Asia central y Pakistán, entre otras subregiones, y de ese modo neutralizar los

⁹² DELAGE, Fernando, «La estrategia asiática de Xi Jinping», Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 5 (junio 2015), pp. 1-34, disponible en <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/173/278>. Fecha consulta 13.3.2017.

⁹³ «Foreign Minister Wang Yi Meets the Press», Pekín, 8 marzo 2015, disponible en http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1243662.shtml. Fecha consulta 20.5.2017.

⁹⁴ LUTTWAK, Edward N., «From Geopolitics to Geo-Economics», The National Interest, núm. 20 (Verano 1990), pp. 17-24.

factores que alimentan el extremismo y el separatismo transfronterizo que amenazan a su integridad y seguridad nacional.

Por otra parte, el enorme volumen de recursos energéticos que importa China se transporta a través de unas vías marítimas que no tiene capacidad de defender. Los estrategas chinos se refieren en particular al «dilema de Malaca», el estrecho en el mar de China Meridional que Estados Unidos o sus aliados podrían bloquear en caso de conflicto con Pekín, afectando de manera decisiva a su economía. La red de oleoductos y gaseoductos previstos por la BRI reduce esa fuente de vulnerabilidad frente a posibles interrupciones por parte de terceros al ofrecer una alternativa continental al transporte marítimo. Pero va incluso más allá, puesto que la red de instalaciones portuarias englobadas bajo la Ruta de la Seda Marítima pueden cumplir una función tanto económica como estratégica, sirviendo gradualmente de base a una presencia naval china permanente en el océano Índico (que complementaría la expansión estratégica que Pekín está consolidando en los mares de China Meridional y Oriental).

La presión norteamericana en su periferia marítima se encuentra de hecho en el origen de la lógica geopolítica de la BRI. Cuando Estados Unidos articuló en 2011 una estrategia de reequilibrio hacia Asia, Pekín concluyó que comenzaba una nueva fase de competencia con Washington a la que debía responder. Frente al fortalecimiento de la presencia norteamericana en Asia oriental, una solución podía consistir en intentar mantener el equilibrio regional consolidando su posición continental en Eurasia. Esta idea, que ya había sido sugerida por estrategias del ejército chino a principios de siglo, fue recuperada por un influyente profesor de relaciones internacionales para proponer un «avance en dirección occidental» que evitara una confrontación directa con Estados Unidos y sus aliados marítimos al reorientar la estrategia china hacia sus fronteras interiores⁹⁵.

La conclusión de Pekín es que la mejor manera de afrontar la presión de Estados Unidos y de sus alianzas —que percibe como principal obstáculo a su ascenso— es mediante la reconfiguración de su entorno exterior. Puesto que no es factible recurrir a instrumentos coactivos, ese objetivo puede intentar conseguirse a través del denso tejido de interdependencia que creará la BRI, y completar su liderazgo económico con los esfuerzos por dar forma a una estructura panasiática que sustituya a las alianzas bilaterales lideradas por Estados Unidos⁹⁶. Según el discurso chino, la Nueva Ruta de la Seda creará

⁹⁵ WANG Jisi, «Marching Westwards': The Rebalancing of China's Geostrategy», *International and Strategic Studies Report*, Center for International and Strategic Studies, Peking University, núm. 73, 7 octubre 2012.

⁹⁶ Xi Jinping, «New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation - Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia», Shanghai, 21 mayo 2014, disponible en http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1159951.shtml. Sobre las propuestas chinas, véase DELAGE, Fernando, «La arquitectura de seguridad asiática», en CALDUCH, Rafael (coord.), «La arquitectura de seguridad internacional: ¿Un proyecto en quiebra?» Madrid: Ministerio

una comunidad de seguridad eurasiática orientada hacia las amenazas no tradicionales, fundada en los principios de una seguridad compartida, y sin que sea necesario incurrir en obligaciones militares. Pero el resultado del esquema propuesto sería la consolidación de una China que ningún otro Estado o alianza eurasiática serán capaces de equilibrar a menos que posean capacidad nuclear⁹⁷.

La iniciativa parece coincidir así con las teorías geopolíticas clásicas de Halford Mackinder y Nicholas Spykman sobre el papel determinante de Eurasia. Si un único Estado pudiera establecer su hegemonía sobre este espacio, la escala de los recursos a su disposición y las ventajas geoestratégicas derivadas de ese dominio le permitirían controlar el planeta⁹⁸. Algunos analistas piensan por ello que el propósito final de la BRI es el de reconfigurar el escenario político global. La estrategia contribuiría a crear un orden sinocéntrico, convirtiendo a Estados Unidos en una «isla aislada» de Eurasia, a la que resultaría cada vez más difícil defender su posición de liderazgo⁹⁹.

La escala de la ambición es tan considerable como lo son sus obstáculos. El sueño euroasiático de Pekín solo resultará viable si puede mantener su crecimiento económico a largo plazo; consigue neutralizar las reacciones políticas locales a sus proyectos; y no provoca la formación de una coalición antichina (India y Japón se oponen a una iniciativa diseñada para restringir su respectivo margen de maniobra; Rusia e Irán pueden ser también elementos de contraequilibrio). Lo fundamental es que Pekín no podrá avanzar en sus planes por sí solo: necesita la colaboración activa de otros Estados, lo que crea numerosas incertidumbres. No obstante, pese a todas sus dificultades, la Ruta de la Seda es la expresión de un nuevo orden geopolítico en formación; un proceso ya irreversible al que europeos y norteamericanos deberían prestar mayor atención.

Conclusiones

Si algo define a una gran potencia en ascenso es su inevitable ambición de reconfigurar a su favor el entorno regional y global, determinando sus

de Defensa, 2017, pp. 79-105, disponible en <https://publicaciones.defensa.gob.es/la-arquitectura-de-seguridad-internacional-un-proyecto-en-quebra-libros-ebook.html>. Fecha consulta 20.5.2017.

⁹⁷ ARASE, David, «China's Two Silk Roads Initiative: What It Means for Southeast Asia», en SINGH, Daljit, ed., «Southeast Asian Affairs 2015», Institute of Southeast Asian Studies, Singapur, 2015, p. 40.

⁹⁸ LUKIN, Artyom, «Mackinder Revisited: Will China Establish Eurasian Empire 3.0?», The Diplomat, 7 febrero 2015, disponible en <http://thediplomat.com/2015/02/mackinder-revisited-will-china-establish-eurasian-empire-3-0/>. Fecha consulta 22.5.2017.

⁹⁹ BRZEZINSKI, Zbigniew, «A Geostrategy for Eurasia», Foreign Affairs, vol. 76, núm. 5 (septiembre-octubre 1997), pp. 50-64; KISSINGER, Henry, «Does America need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century», Simon and Schuster, Nueva York, 2001, p. 52.

principios, reglas e instituciones. Estados Unidos construyó su posición internacional mediante el establecimiento de un conjunto de instituciones —económicas, políticas y de seguridad— que sirvieron de base al orden liberal de la segunda posguerra mundial. Setenta años más tarde, es China quien afronta la cuestión de cómo proyectar su poder y cómo rehacer un sistema internacional en cuya definición no participó.

La crisis financiera global, la superación de Japón como segunda mayor economía en 2010, y el giro de la Administración Obama hacia Asia a partir de 2011 empujaron a Pekín al lanzamiento de una nueva diplomacia económica, proponiendo iniciativas, asumiendo un papel de liderazgo y sugiriendo nuevos principios. Con un grado de ambición y de confianza en sí misma desconocido con anterioridad, China ha pasado a perseguir de manera decidida sus objetivos estratégicos. Y, sin renunciar al desarrollo de su poder militar, ha recurrido a sus capacidades económicas como principal medio para hacerlos realidad.

Un primer objetivo chino es el de reestructurar el orden económico internacional. Pekín cree que el sistema multilateral privilegia a norteamericanos y europeos. Sus intereses demandan en consecuencia una diplomacia proactiva que corrija ese dominio occidental de las instituciones y prácticas financieras y comerciales globales. Pero también considera que la manera de hacerlo no es acabando con el sistema existente, sino transformándolo desde dentro, y completándolo al mismo tiempo con otras instituciones lideradas por ella misma. El AIIB, el NDB o el Fondo de la Ruta de la Seda no responden pues a unas pretensiones revisionistas radicales, aunque refuerzan la influencia de la República Popular y representan un elemento de competencia con respecto al Banco Mundial o al Banco Asiático de Desarrollo. Lo que busca China es que las estructuras de la gobernanza global se adapten a las realidades políticas del siglo XXI y representen los intereses de las economías emergentes y en desarrollo.

En su plan para reconfigurar el orden global, Pekín confía en que su poder e incentivos económicos atraigan más países a su órbita, adquiriendo así la capacidad de establecer las reglas y la agenda. Dado el tamaño del mercado y de las reservas de divisas chinas, las nuevas instituciones y las redes de interconexión que propone tienen el potencial de sumar un conjunto de socios, aliados y organizaciones que pueden rivalizar con el orden liberal de posguerra¹⁰⁰. Eligiendo de manera selectiva aquellos aspectos del orden internacional que sirven a sus intereses, y eludiendo aquellos que no com-

¹⁰⁰ PERLEZ, Jane and BRADSHER, Keith, «Xi Jinping Positions China at Center of New Economic Order», New York Times, 14 mayo 2017, disponible en https://www.nytimes.com/2017/05/14/world/asia/xi-jinping-one-belt-one-road-china.html?_r=1; RATNER, Ely, y KUMAR, Samir, «The United States Is Losing Asia to China», Foreign Policy, 12 mayo 2017, disponible en <http://foreignpolicy.com/2017/05/12/the-united-states-is-losing-asia-to-china/>. Fecha consulta 28.5.2017.

parte, Pekín desarrolla una sofisticada estrategia cuyo resultado será una gradual redistribución de poder a su favor.

En la misma dirección va orientado su segundo gran objetivo: la integración económica de Eurasia, conforme a un concepto de orden regional que responde a los intereses chinos pero también a sus valores políticos y sus normas culturales. El RCEP, el FTAAP o la BRI son ejemplos del creciente liderazgo de Pekín con respecto a la integración regional. A medida que se refuerce su papel como consecuencia de su mayor poder económico, sus Estados vecinos, involucrados en un conjunto de iniciativas en torno a China, podrán encontrarse en la situación de tener que adaptarse a las preferencias de Pekín o arriesgarse al aislamiento, con los consiguientes costes económicos y políticos. Situándose en el centro de un espacio euroasiático integrado, Pekín puede por tanto asegurarse una capacidad de maniobra que va más allá de los meros beneficios económicos.

Nada ilustra mejor que la Nueva Ruta de la Seda la intención china de establecerse —este sería el objetivo final—, como la potencia indiscutible en Eurasia. Infraestructuras, comercio, inversiones..., todo conduce a Pekín, corazón de una emergente esfera geopolítica que facilitará su deseada evolución del sistema internacional hacia un orden multipolar.

¿Demasiado ambicioso? Quizá. Pero es innegable que China está transformando a gran velocidad el escenario global. Estados Unidos no puede sostener una primacía que está perdiendo, y que no puede aspirar a consolidar, si se limita a aumentar sus capacidades militares en la región: es la economía la que en mayor medida determina hoy la dinámica geopolítica asiática, y se echa en falta una alternativa por su parte tras renunciar al TPP. Tampoco puede China reclamar su hegemonía si India, Japón y Vietnam, entre otros —con o sin Estados Unidos—, se la niegan. Pero lo que sí puede es situarse como pilar de un nuevo espacio económico que las demás potencias no podrán ya alterar. La iniciativa estratégica parece estar en manos de Pekín.