

# Artículos

## La dinámica del vínculo entre Estados Unidos y China en 2022: de Ucrania a Pelosi

Esteban Actis<sup>54</sup>  
Bruno Guidotti<sup>55</sup>

### Introducción

En el último lustro la relación entre Estados Unidos y China se convirtió sin lugar a dudas en el bilateralismo preponderante del sistema internacional (Actis & Creus, 2020) en un contexto creciente rivalidad entre las dos superpotencias (Mearsheimer, 2021, 2022; Rudd, 2022, Brands, 2022, Xetoung, 2019).

La llegada de la administración de Joe Biden profundizó el enfoque de la administración Trump el cual tuvo como objetivo terminar con la política de *engagement* que caracterizó la dinámica bilateral desde finales de la década de 1970, lo que Niall Ferguson y Moritz Schularick (2007) definieron como “Chimerica”. Las declaraciones de Secretario de Estado Antony Blinken son ilustrativas de la competencia estructural con China:

*“It is the only competitor potentially capable of combining its economic, diplomatic, military, and technological power to mount a sustained challenge to a stable and open international system”*

A comienzos del 2022 un acontecimiento con impacto sistémico sumó complejidad al vínculo bilateral entre Washington y Beijing. La invasión de Rusia a Ucrania alteró la evolución de la política exterior de ambos países con el consecuente impacto en las interacciones bilaterales. Desde febrero a junio del 2022 se observó un enfriamiento de los vínculos políticos a la luz de divergentes enfoques y posicionamientos en torno al conflicto en la Europa oriental. A partir de

<sup>54</sup> Doctor en Relaciones Internacionales. Docente e Investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (CIPEI/Fcpolit/UNR) e integrante del Departamento de América del Norte (IRI-UNLP)

<sup>55</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Grupo de Estudios sobre Finanzas Internacionales (GEFI) de la misma casa de estudios.

entonces, un lento y creciente proceso de restablecimiento de los contactos políticos al más alto nivel comenzó a gestarse culminando con una comunicación telefónica entre Biden y Xi. Sin embargo, el viaje de la Presidenta de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos a Taiwán a principios de agosto sacudió fuertemente la dinámica bilateral, provocando una crisis política y diplomática más importante de la última década.

En este marco, el presente artículo tiene como objetivo describir y analizar la dinámica bilateral entre Estados Unidos y China entre febrero y agosto del 2022. Se pretende visualizar y enfatizar las lógicas de cooperación y competencia (Nye, 2021) inherentes de la agenda entre las superpotencias.

## La variable Putin. Una piedra en el zapato

El 24 de febrero de 2022, comenzó la Guerra entre Rusia y Ucrania, de la mano de la invasión de fuerzas rusas sobre territorio ucraniano. El retorno de una guerra en el viejo continente, trajo grandes consecuencias políticas y económicas para el conjunto de la comunidad internacional. El bilateralismo sino americano no se vio exento de verse afectado. Desde el minuto cero de la guerra, para el gobierno estadounidense, la postura a adoptar por parte de China sobre el conflicto bélico desatado en Europa, era una cuestión central. Para finales de enero cuando los informes de inteligencia occidentales alertaban una inminente invasión de Rusia a Ucrania y Washington mantenía un boicot político a los JJOO de invierno en Beijing debido a la crítica situación de DDHH en Xinjiang, Rusia y China afianzaron su relación. El 4 de Febrero Putin y Xi realizaron una bilateral cuyo Statement final señalaba *“Friendship between the two States has no limits”*.

Al comienzo de la guerra, Beijing se mostró ambiguo. Inicialmente apoyó las preocupaciones de seguridad de Moscú y también la integridad territorial de Kiev. Criticó las sanciones de occidente a Rusia, pero no salió a su rescate financiero. Ha cuestionado el rol de la OTAN y defendido la narrativa rusa sobre la existencia de laboratorio biológicos estadounidenses en suelo ucraniano, pero desde un principio se comprometió a una iniciativa humanitaria para ayudar a Ucrania. La principal preocupación de Washington, lo que claramente representaba una línea roja era una posible asistencia militar de China a Rusia. La inestabilidad sistémica que provocó la guerra y la necesidad de conocer las visiones del “otro” implicó un importante contacto diplomático entre las dos superpotencias. El 14 de marzo se reunieron en Roma (Italia), Jake Sullivan (Asesor de Seguridad Nacional) y Yang Jiechi (Vice-premier de la RPC).

Luego de siete horas de reunión, el statement de la reunión del lado estadounidense señaló *“The two sides will discuss ongoing efforts to manage the competition between our two countries and discuss the impact of Russia’s war against Ukraine on regional and global security”*. Si bien las grandes diferencias en torno al posicionamiento frente al conflicto no fueron saldadas, la reunión mostró el simbolismo de la centralidad del G-2 para la gestión de los grandes problemas del orden internacional. Sin el concurso activo de ambas superpotencias para gestionar los grandes desafíos del plano internacional, el resultado es el G-Zero (Bremmer & Roubini, 2011). Cuatro días más tarde se produjo una videollamada entre Biden y Xi Jinping, lo que implicaba tácitamente refrendar lo dialogado en Roma.

En las declaraciones oficiales posteriores quedó en claro los énfasis que cada gobierno lo dió al diálogo presidencial. Mientras que EEUU centró el tema en Rusia *“implications and consequences if China provides material support to Russia as it conducts brutal attacks against Ukrainian cities and civilians”*, por parte del gobierno chino, el tema puesto en agenda más importante, fue Taiwán. Ante esto, Biden reiteró el compromiso de los EEUU al principio de Una

China y Dos Sistemas, los Tres Comunicados de 1972, 1973 y 1982 emitidos de forma conjunta al gobierno de China.

En relación al conflicto entre Rusia y Ucrania, EEUU y China tuvieron juegos claramente marcados pero diferenciados. El juego chino intentó desde un principio el delicado equilibrio de cuidar el largo plazo (evitando irritar a Occidente) y el corto plazo (evitando irritar a Rusia) (Actis y Merke, 2022). Washington por su parte intentó empujar a China a que se muestre como un *responsible stakeholder*, evitar su involucramiento y pero a su vez sin cambiar la retórica en torno a la competencia estratégica con China.

## Competencia en la superficie, cooperación subterránea

A partir de mayo del 2022 se comenzó a vislumbrar un doble proceso en torno a la dinámica bilateral, Por un lado, en la superficie la rivalidad y la competencia hegemónica continuaba su curso. Intento para lograr la autosuficiencia tecnológica (semiconductores) y movimientos en la zona del indopacífico -propuesta de *Global Security Deal* (GSD) por parte de Beijing a países insulares del pacífico y la propuesta de Washington del *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity* (IPEF)-. Por su parte, la cuestión de Taiwán comenzaba a generar ruido. Las declaraciones de Blinken alentando a los países miembros de Naciones Unidas a estrechar vínculos con Taipéi y las palabras de Biden de que EEUU se involucraría militarmente ante una invasión de China a la isla generaron cortocircuitos políticos.

Sin embargo, de manera simultánea comenzó un lento proceso diplomático para restablecer los contactos políticos al más alto nivel. El 18 de mayo, Jake Sullivan volvió a tener un contacto telefónico con Yang Jiechi en donde se discutió la situación en Ucrania y temas relativos al vínculo bilateral, de acuerdo al *Readout* de la Casa Blanca. Para el mes de julio, los contactos entre Washington y Beijing fueron reiterados, ya que se produjeron 5 reuniones -tanto virtuales como en persona- donde la agenda se centró predominantemente en temas de economía y seguridad.

En lo que a refiere a la primera agenda, se destacan las reuniones del 04 y 15 de julio entre Janet Yellen y Liu He, y Gina Raimondo y Huang Runqiu (Ministro de Ecología y Ambiente de la RPC) respectivamente. En ambos casos la discusión estuvo atravesada por los aumentos en los precios de los *commodities* y los riesgos de seguridad alimentaria que se presentan a nivel global, pero en la última se introdujeron puntos de debate para una posterior coordinación de acciones en materia medioambiental.

En lo que refiere a la agenda de seguridad, por otro lado, se produjeron en la misma semana, dos reuniones entre funcionarios de alto rango. La primera de ellas fue entre Mark Milley (Presidente del Estado Mayor Conjunto de los EE.UU) y Li Zuocheng (Jefe del Departamento de Estado Mayor Conjunto de la CMC) el 07 de julio. La segunda, se dio dos días después (09/07/2022) entre Antony Blinken y Wang Yi. En ambos casos se resaltó la importancia de mantener abiertas líneas de comunicación directa en materia de Defensa y Seguridad, pero como era de esperarse, hubo series puntos de desencuentro, como el relativo a Taiwán. Respecto a lo último, Wang Yi alegó que Washington debería dejar atrás la mentalidad de Guerra Fría con la cual maneja su vínculo con China, lo que dificulta el buen desarrollo de las relaciones bilaterales. En esta dirección, sostuvo que sería conveniente que EE.UU. deje de jugar la "*Carta de Taiwán*", para así respetar la soberanía e integridad territorial de la potencia asiática.

Como un efecto pirámide, la saga de contactos diplomáticos del más alto nivel confluyeron en una nueva llamada telefónica entre ambos presidentes. El 28 de julio, por vía telefónica, Biden reconoció la importancia de la cooperación con China, algo que beneficia al mundo entero. En base a esto, desde su administración se enfatizó en mantener una línea de

comunicación abierta con Beijing para mejorar el entendimiento mutuo y evitar que errores en las percepciones y los cálculos de ambos gobiernos, acentúan sus diferencias. En este encuentro, el presidente chino fue crítico respecto a la recurrente mirada sobre las relaciones entre ambas potencias desde la lógica de la competencia estratégica. A los ojos del mandatario chino, estas percepciones erróneas malinterpretan no sólo las relaciones entre ambas potencias, también el desarrollo de China, algo que puede malinterpretarse al interior de ambos países y de la comunidad internacional.

Es dable señalar que el contacto telefónico entre Biden y Xi se realizó en un contexto donde existía la posibilidad de que Nancy Pelosi, Presidenta de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, pudiera realizar una visita a Taiwán. El último viaje por parte de un funcionario estadounidense de ese rango político fue en 1997 cuando Newt Gingrich visitó la isla.

### El viaje de Pelosi y el temor por las “Trampas”

En paralelo al esfuerzo exhibido por ambas superpotencias de mantener estrechos contactos diplomáticos en vistas a reducir las tensiones existentes en sus relaciones, desde Washington se planeaba una gira por Asia de parte de la presidente de la Cámara de Representantes. Una delegación de congresistas planificaba en los últimos días de julio una visita a la región Indo-Pacífico, donde se incluían encuentros con los gobiernos de Singapur, Malasia, Corea del Sur y Japón.

Ahora bien, desde las comunicaciones oficiales no se definió explícitamente una visita a Taiwán, pero ante los rumores el gobierno chino no demoró en dirigirse a Washington duras advertencias sobre el desembarco de una delegación en la isla. La comunidad internacional, escuchó atentamente aquellos llamados de atención por parte de la RPC, cuyos funcionarios destacaron en diversos comunicados la posibilidad de emplear la fuerza militar si la delegación estadounidense pisaba piso taiwanés. Finalmente, el día 02 de agosto, un avión gubernamental estadounidense con Pelosi a la cabeza arribó a Taiwán sin aviso previo al gobierno chino.

Cabe señalar que el propio Biden y sus máximos colaboradores señalaron públicamente que habían desaconsejado a Pelosi a realizar la visita y que la misma no formaba parte del gobierno, sino que era una decisión autónoma de una congresista. Esta situación demuestra cómo la mesa doméstica estadounidense -en relación al proceso decisorio- está más fragmentada y dividida que en China.

Como era de esperarse, el arribo de Pelosi a Taipéi generó una fuerte respuesta por parte de China. Desde Beijing la percepción es que EEUU viene lentamente y de manera periférica erosionando el status quo en relación a Taiwán. El viaje de Pelosi se suma al llamado telefónico en 2016 de Trump (ya candidato) a Tsai Ing-wei, la sanción por parte del Congreso norteamericano en 2018 de la *Taiwan Travel Act* y en 2019 de la *TAIPEI Act*, sumado al proyecto de ley que espera su aprobación en el Congreso la "*Taiwan Deterrence Act*". Por su parte, los sectores de inteligencia en EEUU vienen señalando un aumento de las posibilidades de que China invada la isla tanto como un intento de revivir la fibra nacionalista en momentos de dificultades domésticas como por la impotente respuesta de occidente ante la invasión de Rusia a Ucrania.

Además de la fuerte condena retórica de todos los funcionarios del gobierno chino y del Partido Comunista, la reacción de China no se hizo esperar. Al igual que pasó en 1997 con la tercera crisis del estrecho de Taiwán, Beijing realizó importantes ejercicios militares que en esta oportunidad se extendieron en el tiempo y fueron mucho más importante cualitativamente. Cabe señalar que mientras a finales de los años noventa el gasto militar de EEUU era dieciséis

veces el de China, para 2018 esta cifra se redujo a tres (Allison, 2020). En este contexto, los temores a una confrontación bélica entre las dos superpotencias aumentaron en todo el mundo. El temor. La famosa *Trampa de Tucídides* (Allison, 2017) entraña una dinámica peligrosa. Los errores de percepción se magnifican, los de cálculo se multiplican y los riesgos de una escalada se amplifican y se tornan factibles. Como lo recuerda el asesinato del archiduque de Austria y heredero al trono del Imperio austrohúngaro, Francisco Fernando, ocurrido en Sarajevo en 1914, un acontecimiento exógeno o incluso un simple accidente pueden jalar el gatillo de un círculo vicioso de acciones y reacciones por parte de distintos actores, que pueden terminar en un conflicto no buscado por ninguna de las partes (Actis, Creus, 2020)

Además de mostrar el músculo militar, la respuesta de China fue la de suspender distintos mecanismos de cooperación existentes entre ambos países. A saber:

China-U.S. Theater Commanders Talk.; China-U.S. Defense Policy Coordination Talks (DPCT); China-U.S. Military Maritime Consultative Agreement (MMCA) meetings; China-U.S. cooperation on the repatriation of illegal immigrants; China-U.S. cooperation on legal assistance in criminal matters; China-U.S. cooperation against transnational crimes, China-U.S. counternarcotics cooperation; China-U.S. talks on climate change.

No solo la visita de Pelosi derrumbó los distintos puentes diplomáticos construidos entre mayo y julio, sino que sepultó un conjunto de iniciativas políticas y técnicas que no solo son importantes para la relación internacional sino para toda la comunidad internacional. El caso más emblemático es el diálogo climático. Sin la cooperación y gestión conjunta es muy difícil que haya algún tipo de avance sustancial en la gobernanza climática. Más que preocupados por la Trampa de Tucídides, lo que estamos presenciando es la agudización de la denominada *Trampa de Kindleberger* (Nye, 2017) en alusión a un vacío de liderazgo global que impida hacer frente (como pasó durante la pandemia) a las agendas disruptivas del orden internacional.

## Reflexiones finales

El presente artículo tuvo como finalidad repasar la dinámica del vínculo bilateral entre Estados Unidos y China en lo que podríamos nombrar como el “corto año 2022”. En primer lugar, se sistematizó los contactos políticos/diplomáticos al más alto nivel entre marzo y agosto del 2022.

Posteriormente, el análisis estuvo puesto en diferenciar tres momentos. El primero signado por la desconfianza y el recelo en tanto los objetivos y fines del “otro” en el marco de un shock geopolítico como fue la invasión de Rusia a Ucrania. El segundo, un breve pero intenso proceso de intento de restablecer los contactos políticos/diplomáticos para avanzar en la gestión de la compleja y tensa interdependencia existentes entre ambas superpotencias. Por último, el inicio de una etapa de tensión gatillada por el viaje de Pelosi a Taiwán que seguro marcará el devenir de la relación en lo que queda del 2022 y más allá.

El breve recorrido realizado demuestra la dinámica de una “bipolaridad volátil” (Actis, Creus, 2019) propia de una doble lógica de la relación a partir del entrecruzamiento de la interdependencia y la competencia hegemónica, que implica momentos (muchas veces fugaces) de cooperación y conflicto. Esta situación a sido descrita por Xuetong (2019) como “la paz incómoda”.

Como bien señala Yuen Yuen Ang (2018), no hay relación diplomática bilateral más trascendente que la que existe entre Estados Unidos y China, la cual afecta no solo a los dos países sino a toda la humanidad.

## Referencias bibliográficas

- Actis, E., & Creus, N. (2021). La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia. Capital Intelectual.
- Actis, R & Creus, N. (2019) EE.UU. y China, una bipolaridad volátil, Diario Perfil (2019, 9 Junio).
- Actis, E y Merke, F (2022). China frente a la guerra en Ucrania ¿Cuál es el rol del gigante asiático?. Diario La Capital, 18/3/2022.
- Allison, G. (2017). The thucydides trap. Foreign Policy, 9.
- Allison, G. (2020). The US-China strategic competition: Clues from history. The Struggle for Power: US-China Relations in the 21st Century, eds. Leah Bitounis and Jonathan Price. Washington DC: Aspen Institute, 81
- Ang, Y. Y. (2018). Autocracy with Chinese characteristics: Beijing's Behind-the-Scenes reforms. Foreign Aff., 97, 39.
- Brands, H. (2022). The Twilight Struggle: What the Cold War Teaches Us about Great-Power Rivalry Today. Yale University Press.
- Bremmer, I., & Roubini, N. (2011). AG-zero world-the new economic club will produce conflict, not cooperation. Foreign Aff., 90, 2.
- Ferguson, N., & Schularick, M. (2007). 'Chimerica'and the global asset market boom. International Finance, 10(3), 215-239.
- Mearsheimer, J. (2021). The Inevitable Rivalry. Foreign Affairs, 100(6), 48-58.
- Nye, J. S. (2017). The Kindleberger Trap. Project Syndicate, 9.
- Nye, J. (2021). The Logic of US-China Competition, Project-Syndicate (2021, 6 de mayo)
- Rudd, K. (2022). The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict Between the US and Xi Jinping's China. Hachette UK.
- Xuetong, Y. (2019). The age of uneasy peace: Chinese power in a divided world. Foreign Aff., 98, 40.