

CIEE

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATEGICOS
ANEPE

ISSN 0719-4110

CUADERNO DE TRABAJO N°4-2021



¿GUERRA FRÍA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA?





CUADERNOS DE TRABAJO es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores, académicos y colaboradores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

Recordamos a los autores que el Cuaderno de Trabajo está comprometido con la publicación de artículos originales e inéditos que difundan conocimiento actualizado en materias de seguridad, defensa y ciencias sociales afines, con el fin de aportar y transferir, con el propósito fundamental de aportar al debate académico múltiples enfoques que enriquezcan el análisis, la reflexión y la interpretación en torno a los temas disciplinares propios de la seguridad, la defensa y las ciencias sociales.



Antes de imprimir este Cuaderno, piense en el medio ambiente.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web www.anepe.cl. Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico ciee@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

DIRECCIÓN DEL CUADERNO

DIRECTOR

Miguel Navarro Meza

Abogado, Cientista Político. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Magíster en Derecho Administrativo, Universidad de Chile, Mphil. In War Studies, King's College London.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4127-8442>

CONSEJO EDITORIAL

Fulvio Queirolo Pellerano

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, España.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962>

Guillermo Bravo Acevedo

Doctor en Historia de América por la Universidad Complutense de Madrid, España.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5284-6794>

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea, Chile, Magíster en Seguridad y Defensa mención Gestión Político Estratégica.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6881-2158>

Bernardita Alarcón Carvajal

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Historiadora y Cientista Político de la Universidad Gabriela Mistral, Chile.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7958-1842>

Consejero Externo

Luis Rothkegel Santiago

Doctor en Estudios Americanos con especialidad en "Historia", de la Universidad de Santiago, Chile. Magíster en Análisis Político Estratégico; Magíster en Historia con mención en "Historia de Chile".

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8836-3364>

¿GUERRA FRÍA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA?

SEPTIEMBRE, 2021
ALFREDO LABBÉ VILLA*

Resumen:

La analogía/metáfora de una 'guerra fría' ha sido utilizada para caracterizar la confrontación geopolítica en curso entre Estados Unidos y China. A pesar de algunas similitudes entre la actual pugna por la hegemonía -por ahora circunscrita al Indo-Pacífico- y la Guerra Fría que libraron Estados Unidos y la Unión Soviética, la profunda interdependencia comercial y financiera generada por la globalización determina que la escisión del mundo en dos bloques contrapuestos sea poco practicable y sumamente costosa. Los numerosos Estados que cuentan a China como su principal socio comercial ven un posible desacoplamiento como una amenaza para sus proyectos de desarrollo, sostenidos por el ambiente de globalización e integración que hoy prevalece. Chile, en particular, deberá navegar la turbulencia sistémica desplegando pragmatismo pero sin perder de vista los valores que nos definen y nuestra ubicación geográfica, cultural, histórica y política.

Palabras clave: Guerra Fría, confrontación sino-estadounidense, turbulencia sistémica, dimensión ideológica, pragmatismo ilustrado.

Abstract:

The analogy/metaphor of a 'cold war' has been convoked to characterise the great-power competition opposing the United States and China. In spite of some similarities between the ongoing hegemonic confrontation -for the time being circumscribed to the Indo-Pacific- with the Cold War wrestled by the United States and the Soviet Union, the deep and complex interdependence generated by globalisation makes the separation of the world in two alien blocs unrealistic and/or utterly wasteful. The numerous States counting China as their main trading partner perceive a potential decoupling as a serious disruption for their national development and growth strategies, underpinned by the current environment of globalisation and integration. Chile in particular will need to navigate the systemic turbulence displaying pragmatism but paying attention to our defining values and our geographical, cultural, historic, and political location.

Key words: Cold War, U.S.-China confrontation, systemic turbulence, ideological dimension, enlightened pragmatism.

* Embajador (Ret.). Non-Resident Fellow, Stimson Center; Member, Chatham House. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1662-3275>

Introducción:

El presente trabajo se propone abordar la confrontación geopolítica entre Estados Unidos y China, buscando determinar si la misma tiene características similares a la Guerra Fría¹ que experimentamos en el siglo pasado. En particular, procuraremos determinar si la *great power competition* en curso apunta a la emergencia de bloques política y militarmente enfrentados que aspiran a una supremacía global. Postularemos que la contienda hegemónica se da en una fase de turbulencia sistémica marcada por conflictos y diferendos que involucran a potencias globales y regionales, añadiendo complejidad al cuadro presente de seguridad internacional. Nuestra hipótesis es que la confrontación sino-estadounidense incluye una dimensión ideológica, acentuada por la voluntad de la Administración Biden, respaldada por Occidente, de levantar la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos como eje valórico de su acción exterior.

Es esa dimensión ideológica la que exhibe similitudes con el clivaje doctrinario de la Guerra Fría y la que, unida a un *decoupling* tecnológico, podría provocar alineamientos reminiscentes de aquella contienda. Todo ello tendría consecuencias para la Política Exterior de Chile, cuyos principios se asientan en el derecho internacional, la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos. Chile deberá equilibrar sus valores y sus intereses comerciales, buscando autonomía y capacidad de maniobra. Ello pasa por una diversificación del comercio exterior y una redoblada apuesta por la diplomacia multilateral. Nuestro estudio

se formula desde la práctica diplomática, particularmente el análisis político, jurídico e histórico².

La contienda por la hegemonía global: ¿guerra fría?

“¿La nueva guerra fría? Es con China, y ya comenzó”. Tal es el provocativo título de un artículo del célebre historiador escocés Niall Ferguson publicado por *The New York Times* en diciembre de 2019. Según Ferguson, los historiadores fijarán el comienzo de esta guerra fría en 2019, cuando la aproximación confrontacional de la Administración Trump *fue efectivamente asumida (embraced)* por la elite política estadounidense y cuando la guerra comercial lanzada por Trump se metamorfoseó en un conjunto de conflictos adicionales (*a cluster of other conflicts*) incluyendo una *clásica confrontación de superpotencias por la supremacía (primacy) en ciencia y tecnología*. También fue el año en el que las percepciones negativas sobre China en la opinión pública estadounidense saltaron de un 47% al 60%³.

Por su parte, el politólogo de la Universidad de Columbia Andrew J. Nathan, avanzando hacia una caracterización más precisa del fenómeno, afirmó que *la Administración Trump, al poner los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho en el meollo de la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, efectivamente declaró una nueva guerra fría*. Pero esta nueva contienda sería diferente de la Guerra Fría en varios aspectos cruciales⁴.

¹ En adelante, usaremos ‘Guerra Fría’ para referirnos a la confrontación -históricamente consolidada- entre Occidente y la Unión Soviética; en cambio emplearemos ‘guerra fría’ para denotar una confrontación entre grandes potencias que se asemeja a la anterior.

² Subsumido en el Artículo 3° de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

³ FERGUSON, Niall. “The new Cold War? It’s with China, and it has already begun”. *The New York Times*, 2 de diciembre de 2019.

⁴ NATHAN, Andrew J. The heart of the new cold war. Project Syndicate, 25 de septiembre de 2020.

Guerra fría o no, es claro que la confrontación entre Washington y Beijing va adquiriendo perfiles que reclaman una fórmula caracterizadora propia, sin perjuicio que la pugna se inscriba en una sucesión de contiendas hegemónicas, como aquellas estudiadas por Graham Allison en su obra de referencia *Destined for War: can America and China escape Thucydides trap?*⁵. A partir de los parámetros analíticos de Allison, el suscrito abordó en un artículo reciente para Política y Estrategia algunas de las consecuencias regionales de la pugna sino-estadounidense, concluyendo con sugerencias que en esta oportunidad revisaremos al considerar otras propuestas para ajustar la Política Exterior de Chile a la contingencia global⁶

Como hemos visto, la Guerra Fría está siendo proyectada como analogía (o metáfora) para graficar la confrontación hegemónica en curso. La Guerra Fría ciertamente incluyó la separación de la comunidad internacional en dos grandes bloques, ideológica y militarmente contrapuestos (básicamente la OTAN y el Pacto de Varsovia, más los aliados, asociados y 'clientes' de cada bando). El comercio entre ambos bloques fue poco significativo y los espacios de cooperación se circunscribieron a los organismos y foros multilaterales de membresía universal, como

“Guerra fría o no, es claro que la confrontación entre Washington y Beijing va adquiriendo perfiles que reclaman una fórmula caracterizadora propia, sin perjuicio que la pugna se inscriba en una sucesión de contiendas hegemónicas...”

la Organización de Naciones Unidas, amén de intercambios culturales subsumidos en las respectivas ofensivas de propaganda.

El imperativo de evitar una conflagración atómica⁷, puesto dramáticamente de relieve en 1962 por la crisis de los misiles en Cuba, más la voluntad compartida de prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva cuya posesión por potencias menores disminuiría relativamente la supremacía militar de las superpotencias abrió entre Washington y Moscú ciertos espacios de entendimiento. Los mismos estuvieron siempre presididos por la disuasión nuclear, en particular el riesgo de una *mutually assured destruction* resultante de una dinámica golpe y contragolpe atómicos (*first y second strikes*)⁸.

Así, la necesidad de acotar la confrontación y preservar la estabilidad estratégica condujo a fases de distensión como la *détente*, instalada por Consejero de Seguridad Nacional y luego Secretario de Estado Henry Kissinger hacia mediados de los 70 y a un régimen de control de control de armas -una arquitectura normativa y política- que produjo instrumentos bilaterales como los tratados SALT⁹ y otros universales como el *Partial Test Ban Treaty*¹⁰, el *Seabed*

⁵ ALLISON, Graham. *Destined for war: can America and China escape Thucydides trap?* Houghton Mifflin Harcourt, Boston – New York, 2017.

⁶ LABBÉ, Alfredo. Confrontación Geopolítica en el Indo-Pacífico: tiempos de turbulencia. *En*: Revista Política y Estrategia, N° 135, 2020.

⁷ Esto es, una hot-war. El término “Guerra Fría” fue popularizado por el columnista Walter Lippmann, que la empleó para caracterizar la confrontación entre los bloques soviético y occidental después de la Segunda Guerra Mundial (THE OXFORD COMPANION TO POLITICS OF THE WORLD, Oxford Press, 2001).

⁸ La *second strike capability* es un componente esencial de la disuasión nuclear. Supone -en la lógica de la *mutually assured Destruction* (MAD)- que cada contendiente disponga de suficiente capacidad nuclear estratégica para lanzar un contragolpe retaliatorio tras sufrir un first strike. La convicción de los contendientes de que cada uno de ellos posee dicha capacidad retaliatoria y que ciertamente la usará en caso de ser atacado primero tiende a mantener la estabilidad estratégica.

⁹ “Strategic Arms Limitation Talks Agreement”.

¹⁰ “Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water”.

*Arms Control Treaty*¹¹ la Convención para la Prohibición de las Armas Biológicas y el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares, vigente hasta hoy y considerado como ‘la piedra angular’ del régimen de seguridad internacional. Pese a lo dicho, la Guerra Fría devino ‘caliente’ en frentes subsidiarios como Corea y Vietnam o mediante wars by proxy en África y América Central¹².

La actual confrontación sino-estadounidense tiene características que difieren significativamente de la Guerra Fría. Según Nathan, por ejemplo, *China no tiene un programa ideológico que persiga exportar al resto del mundo. Aunque sus políticas (sean instrumentales para) los intereses de regímenes autoritarios (Beijing) no se ha propuesto empujarlos a un sistema de estilo chino. Tampoco da señales de querer derribar (overthrow) el orden internacional existente*¹³. A diferencia de la URSS, que se aseguró un imperio en Europa central y del Este al término de la II Guerra Mundial consolidado en seguida por una alianza militar: el Pacto de Varsovia, China carece de un bloque genuino de aliados; los Estados más cercanos a Beijing en materia de seguridad son Pakistán, Corea del Norte y Myanmar, todos ellos problemáticos o antisistémicos. Por el contrario, China aparece más bien rodeada

“China aparece más bien rodeada por naciones que recelan de su influencia o con los que mantiene conflictos no resueltos (India) o diferendos territoriales con potencial de conflicto (Vietnam, Filipinas, Japón).”

por naciones que recelan de su influencia o con los que mantiene conflictos no resueltos (India) o diferendos territoriales con potencial de conflicto (Vietnam, Filipinas, Japón). Y todo lo anterior a despecho de las intensas relaciones comerciales que casi todas las economías en el Indo-Pacífico mantienen con China.

En un análisis reciente, el ilustre Joseph S. Nye, una de las autoridades mundiales de la disciplina de las Relaciones Internacionales advirtió que:

...US policymakers are debating how to deal with China. Some politicians and analysts call the current situation a ‘new cold war’, but squeezing China into this ideological framework misrepresents the real strategic challenges America faces. The US and the Soviet Union had little bilateral commerce or social contact, whereas America and its allies trade

heavily with China and admit several hundred thousand Chinese students to their universities. Chinese President Xi Jinping is no Stalin, and the Chinese system is not Marxist-Leninist but ‘market’ Leninist –a form of state capitalism based on a hybrid of public and private firms subservient to an authoritarian party elite. (...) In addition, China is now the largest trade partner to more countries than the US is. America can decouple security risks like Huawei from its 5G telecommunications network but trying to curtail all trade with China would be too costly. And even if breaking apart economic interdependence were possible, **we can’t decouple the ecological interdependence** that obeys the laws of biology and physics, not politics. (...) Since America can’t tackle climate change or pandemics by itself, it has to realise that some forms of power must be exercised with others¹⁴.

¹¹ “Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-Bed and the Ocean Floor and in the Subsoil thereof”.

¹² PALMA, Luis. La confrontación ideológica en la Guerra Fría. ADICA, RiL Editores, 2003.

¹³ NATHAN, Art. Loc. Cit.

¹⁴ NYE, Joseph S. America needs a new great-power strategy. The Strategist, 4 de agosto de 2021. Los políticos estadounidenses debaten como tratar con China. Algunos políticos y analistas describen la situación presente como una ‘nueva guerra fría’, pero incluiría a China en tal marco ideológico distorsiona los desafíos estratégicos reales que Estados Unidos enfrenta. EE.UU. y la URSS tenían escaso comercio bilateral y contacto social; en cambio Estados Unidos y sus aliados comercian intensamente con China y reciben a cientos de miles de estudiantes chinos en sus universidades. Xi Jinping no es un Stalin, y el sistema chino no es Marxista-Leninista sino ‘Mercado-Leninista’ -una forma de capitalismo de Estado basado en un híbrido de empresas públicas y privadas subordinadas a la elite autoritaria de un partido (único). Más aún, China es hoy el mayor socio comercial de más países que Estados Unidos. Estados Unidos puede desconectar/bloquear riesgos de seguridad como Huawei de su red de telecomunicaciones pero tratar de impedir/cercenar todo comercio con China sería demasiado costoso. Y aun si romper/desvincular la interdependencia económica fuese posible, **no podemos desacoplar la interdependencia ecológica** que responde a las leyes de la biología y la física, no de la política. Ya que Estados Unidos no puede conjurar el cambio climático o las pandemias por sí mismo, tiene que darse cuenta/entender que ciertas formas de poder deben ejercerse con otros. (Traducción y destacado propios).

Son entonces las condiciones de interdependencia singularmente presentes en las relaciones económicas sino-estadounidenses, las que llevan a analistas a sostener que una Guerra Fría entre Estados Unidos y China (entendida en los términos de la Guerra Fría) es hoy impracticable. Así lo afirma el Director del Programa 'China y el Mundo' de la Universidad de Columbia, Thomas J. Christensen, advirtiendo además que *si Washington adopta unilateralmente una postura anacrónica de guerra fría hacia China, los Estados Unidos alienarán a aliados que son demasiado dependientes económicamente de China como para adoptar políticas enteramente hostiles*¹⁵. No solo las economías de los contendientes en la *great-power competition* están entrelazadas, si no también las economías de aliados y socios, de modo que el decoupling (desacoplamiento o desvinculación) promovido por la Administración Trump tendría efectos negativos tanto para Estados Unidos como para la economía mundial. La idea del decoupling ha continuado recibiendo atención académica, en tanto recurso geoeconómico que la Administración Biden preferiría limitar a ámbitos estratégicos (especialmente tecnológicos o relacionados con cadenas de producción críticas) pero que no descartado completamente. En un acabado informe del Center for Strategic and International Studies (CSIS) titulado *Degrees of separation: a targeted approach to US-China decoupling*, sus autores señalan:

(...) En particular, Washington restringió agresivamente toda actividad comercial con (...) Huawei, incluso mediante controles extraterritoriales

sobre semiconductores y (el suministro de equipos a dicha compañía para su producción). Otras acciones continúan pendientes, como la exclusión de empresas chinas de las bolsas de comercio estadounidenses y la prohibición a inversionistas estadounidenses de transar con valores que se reputen afiliados a una 'empresa militar (vinculada al Partido Comunista Chino).' (...) A medida que se expandía la gama de actividades económicas (singularizadas) el debate en Washington evolucionó desde la búsqueda de un acuerdo comercial de corto plazo a una (reestructuración) de la relación bilateral y desvinculación de los intereses económicos (de ambos países), especialmente en áreas tecnológicas críticas. La noción de un 'desacoplamiento' más amplio comenzó a tomar fuerza en el otoño (boreal) de 2018, con observaciones en el sentido que Estados Unidos avanzaba a una 'Guerra Fría' con China (...) Si bien la Administración Biden ha descartado un divorcio completo con China, es probable que la nueva administración **persiga un grado de desvinculación económica y continúe con ciertas políticas de Trump**¹⁶. (Texto original al pie).

Dicha continuidad de políticas, fruto de un consenso bipartidista consolidado sobre la 'amenaza china' en Washington, está marcando el curso antagónico de la relación bilateral bajo el presidente Biden. Tal consenso y el grado de la confrontación -el presidente Biden ha llegado a hablar de extreme competition- han alarmado a sectores liberales (las palomas), que subrayan los riesgos de una lógica de guerra fría. Un crítico emblemático es el senador demócrata Bernie Sanders, quien en un artículo elocuentemente titulado *Washington's dangerous new consensus on China: don't start another Cold War advierte*: Resulta tan preocupante como peligroso (...) *el consenso rápidamente creciente en Washington que visualiza la relación entre Estados Unidos y China como una lucha económica y militar de suma cero. La prevalencia de esta visión creará*

¹⁵ CHRISTENSEN, Thomas J. There will not be a new Cold War. *En*: Foreign Affairs. 24 de marzo de 2021.

¹⁶ SEGAL, Stephanie y GERSTEL, Dylan. Degrees of separation: a targeted approach to US-China decoupling. "In particular, Washington aggressively restricted commercial activity with Chinese telecommunications giant Huawei, including by implementing extraterritorial controls on semiconductors and semiconductor equipment to the company. Other actions are pending, including the delisting of Chinese Companies currently trading on U.S. exchanges and barring U.S. investors from transacting in any securities determined to be affiliated with a 'Communist Chinese military company'. As the range of targeted Economic activities expanded, the conversation in Washington shifted from reaching a short-term deal on trade to whether and how to restructure the bilateral relationship and disentangle U.S. and Chinese economic interests, especially in critical technology sectors. The notion of broader 'decoupling' started to get traction in fall 2018, with observations that the United States was heading toward a 'Cold War' with China (...) While President Biden's team has dismissed a broad divorce with China, the new administration is likely to pursue some degree of Economic disengagement and continue certain Trump Administration policies". (Traducción y destacado propios).

un entorno en el que la cooperación que el mundo necesita desesperadamente se volverá cada vez más difícil de conseguir¹⁷.

Es el punto de vista que también sostiene Jonathan Tepperman, exeditor en jefe de Foreign Policy (publicación vinculada a la Universidad de Harvard): *Los peligros* (generados por el talante confrontacional hacia China) *son aún mayores en el ámbito estratégico*. Aunque Biden ha prometido mantener (áreas de) *cooperación con China donde ello sea necesario la postura combativa de la Administración ha alienado a Beijing, reduciendo la ya limitada disposición a colaborar en problemas globales fundamentales como el cambio climático, el control de armas y la prevención de pandemias futuras*¹⁸.

Cabe hacer presente, en todo caso, que la disposición a un decoupling siquiera parcial parece ser compartida por China, aunque por razones esencialmente políticas. La estrategia de 'circulación dual' anunciada por Xi Jinping en abril del 2020, dirigida a equilibrar por un lado la resiliencia económica doméstica con una autosuficiencia tecnológica y, por otro, la integración a la economía global -pero enfatizando las primeras- denota la convicción en Beijing de que un grado de desacoplamiento es incluso necesario para prevenir medidas económicas de contención (o coercitivas) por parte de occidente¹⁹. En suma, pareciera que la confrontación sinoestadounidense provocará

siquiera un grado de desacoplamiento en el ámbito tecnológico, principalmente en todo aquello vinculado a las comunicaciones, la inteligencia artificial y las aplicaciones espaciales.

¿Estaremos en presencia entonces de una guerra fría tecnológica? Incluso un desacoplamiento parcial entre China y Occidente, limitado a las telecomunicaciones y las aplicaciones de la inteligencia artificial tendría consecuencias globales, en tanto los países pueden verse compelidos -directa o indirectamente- a escoger entre redes, estándares normativos, tecnologías y equipos incompatibles entre sí²⁰.

“Pero la confrontación entre superpotencias no se limita a la pugna sino-estadounidense sino que también comprende aquella entre Rusia y Occidente, cuyos perfiles son cada vez más preocupantes.”

Turbulencia sistémica

Guerra fría o no, es claro que la comunidad internacional navega un período de turbulencia sistémica.

El ascenso global de China tiene efectos en teatros aledaños, como el conflicto sino-indio (e indirectamente aquel entre India y Pakistán, dos potencias nucleares) o los diferendos gatillados por las ambiciones territoriales de Beijing en los mares del Sur y del Este de China, amén de tensiones inéditas en el estrecho de Taiwán. Pero la confrontación entre superpotencias no se limita a la pugna sino-estadounidense sino que también comprende aquella entre Rusia y Occidente, cuyos perfiles son cada vez más preocupantes.

¹⁷ SANDERS, Senator Bernie. Washington dangerous new consensus on China: Don't start another Cold War. En: Foreign Affairs, 17 de junio de 2021.

¹⁸ TEPPERMAN, Jonathan: Biden's dangerous doctrine: the Administration's core Foreign Policy is all about confronting China -and far riskier than Washington seems to realize. En: Foreign Policy. 21 de julio de 2021.

¹⁹ SEGAL y GERSTEL. Op. Cit. p. 16.

²⁰ LABBÉ. Op. Cit. p. 176.

Y como señala Joseph Nye, ambas confrontaciones se superponen:

Una (nueva) estrategia para la great-power competition puede ayudar a Estados Unidos a concentrarse (refocus); pero tiene dos problemas. Primero, asocia dos tipos de Estado muy diferentes. Rusia es una potencia declinante y China una ascendente. Los Estados Unidos deben apreciar la naturaleza singular de la amenaza (rusa). Tal como el mundo descubrió en 1914 en vísperas de la I Guerra Mundial, una potencia declinante (Austria-Hungría) puede, a veces, convertirse en aquella que arriesga el todo por el todo en un conflicto. Hoy, Rusia está en declinación demográfica y económica pero retiene recursos enormes que puede emplear como disruptor (spoiler) en todo, desde el control de armas nucleares y el conflicto cibernético hasta el Medio Oriente. Estados Unidos, por ende, necesita una estrategia para Rusia **que no la arroje a los brazos de China**²¹. (Texto original al pie).

La confluencia del desafío concurrente que China y Rusia plantean a Occidente²² fue expresamente reconocido por los Jefes de Estado y Gobierno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el comunicado final de la cumbre celebrada en

Bruselas el pasado 14 de junio, durante la primera gira europea del presidente Biden:

3. Enfrentamos amenazas multifacéticas, **competencia sistémica de potencias asertivas y autoritarias** como desafíos crecientes de seguridad para nuestros países y nuestros ciudadanos desde todas las direcciones estratégicas (from all strategic directions). **Las acciones agresivas de Rusia constituyen una amenaza a la seguridad Euroatlántica**; el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones continúa siendo una amenaza para todos nosotros. Tanto Estados como actores no-estatales desafían el orden internacional basado en reglas mientras persiguen minar/sabotear (undermine) la democracia en todo el globo. (...) **La influencia creciente de China como también sus políticas internacionales pueden presentar desafíos que necesitamos afrontar (address) aglutinados como Alianza. Nos relacionaremos (engage) con China** buscando defender los intereses de seguridad de la Alianza. Nos vemos crecientemente confrontados por amenazas asimétricas tales como ciber amenazas, amenazas híbridas, campañas de desinformación y por el uso malicioso de tecnologías disruptivas y emergentes, cada vez más sofisticadas. Los rápidos desarrollos que tienen lugar en el espacio exterior están afectando

“... internet no fue concebida para los variados usos que hoy en día se le otorga, sino que era una solución puntual ante necesidades de intercambio de conocimientos entre recintos académicos o militares.”

nuestra seguridad. La proliferación de armas de destrucción masiva y la erosión de la arquitectura del control de armas también erosiona nuestra seguridad colectiva. El cambio climático es un multiplicador de amenaza que impacta sobre la seguridad de la Alianza²³. (Texto original al pie).

²¹ NYE, Op. Cit. “A strategy of great-power competition can help America refocus; but it has two problems. First, it lumps together very different types of states. Russia is a declining power and China a rising one. The US must appreciate the unique nature of the threat that Russia poses. As the world sadly discovered in 1914, on the eve of World War I, a declining power (Austria-Hungary) can sometimes be the most risk-acceptant in a conflict. Today, Russia is in demographic and economic decline but retains enormous resources that it can employ as a spoiler in everything from nuclear-arms control and cyber conflict to the Middle East. The US therefore needs a Russia strategy that doesn’t throw that country into China’s arms”. (Traducción y destacado propios).

²² Usaremos la expresión ‘Occidente’ para referirnos -en conjunto- a los Estados miembros del Grupo de Europa Occidental y otros Estados que funciona en Naciones Unidas (Western European and other States Group, WEOG), como también a los Estados Miembros de la Unión Europea, que en su mayoría integran también la OTAN. Nos referiremos a ‘occidente’ para denotar aquellos Estados miembros de las agrupaciones señaladas o bien de Naciones Unidas que, sin ser parte de la UE, la OTAN o el WEOG, hacen parte de la cultura política occidental, tal cual la entiende el orden mundial liberal.

²³ OTAN. Brussels Summit Communiqué. 14 de junio de 2021. “3. We face multifaceted threats, **systemic competition from assertive and authoritarian powers**, as well as growing security challenges to our countries and our citizens from all strategic directions. **Russia’s aggressive actions constitute a threat to Euro-Atlantic security**; terrorism in all its forms and manifestations remains a persistent threat to us all. State and non-state actors challenge the rules-based international order and seek to undermine democracy across the globe (...) **China’s growing influence and international policies can present challenges that we need to address together as an Alliance**. We will engage China with a view to defending the security interests of the Alliance. We are increasingly confronted by cyber, hybrid, and other asymmetric threats, including disinformation campaigns, and by the malicious use of ever-more sophisticated emerging and disruptive technologies. Rapid advances in the space domain are affecting our security. The proliferation of weapons of mass destruction and the erosion of the arms control architecture also undermine our collective security. Climate change is a threat multiplier that impacts Alliance security. (Destacados nuestros). (Traducción y destacado propios).

También por los líderes de Estados Unidos y la Unión Europea, en la cumbre del día siguiente:

26. Nos proponemos mantener consultas estrechas y cooperar en todo el ámbito temático comprendido por nuestras respectivas y multifacéticas aproximaciones a/relaciones con China, que incluyen elementos de cooperación, competencia y rivalidad sistémica. Nos proponemos continuar coordinándonos en torno a preocupaciones compartidas, incluyendo las continuas violaciones a los Derechos Humanos en Xinjiang y el Tíbet; la erosión de la autonomía y el proceso democrático en Hong Kong; la coerción económica; las campañas de desinformación; y cuestiones de seguridad regional (...) Continuamos seriamente preocupados sobre la situación en los Mares del Este y el Sur de China y nos oponemos energicamente a todo intento unilateral de alterar el estatus quo e incrementar las tensiones (...) Recalamos la importancia de (preservar) la paz y la estabilidad a través del Estrecho de Taiwán y alentamos una resolución pacífica de las cuestiones trans-Estrecho (cross-Strait issues)...

27. Continuamos unidos en nuestra aproximación de principios hacia Rusia, y estamos listos para responder con decisión ante su reiterada conducta negativa y sus actividades dañinas (harmful), que Rusia debe corregir (address) para prevenir un deterioro aún mayor de (nuestras) relaciones²⁴.
 Texto original al pie).

Tomados en su conjunto estos comunicados, formulados al más alto nivel político por los Estados firmantes, revelan una percepción común creciente sobre las amenazas allí descritas, resaltando las alusiones combinadas -en los mismos párrafos- a Rusia y a China, aunque debemos advertir que los socios europeos no tienen una apreciación idéntica de la magnitud de las amenazas consignadas, ni están igualmente dispuestos a adoptar

una política de contención, como aquella desplegada en su día frente a la Unión Soviética. Aun así, los términos consensuados se formulan desde una enérgica reafirmación de **valores compartidos**, incluyendo la democracia y los derechos humanos, pero también el derecho internacional y, en general, un orden internacional basado en reglas. La OTAN *reafirma su adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, declarando continuar comprometidos con el orden internacional basado en reglas, advirtiendo que reforzaremos nuestras consultas cuando la seguridad o la estabilidad de un (Estado) aliado sea amenazada o cuando nuestros valores y principios fundamentales sean puestos en riesgo*²⁵.

La Unión Europea, por su parte proclama que *nos proponemos apoyar la democracia en todo el globo defendiendo la libertad de prensa, abogando por una internet libre y abierta; animando el comportamiento responsable en el ciberespacio (...) contrarrestando la desinformación; protegiendo la sociedad civil y los espacios cívicos; ...* En una significativa manifestación de respaldo a la Administración Biden, los líderes de la Unión Europea anuncian que copatrocinarán la Cumbre por la Democracia²⁶(...) Ello, porque junto a Estados Unidos la Unión Europea es un ancla para *la democracia, para la paz y la seguridad, para prevenir y resolver pacíficamente los conflictos, afirmar el estado de derecho y el*

²⁴ UNIÓN EUROPEA. EU-US Summit 2021 – Statement. 15 de junio de 2021. Párrafos 26 y 27. 26. We intend to closely consult and cooperate on the full range of issues in the framework of our respective similar multi-faceted approaches to China, **which include elements of cooperation, competition, and systemic rivalry**. We intend to continue coordinating on our shared concerns, including ongoing human rights violations in Xinjiang and Tibet; the erosion of autonomy and democratic processes in Hong Kong; economic coercion; disinformation campaigns; and regional security issues (...) We remain seriously concerned about the situation in the East and South China Seas and strongly oppose any unilateral attempts to change the status quo and increase tensions (...) **We underscore the importance of peace and stability across the Taiwan Strait, and encourage the peaceful resolution of cross-Strait issues** (...) 27. **We stand united in our principled approach towards Russia, and we are ready to respond decisively to its repeating pattern of negative behaviour and harmful activities, which Russia must address to prevent the further deterioration of relations...** (Traducción y destacado propios).

²⁵ OTAN. Op. Cit. 14 de junio de 2021. Párrafo 2. (Traducción y destacado propios).

²⁶ La Administración Biden ha anunciado la convocatoria de una Cumbre por la Democracia, que tendría lugar hacia fines del presente año. La iniciativa también sido materia de discusión en Washington; hay quienes sostienen que Estados Unidos debe abocarse primero a reparar los defectos y daños que exhibe su propia democracia. GOLDGEIER, James y JENTLESON, Bruce W. A Democracy Summit is not what the doctor ordered: America, heal thyself. En: Foreign Affairs. 14 de diciembre de 2020.

*derecho internacional, y promover los Derechos Humanos de todos, la equidad y la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas (...) En consecuencia, rechazamos el autoritarismo en todas sus formas en el mundo entero (around the globe), resistiendo los esfuerzos (de) los autócratas para crear un ambiente que proteja su poder (rule) y sirva sus intereses **en tanto minan/sabotean (undermine) las democracias liberales...***²⁷

Pero la turbulencia sistémica que agita al mundo no se limita a esta confrontación de grandes potencias (a dos y a tres bandas, como hemos visto). La difusión de poder manifiesta en las relaciones internacionales de hoy, que entraña una multipolaridad ensanchada, ha intensificado la competencia entre aspirantes a la hegemonía regional como la presión de Estados antisistémicos (Turquía, Arabia Saudita, Irán, Corea del Norte). Esto explica las tensiones en curso en el Medio Oriente, en el Mediterráneo oriental, en el Cáucaso, en la península de Corea y en África subsahariana, entre otros focos de inestabilidad. También un recrudescimiento de la proliferación nuclear y crecientes amenazas a la bioseguridad, cibernéticas, híbridas, asimétricas, y aquellas inducidas por las tecnologías disruptivas. Hoy el

“Todas estas emergencias tienen como telón de fondo la crisis de legitimidad y de gobernabilidad que sacude a muchas democracias, el desencanto con la globalización y la subsecuente alza del populismo, el nacionalismo y el autoritarismo.”

panorama internacional se asemeja más al que precedió a la Primera Guerra Mundial²⁸.

Todas estas emergencias tienen como telón de fondo la crisis de legitimidad y de gobernabilidad que sacude a muchas democracias, el desencanto con la globalización y la subsecuente alza del populismo, el nacionalismo y el autoritarismo. La pandemia del COVID-19 y las manifestaciones más extremas del cambio climático resaltan o incluso agravan los fenómenos descritos

que, por último, ponen en tela de juicio la cohesión y la capacidad de cooperación del sistema multilateral.

La dimensión ideológica de la confrontación.

Aun admitiendo que el concepto de ‘guerra fría’ no denota precisamente la confrontación en curso entre China y Estados Unidos, es preciso reconocer el surgimiento en ella de una dimensión ideológica²⁹, expresada en los **valores** que los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y la OTAN han refrendado en sendos instrumentos políticos dirigidos al mundo. Dichos valores ya habían sido reafirmados en las Declaraciones Conjuntas emitidas en la Casa Blanca durante las visitas de estado del Primer Ministro del Japón, Yoshihide Suga³⁰ y del Presidente de la República de Corea, Jae-in Moon³¹ a Washington en abril y mayo pasados,

²⁷ UNIÓN EUROPEA. Op. Cit. 15 de junio de 2021. Párrafos 24 y 25. (Traducción y destacado propios).

²⁸ MacMILLAN, Margaret. Which past is prologue? *En: Foreign Affairs*. Septiembre/octubre de 2020.

²⁹ En mi propio trabajo citado –LABBÉ. Op. Cit. p. 181- sostuve, hace dos años, que la dimensión ideológica estaba ausente en la confrontación sino-estadounidense. Desde las postrimerías de la Administración Trump la realidad de dicha dimensión se ha hecho evidente. Aprovecho pues para actualizar y **corregir mi propio análisis**.

³⁰ UNITED STATES. The White House. “U.S.-Japan joint Leader’s Statement: ‘U.S.- JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA’”. 16 de abril de 2021 *An ocean separates our countries, but commitments to universal values and common principles, including freedom, Democracy, human rights, the rule of law, international law, multilateralism, and a free and fair economic order, unite us. (...) In celebration of our long-standing and close bonds, President Biden and PM Suga recommit themselves to an indelible Alliance, to a rules-based approach to regional and global order founded on universal values and common principles...*

³¹ UNITED STATES. The White House. “U.S.-ROK Leader’s Joint Statement, 21 de mayo de 2021. *The United States and the Republic of Korea share a vision for a region governed by democratic norms, human rights, a and the rule of law at home and abroad. (...) As democracies that value pluralism and individual Liberty, we share our intent to promote human rights and rule of law issues, both at home and abroad.*

respectivamente³². Este conjunto de señales políticas rubrica la unidad de Occidente en torno a principios fundamentales del orden mundial, (debemos tener presente que Japón y Corea del Sur, como también Australia y Nueva Zelanda, son miembros del WEOG, ver la nota 20).

¿Cuál sería, pues, el sentido de esta ‘confrontación-sin-guerra-fría’? La idea fue de alguna manera aclarada por el Consejero de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, quien interviniendo ante el Aspen Security Forum, organizado por el Aspen Institute en abril pasado, señaló que el objetivo de la Administración Biden no es la contención de China. No es iniciar una nueva Guerra Fría. No es entrar en conflicto.

El objetivo es **competir vigorosamente** (con China) **y hacerla retroceder/repelerla defendiendo nuestros valores (...)** **que concebimos como valores universales.** (*The goal is not to contain China. It's not to start a new Cold War. It's not to get into conflict. It's to compete vigorously and to push back in service of our values and what we believe to be universal values*)³³. Conforme a esta formulación, la confrontación con China sería una contienda valórica, radicada en el plano ideológico.

La Guerra Fría incluyó una prominente lucha ideológica entre Occidente y el mundo soviético, a partir de dos sistemas filosófico-político-económicos incompatibles y excluyentes entre sí. Tal contienda ideológica suministró argumentos

morales y políticos para la proyección global de poder lanzada por Moscú y Washington durante la Guerra Fría. De hecho, la Unión Soviética se había embarcado en dicha proyección de poder mucho antes, **a partir de 1919**, a través de la ‘Tercera Internacional’, la Comintern, concebida por Lenin como instrumento para instigar una revolución mundial y la instauración de un estado comunista universal³⁴.

“Otros académicos han resaltado en cambio los riesgos de la -sorpresiva- disposición confrontacional asumida por el nuevo Presidente demócrata, marcada por una intensidad que el tono moderado y pragmático de su campaña no permitió anticipar.”

Y aunque hoy día no se advierta un clivaje sistémico comparable al de la Guerra Fría, verificamos que la Administración Biden ha esgrimido la dimensión ideológica/valórica como ariete de una campaña de contención política, contando con el respaldo mayoritario del establishment político, militar y académico estadounidense. De hecho, ciertos analistas han subrayado que Estados

Unidos ganó *la Guerra Fría precisamente porque puso los valores en el meollo de la competencia* (*The U.S. won the Cold War precisely because it put values near the center of that competition*). *Para los mismos expurgar la ideología de la política exterior estadounidense sería ahistórico y anti-estratégico* (*purging ideology from American statecraft would be both ahistorical and unstrategic*)³⁵.

Otros académicos han resaltado en cambio los riesgos de la -sorpresiva- disposición confrontacional asumida por el nuevo Presidente demócrata, marcada por una intensidad que el tono moderado y pragmático de su campaña no

³² Las visitas de los mandatarios de Japón y Corea del Sur fueron las primeras recibidas por el presidente Biden desde su inauguración, en una evidente demostración del propósito de esta Casa Blanca de reconstruir y fortalecer las alianzas incomprensiblemente maltratadas por Donald Trump. La gira europea de Joseph Biden, que comprendió las cumbres del G-7, de la OTAN y aquella entre Estados Unidos y la Unión Europea, fue animada por el mismo objetivo. El periplo europeo incluyó también una visita oficial a Londres y un importante encuentro con Vladimir Putin en Ginebra, en el que se acordó relanzar el diálogo sobre estabilidad estratégica.

³³ NIKKEI ASIA. US vows to approach Taiwan with ‘clarity and resolve’. 1° de mayo de 2021.

³⁴ TEED, Peter. *Twentieth-Century History: 1914-1990*. Oxford University Press, 1992. p. 219.

³⁵ BRANDS, Hal y COOPER, Zack. US-Chinese rivalry is a battle over values. *En: Foreign Affairs*, 16 de marzo de 2021.

permitió anticipar^{36 37}. También, la circunstancia de que China -en palabras del propio Xi Jinping- no pretende exportar un modelo ideológico: *nosotros no importamos modelos extranjeros ni tampoco exportamos el modelo chino, no podemos pedirles a otros países que reproduzcan la manera china de hacer las cosas (we do not import foreign models, nor do we export the Chinese model; we cannot demand other countries to reproduce the Chinese way of doing things)*³⁸.

La dimensión ideológica y sus implicancias de política exterior han sido ciertamente asumidas por analistas ‘oficiales’ chinos (calidad que inferimos de las importantes posiciones académicas que ocupan en Beijing, normalmente reservadas a cuadros del Partido Comunista). Escribiendo para la edición de julio/agosto de *Foreign Affairs*, el decano del Instituto de Relaciones Internacionales de la universidad Tsinghua, Yan Xuetong, señaló:

Tomemos la cuestión de la rivalidad ideológica. Por una parte China está ansiosa por no enmarcar sus relaciones **con Occidente** en una nueva Guerra Fría: los líderes en Beijing creen que un expansionismo ideológico al estilo soviético podría gatillar una fuerte reacción que podría entorpecer el crecimiento continuo de **y no esperan/creen que su ideología llegue a ser tan popular como el liberalismo occidental es hoy** (...). Por otra parte, China tratará de construir un ambiente ideológico que favorezca su ascenso, **repeliendo la noción que los valores políticos occidentales tienen validez y apoyo universales**. Los Estados Unidos definen la democracia y la libertad en términos de política electoral y expresiones/libertades individuales mientras que China las define en términos de seguridad social y desarrollo

económico. **Washington tendrá que aceptar estas diferencias de opinión antes que tratar de imponer sus ideas sobre otros**³⁹. (Texto original al pie).

Resulta claro que la dimensión ideológica (calificada por el Dr. Yan como una ‘rivalidad ideológica’) es reconocida por el Partido Comunista Chino como una de las arenas en las que se libraré la confrontación sino-estadounidense.

Hay un elemento en esta dimensión valórica/ideológica que reviste importancia crucial para las potencias intermedias (*middle powers*) de la comunidad internacional: el “orden internacional basado/asentado en reglas” (*rules-based international order*), uno de cuyos componentes esenciales es el “Estado de derecho” (*rule of law*). Tal ‘Estado de derecho’ supone la fiel observancia del derecho internacional. No es casual que el primer principio de la Política Exterior de Chile -una potencia regional intermedia- sea justamente el respeto del derecho internacional (desagregado en vigencia y respeto de los tratados, solución pacífica de las controversias, independencia y respeto a la soberanía e integridad territorial)⁴⁰

Pero, mientras para Occidente las ambiciones territoriales de Beijing en los mares del Este y Sur de China son empujadas sin consideración por las reglas del orden internacional, China se atribuye la prerrogativa de escoger las normas del sistema que va a observar: *A despecho de lo que se cree, Beijing no rechaza arbitrariamente*

³⁶ TEPPERMAN. Loc. Cit.

³⁷ JENTLESON, Bruce W. Be wary of China threat inflation. *En*: Foreign Policy, 30 de julio de 2021.

³⁸ CHRISTENSEN. Loc. Cit.

³⁹ “Take the issue of ideological rivalry. On the one hand, China is anxious not to frame relations **with the West** as a new Cold War: leaders in Beijing believe that Soviet-style ideological expansionism would trigger a backlash that might hinder their country’s continued growth, and **they do not expect their ideology to become as popular as Western liberalism is today** (...) On the other hand, China will try to shape an ideological environment favorable to its rise, **pushing back against the notion that Western political values have universal appeal and validity**. The United States defines democracy and freedom in terms of electoral politics and individual expression, for example, whereas China defines them in terms of social security and economic development. **Washington will have to accept these divergences of opinion rather than try to impose its own views on others.**” (Traducción y destacado propios).

⁴⁰ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Principios de la Política Exterior Chilena. Principios de la Política Exterior Chilena - Minrel

*las reglas y las instituciones multilaterales. Sin embargo, no aceptará aquellas reglas que Estados Unidos define sin consulta con China (Contrary to common perception, Beijing does not reject multilateral rules and institutions out of hand. It will not, however, accept rules that the United States makes without consultation with China)*⁴¹. Más aún, el Presidente del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de la Universidad de Beijing, Jisi Wang, en un artículo de inspiración política, (y bastante combativo: su título es “¿El complot contra China?”), advierte al tratar las tensiones crecientes sobre Taiwán, que *el socialismo con características chinas y el ‘orden internacional liberal’ aparecen cada vez más incompatibles (entre sí). ‘Socialism with Chinese characteristics and the ‘liberal international order appear to be increasingly incompatible’*⁴².

Tampoco es conveniente exagerar el impacto real de este tipo de afirmaciones: el excepcionalismo es un prurito frecuente en las superpotencias que, en determinadas coyunturas, avanzan sus intereses estratégicos contra viento y marea, llegando a acciones contrarias al derecho internacional que justifican por motivaciones supuestamente superiores, compatibles con valores abrazados por toda la comunidad internacional. Un ejemplo de excepcionalismo (a la postre con resultados desastrosos) es la invasión de Irak por Estados Unidos y una *coalition of the willing*, en 2003, materializada sin un mandato del Consejo de Seguridad adoptado

bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y justificada en hechos que terminaron siendo falsos. Escribiendo para *Foreign Affairs*, el exdirector para China del Consejo de Seguridad Nacional durante la Administración Obama, Evan Medeiros, actualmente profesor en la Universidad de Georgetown, devela otra de las paradojas que jalonan la rivalidad sino-estadounidense: *Otro desafío (...) es reconocer y aceptar el hecho que ni los Estados Unidos ni China son potencias (del) estatus quo. Ambos son revisionistas⁴³ selectivos, (...) que buscan la reforma del actual sistema sin derribarlo aunque de manera y por motivos diferentes. Ambos países también creen firmemente en la legitimidad de sus objetivos. (Another challenge for the United States’ China Policy is recognising and accepting the fact that neither the U.S. nor China are status quo powers. Both are essentially selective revisionists, meaning that they want to reform the current system -not overturning it- although in different ways and for different reasons. Both countries also firmly believe in the legitimacy of their goals)*⁴⁴.

La dimensión ideológica/valórica ha provocado un nuevo debate en occidente, que pone en evidencia las paradojas aludidas⁴⁵. No tenemos espacio para tratarla a fondo, pero las dificultades inherentes a la búsqueda de un equilibrio entre intereses y valores resulta pertinente para nuestro propio debate nacional que, como veremos, está produciendo fórmulas operacionales de política exterior.

⁴¹ YAN. Op. Cit.

⁴² WANG, Jisi. The plot against China? En: Foreign Affairs, julio/agosto 2021. (Traducción y destacado propios).

⁴³ Una potencia revisionista es aquella tan disconforme con el orden internacional en el que está inserta, que busca desafiarlo y aún destruirlo, para reemplazarlo por uno funcional a sus intereses. La Francia napoleónica y la Alemania nazi son ejemplos de potencias revisionistas. El revisionismo es pariente del excepcionalismo.

⁴⁴ MEDEIROS, Evan. How to craft a durable China Strategy: Washington must reconcile interdependence and conflict. En: Foreign Affairs, 17 de marzo de 2021. (Traducción y destacado propios).

⁴⁵ BROWN, Frances y CAROTHERS, Thomas. Washington’s Democracy dilemma: It’s not easy to balance great power politics and American values. En: Foreign Affairs. 23 de julio de 2021. *The Administration rightly is embracing a big-tent approach to supporting democracy abroad, one that encompasses as many of the world’s democracies as possible. But the more Washington elevates China and Russia in its Democracy Policy, the less inclusive its tent will be. Many of the United States’ democratic allies would balk at signing on to an American-led global Democracy push if it is centered on countering Beijing and Moscow.*

La política exterior de Chile ante la confrontación sinoestadounidense

La comunidad internacional toda se está viendo afectada por la rivalidad sino-estadounidense. Buena parte de los Estados cuyo socio comercial predominante es China se resistirán -aunque con matices- a definirse por Washington o Beijing⁴⁶. Henry Kissinger anunciaba hace ya diez años que los Estados asiáticos no querrán verse instrumentalizados por tal confrontación, procurando antes bien desarrollar sus propias capacidades por razones nacionales, no como parte en una competencia de potencias ajenas. No se visualizan como peones dentro de una estrategia estadounidense de contención ni un revivido orden tributario chino⁴⁷. Tal inapetencia afecta incluso a aliados de Washington⁴⁸.

Sin embargo, hay fundamentos esenciales del 'orden internacional basado en reglas' que reclamarán definiciones y cursos de acción que podrían inducir tensiones entre los principios de nuestra política exterior y los intereses comerciales de Chile⁴⁹. La política exterior de Chile está formulada mediante principios, prioridades e intereses⁵⁰: *los principios (...) son los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia (a la diplomacia nacional). Son las orientaciones de mayor jerarquía que*

guían nuestra política exterior, y reflejan tanto el acervo de la acción internacional de la República como imperativos éticos y políticos -y también lecciones- que emanan de nuestra historia.

Los tres principios: a) respeto del derecho internacional; b) promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos; y, c) la responsabilidad de cooperar, están doctrinaria y jurídicamente imbricados en el orden mundial liberal. Es más, sostenemos que geográfica, histórica, política, culturalmente y en el ámbito de su seguridad Chile está inserto en 'occidente' (ver la nota 20). Esta realidad⁵¹ coexiste -hoy- con intensas relaciones económicas y comerciales con China y otras economías del Indo-Pacífico,

(algunas de las cuales -como Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda- también son parte de Occidente). Administrar estas dos realidades se hará diplomáticamente más difícil si la confrontación sino-estadounidense deriva a una dinámica de bloques, por ejemplo, como resultado de un 'decoupling'; navegarla requerirá simultáneamente de pragmatismo y fidelidad a los valores que definen el ser nacional.

Dicho lo anterior, enfatizamos que disociar los intereses de los valores de una política exterior comporta una falsa dicotomía porque **los valores también son parte del interés nacional**. Así, la promoción y defensa de la

“...enfaticamos que disociar los intereses de los valores de una política exterior comporta una falsa dicotomía porque los valores también son parte del interés nacional.”

⁴⁶ LABBÉ. Op. Cit. pp. 174-175.

⁴⁷ KISSINGER, Henry. On China. Penguin Books, 2011.

⁴⁸ THE ECONOMIST. Briefing: Joe Biden is determined that China should not displace America: His China Policy is looking even tougher than Donald Trump's. *The Economist*, 17 de julio de 2021. *In May the European Parliament responded to China's bullying over the EU's earlier Xinjiang sanctions by freezing ratification of an investment treaty. But many governments still want such deals and are not looking for trouble. On July 1st Rishi Sunak, Britain's chancellor, called for a "mature and balanced relationship" with China, eyeing the City's potential to sell financial services into the world's second-largest national market. On July 7th Boris Johnson, the prime minister, said he did not want to scare away investment because of an "anti-China spirit". Emmanuel Macron and Armin Laschet, who may succeed Angela Merkel as German chancellor, have shown a lack of enthusiasm for confronting China. Smaller countries feel similarly. Not coincidentally, the number of countries with which China shares more trade than America is far greater than the other way round.*

⁴⁹ LABBÉ. Op. Cit. pp. 176-177.

⁵⁰ Disponibles en el portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores: www.minrel.gob.cl

⁵¹ LABBÉ. Op. Cit. p. 182.

democracia y los derechos humanos emana de lo que Chile es y quiere continuar siendo⁵². Por cierto, la diplomacia coercitiva que Beijing ya ha ejercido respecto de amigos y socios de Chile como Australia y Noruega muestra que dicho imperativo puede generar dificultades que demandan prudencia y pragmatismo. En nuestro análisis citado, por ejemplo, proponíamos radicar la operacionalización del segundo principio de nuestra política exterior en los mecanismos y foros especializados del sistema multilateral⁵³, que es la fórmula institucional provista por el orden mundial liberal (que no excluye la acción más enérgica de la sociedad civil). Una recomendación similar hace el Senador Bernie Sanders a la Casa Blanca⁵⁴.

Otro ámbito de nuestros principios -el respeto y observancia del derecho internacional- no presenta discrepancia alguna con nuestros intereses nacionales en lo que toca a la integridad territorial de Chile (incluyendo nuestros territorios marítimos y antártico). Y aunque no estamos llamados a pronunciarnos sobre ninguna disputa territorial de terceros, si debemos estar atentos a todo deterioro o vulneración del derecho internacional causados por políticas de poder que sobrepasen o derechamente violen la Carta de Naciones Unidas (que proscribiera el uso y la amenaza de la fuerza), el derecho internacional del Mar o las sentencias de cortes internacionales que han dirimido disputas

territoriales conforme a Derecho. Desde esta perspectiva, Chile, teóricamente, no tendría inconveniente alguno en asociarse al párrafo 26 de la Declaración Conjunta entre Estados Unidos y la Unión Europea:

We reaffirm the critical importance of respecting international law, **in particular the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)** noting its provisions setting forth the lawful maritime entitlements of States, on maritime delimitation, on the sovereign rights and jurisdictions of States, **on the obligation to settle disputes by peaceful means**, and on the freedom of navigation and overflight and other internationally lawful uses of the sea⁵⁵ (Destacados nuestros).

“Los sistemas de mercado imperantes han visto en el mundo digital la optimización de sus capacidades comerciales, creando valor tanto monetario como de otros tipos.”

La posible respuesta nacional a la confrontación de superpotencias ha venido siendo abordado por internacionalistas y formadores de opinión. Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos

Ominami, en particular, han propuesto no solo para Chile sino para América Latina y el Caribe la fórmula de un ‘no alineamiento activo’. La idea es replicar con las actualizaciones y adaptaciones necesarias el paradigma del no alineamiento que líderes emblemáticos del ‘tercer mundo’ (Nehru, Sukarno y Nasser) levantaron en los 50 para potenciar la independencia de sus países frente a los bloques occidental y soviético. Los autores advierten las dificultades políticas e históricas de su propuesta (reconociendo las inconsistencias del pretendido no alineamiento de regímenes aliados y clientes de la Unión Soviética (como Cuba y Corea del Norte),

⁵² Como lo confirman los términos de referencia para la nueva Constitución.

⁵³ LABBÉ. Op. Cit. pp. 177-179.

⁵⁴ SANDERS. Op. Cit. *The Chinese government is surely guilty of many policies and practices that I oppose and that all Americans should oppose (...) the repression taking place in Tibet and Hong Kong, Beijing’s threatening behaviour toward Taiwan, and the Chinese government’s atrocious policies toward the Uyghur people. (...) The United States should continue to press these issues in bilateral talks with the Chinese government and in multilateral institutions such as the UN Human Rights Council. That approach would be far more credible and effective if the United States upholds a consistent position on human rights toward its own allies and partners.*

⁵⁵ UNIÓN EUROPEA. Op. Cit. Párrafo 26. Reafirmamos **la importancia crítica de respetar el Derecho Internacional, particularmente la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS/CONVEMAR)** tomando nota de sus disposiciones que establecen los derechos marítimos legítimos de los Estados, sobre delimitación marítima, sobre los derechos soberanos y la jurisdicción de los Estados, **sobre la obligación de resolver las disputas por medios pacíficos** y sobre la libertad de navegación y sobrevuelo y otros usos legítimos/legales del mar. (Traducción, informal, y destacados propios).

pero la avanzan como opción ante la crisis del regionalismo latinoamericano:

En momentos en que se inicia una nueva Guerra Fría, en que el regionalismo latinoamericano atraviesa por una profunda crisis, y en que las cancillerías no tienen respuestas para enfrentar este dilema geopolítico, el no alineamiento activo representa una opción. No se trata de revivir planteamientos ya superados (...) Por el contrario, la idea es practicar un no alineamiento actualizado según los imperativos del nuevo siglo. El surgimiento de un Nuevo Sur, liderado por los dos “gigantes asiáticos”, China y la India, cuando Asia está a punto de sumar la mitad del PIB mundial, da a este planteamiento una connotación muy distinta a la de hace medio siglo. Lejos de ser una apuesta romántica, se asienta en la realidad económica de nuestro tiempo⁵⁶.

Entre tanto, desde la cancillería se ha levantado la idea de una ‘política de neutralidad activa’⁵⁷, asentada en la historia de nuestra diplomacia, que ha cultivado una neutralidad profundamente comprometida con la acción humanitaria.

Se trata de aportes valiosos y ordenadores para un debate que continúa. Y aunque carecemos de espacio para discutir aquellas dos propuestas, debemos registrar la crítica que ambas han recibido de los profesores Cristóbal Bywaters, Daniela Sepúlveda y Andrés Villar⁵⁸ quienes, tras identificar debilidades en las fórmulas citadas,

levantan como alternativa los conceptos/ideas fuerza de ‘autonomía estratégica’ y ‘diplomacia emprendedora’, postuladas como instrumentos idóneos para navegar la *great-power competition*. Al hacerlo extienden un reconocimiento de rigor a la Estrategia Europea de Acción Exterior, del 2020, de la que su propuesta claramente se nutre.

“Chile debe hacer esfuerzos redoblados por diversificar su comercio exterior y sus fuentes de inversión externa directa, profundizando su asociación con Estados like-minded en instrumentos multilaterales como el TPP11 o el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA).”

En nuestro trabajo citado⁵⁹ ensayamos la fórmula de ‘pragmatismo ilustrado’ (quizá más elocuente en inglés: enlightened pragmatism) para prescribir una conducta eminentemente pragmática pero que nunca pierde de vista los valores que nos definen como actor comprometido y responsable de la comunidad internacional. La práctica diplomática enseña que, en circunstancias complejas, es prudente alejarse de pronunciamientos demasiado grandilocuentes (que terminan siéndonos ‘facturados’ más adelante).

Dos cursos de acción me parecen, con todo, indispensables: primero, **Chile debe hacer esfuerzos redoblados por diversificar su comercio exterior** y sus fuentes de inversión externa directa, profundizando su asociación con Estados *like-minded* en instrumentos multilaterales como el TPP11 o el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA)⁶⁰. Una

⁵⁶ FORTIN, Carlos; HEINE, Jorge; y OMINAMI, Carlos. Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría. En: Foreign Affairs Latinoamérica, julio/septiembre 2020.

⁵⁷ NAVARRO, Miguel. *Chile, neutral ante los grandes conflictos mundiales*. ANEPE. Columna de opinión. 24 de octubre de 2020. En una reciente entrevista, el Canciller Andrés Allamand ha planteado que Chile, frente a la actual guerra comercial en Estados Unidos, debe mantener una “neutralidad activa”. Esta implicaría, en su opinión, actuar con independencia frente a los dos países y no ceder a sus presiones. Cabría agregar que, en tal caso, Chile debería conducirse con ecuanimidad frente Washington y Beijing, lo propio de la condición neutral. Desde luego, la actitud diplomática bosquejada por el canciller es sensata y posiblemente la única realmente posible para el país, considerando los vínculos que mantiene con ambas potencias. Además, -y esto es especialmente importante- está sustentada en una larga tradición de la política exterior chilena, desarrollada a partir de la Primera Guerra Mundial y sostenida luego frente a los grandes conflictos mundiales del siglo XX.

⁵⁸ BYWATERS, Cristóbal; SEPÚLVEDA, Daniela; y VILLAR, Andrés. Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de Política Exterior. Análisis Carolina. 18 de marzo de 2021.

⁵⁹ LABBÉ. Op. Cit. p. 176, último párrafo.

⁶⁰ Mecanismo originado en *middle powers*, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, cuya calidad lo ha convertido en modelo para un acuerdo similar que Estados Unidos está promoviendo en el Indo-Pacífico.

dependencia comercial y financiera excesiva reduce la capacidad de maniobra de Estados medianos y pequeños en un ambiente de diplomacia coercitiva, que gatilla sanciones y barreras impuestas unilateralmente por ambos contendientes en una disputa hegemónica.

En seguida, **Chile debe redoblar su opción por el multilateralismo y la globalización.** El orden mundial -coronado por Naciones Unidas- consagra y administra los mecanismos de seguridad colectiva, cooperativa y de Seguridad Humana que ensanchan nuestra independencia política e integridad territorial; así mismo, el multilateralismo robustece nuestra capacidad de maniobra global y genera espacios -incluso de liderazgo- para diseñar y fortalecer las alianzas, asociaciones y redes que amplifican la influencia política y el *soft-power* del país⁶¹. La apuesta por una globalización gobernada por reglas profundiza la inserción nacional en un mundo cada vez más interdependiente (a despecho de la pandemia). La cuarta revolución industrial acentuará tal interdependencia, que es el mejor antídoto contra la escisión en bloques.

Corresponde al país proveer los recursos que permitan a la cancillería (y el Estado en su conjunto) implementar una política eficaz y proactiva que preserve nuestra independencia y nuestra identidad nacional.

CONCLUSIÓN:

Los documentos oficiales de alto nivel que hemos citado prueban la dimensión ideológica de la confrontación hegemónica entre Estados

Unidos y China que hemos avanzado como hipótesis del presente estudio. La confirmación de la hipótesis viene dada por -fehacientes- fuentes chinas que la describen como rivalidad ideológica.

Los riesgos que esta “confrontación-sin-Guerra-Fría” o “Guerra Fría tecnológica” -y la consecuente formación de bloques que de ella resultarían- están siendo debatidos en nuestros medios académicos y diplomáticos. Sin perjuicio de las propuestas conceptuales que ya han sido expuestas (no-alineamiento activo, neutralidad activa, autonomía estratégica y diplomacia emprendedora), concluimos que Chile deberá redoblar su opción por el multilateralismo, la globalización y el **orden mundial gobernado por reglas**, que cimentan la interdependencia y la cooperación internacional neutralizando -o, al menos, atemperando- el conflicto. Todo ello desplegando un pragmatismo que no sacrifique valores que son inherentes al ser nacional.

Es justamente en la administración de contradicciones y dilemas que una diplomacia experimentada, como la chilena, puede hallar nuevas oportunidades para responder cabalmente a las exigencias del interés nacional.

⁶¹ LABBÉ. Op. Cit. p. 178, segundo párrafo en el que sostuvimos que: Abultar una dicotomía entre el principio de promover la democracia y los Derechos Humanos por un lado, y el imperativo de avanzar nuestros intereses económicos y comerciales por el otro sería tan simplista como inconducente. La diplomacia ha de combinar siempre una apreciación fría de la realidad tal cual es con la habilidad de aprovechar espacios y generar oportunidades para modificarla conforme a nuestros intereses; y estos intereses son tan legítimos como los principios cuando aportan al bien público global. Debemos internalizar además que la capacidad de modificar la realidad es necesariamente menor para potencias medianas y pequeñas, cuyos recursos de poder duro son limitados, y por esta simple razón la diplomacia multilateral es la arena más rentable para ellas. Toda acción diplomática debe calibrar objetivamente las probabilidades de conseguir los objetivos propuestos, aplicando paciencia estratégica respecto de aquellos que se alcanzan más bien a través de procesos de flujo constante (...) La promoción de la democracia, en particular, habremos de entenderla como un continuo, un proceso con altibajos y meandros a lo largo del cual nosotros mismos -como enseña nuestra historia- podemos tropezar y caer.

BIBLIOGRAFÍA

ALLISON, Graham. “Destined for war: can America and China escape Thucydides trap?”, Houghton Mifflin Harcourt, Boston – New York, 2017.

BRANDS, Hal y COOPER, Zack. “US-Chinese rivalry is a battle over values”, En: Foreign Affairs, 16 de marzo de 2021. U.S.-Chinese Rivalry Is a Battle Over Values | Foreign Affairs (Consultado por última vez el 03.08.2021).

BROWN, Frances y CAROTHERS, Thomas. Washington’s Democracy dilemma: It’s not easy to balance great power politics and American values. En: Foreign Affairs. 23 de julio de 2021. Washington’s Democracy Dilemma | Foreign Affairs (Consultado por última vez el 05.08.2021).

BYWATERS, Cristóbal; SEPÚLVEDA, Daniela; y VILLAR, Andrés. “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de Política Exterior”. Análisis Carolina, 18 de marzo de 2021. CHILE Y EL ORDEN MULTIPOLAR (fundacioncarolina.es) (Consultado por última vez el 03.08.2021).

CHRISTENSEN, Thomas J. “There will not be a new Cold War”, Foreign Affairs, 24 de marzo de 2021 There Will Not Be a New Cold War | Foreign Affairs (Consultado por última vez el 03.08.2021).

FERGUSON, Niall. “The new Cold War? It’s with China, and it has already begun”. *The New York Times*, 2 de diciembre de 2019. Opinion | The New Cold War? It’s With China, and It Has Already Begun - The New York Times (nytimes.com). (Consultado por última vez el 03.08.2021).

FORTIN, Carlos; HEINE, Jorge; y OMINAMI, Carlos. “Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría”. En: Foreign Affairs Latinoamérica, julio/septiembre 2020 Disponible en: FAL20-3_23_Heine.pdf (bu.edu) (Consultado por última vez el 03.08.2021).

JENTLESON, Bruce W. “Be wary of China threat inflation”, En: Foreign Policy, 30 de julio de 2021. Be Wary of China Threat Inflation (foreignpolicy.com) (Consultado por última vez el 05.08.2021).

KISSINGER, Henry. “On China”, Penguin Books, Londres, 2011.

LABBÉ, Alfredo. “Confrontación geopolítica en el Indo-Pacífico: tiempos de turbulencia”. Revista Política y Estrategia, ANEPE, N° 135, 2020.

MACMILLAN, Margaret. “Which past is prologue? Heeding the right warnings from history”. En: Foreign Affairs, septiembre/octubre de 2020. What Can History Tell Us About the World After Trump? (foreignaffairs.com) (Consultado por última vez el 03.08.2021).

MEDEIROS, Evan. “How to craft a durable China Strategy”. En: Foreign Affairs. 17 de marzo de 2021. How to Craft a Durable China Strategy | Foreign Affairs (Consultada por última vez el 03.08.2021).

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Principios de la Política Exterior Chilena. Principios de la Política Exterior Chilena - Minrel (Consultada por última vez el 03.08.2021).

NATHAN, Andrew J. The heart of the new cold war. Project Syndicate, 25 de septiembre de 2020. The Heart of the New Cold War by Andrew J. Nathan - Project Syndicate (project-syndicate.org) (Consultado por última vez el 03.08.2021)

NAVARRO, Miguel. “Chile, neutral ante los grandes conflictos mundiales”. ANEPE. Columna de opinion. 24 de octubre de 2020. Chile, neutral ante los grandes conflictos mundiales – ANEPE (Consultado por última vez el 05.08.2020).

NIKKEI ASIA. US vows to approach Taiwan with ‘clarity and resolve’. 1° de mayo de 2021. US vows to approach Taiwan with ‘clarity and resolve’ - *Nikkei Asia* (Consultado por última vez el 03.08.2021).

NYE, Joseph S. America needs a new great-power strategy. *The Strategist*, 4 de agosto de 2021. America needs a new great-power strategy | The Strategist (aspistrategist.org.au) (Consultado por última vez el 11.08.2021).

OTAN/NATO. Brussels Summit Communiqué. 14 de junio de 2021. NATO - News: Brussels Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021 , 14-Jun.-2021 (Consultado por última vez el 03.08.2021).

PALMA, Luis. La confrontación ideológica en la Guerra Fría. ADICA, RiL Editores, 2003.

SANDERS, Senador Bernie. “Washington’s dangerous new consensus on China: don’t start another Cold War”. En: Foreign Affairs, 17 de junio de 2021. Bernie Sanders: Don’t Start a New Cold War With China (foreignaffairs.com) (Consultado por última vez el 03.08.2021).

SEGAL, Stephanie; y GERSTEL, Dylan. “Degrees of separation: a targeted approach to US-China decoupling”. Center for Strategic and International Studies, febrero de 2021. Degrees of Separation: A Targeted Approach to U.S.-China Decoupling – Interim Report | Center for Strategic and International Studies (csis.org) (Consultado por última vez el 03.08.2021).

TEED, Peter. Twentieth-Century History: 1914-1990. Oxford University Press, 1992.

TEPPERMAN, Jonathan. “Biden’s dangerous doctrine”, En: Foreign Policy, 21 de julio de 2021. Biden’s Dangerous China Doctrine (foreignpolicy.com) (Consultado por última vez el 03.08.2021).

THE ECONOMIST. Briefing: Joe Biden is determined that China should not displace America: His China Policy is looking even tougher than Donald Trump’s. 17 de julio de 2021. Joe Biden is determined that China should not displace America | The Economist (Consultado por última vez el 05.08.2021).

UNION EUROPEA/EUROPEAN UNION. EU-US Summit 2021 – Statement. 15 de junio de 2021. eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf (europa.eu) (Consultado por última vez el 03.08.2021).

UNITED STATES. The White House. “U.S.-Japan joint Leader’s Statement: ‘U.S.- JAPAN GLOBAL

PARTNERSHIP FOR A NEW ERA’ “ 16 de abril de 2021 U.S.- Japan Joint Leaders’ Statement: “U.S. - JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA” | The White House (Consultado por última vez el 03.08.2021).

UNITED STATES. The White House. "U.S.-ROK Leader's Joint Stament, 21 de mayo de 2021. U.S.-ROK Leaders' Joint Statement | The White House (Consultado por última vez el 03.08.2021).

WANG, Jisi. "The plot against China?", En: Foreign Affairs, julio/agosto 2021 How Beijing Sees U.S.-China Relations | Foreign Affairs (Consultado por última vez el 03.08.2021).

YAN, Xuotong. "Becoming strong: the new Chinese Foreign Policy", En: Foreign Affairs, julio/agosto 2021. The New Chinese Foreign Policy | Foreign Affairs (Consultado por última vez el 05.08.2021).

