Documento de trabajo 12/2020
8 de julio de 2020

La carrera entre EEUU y China y el futuro de las relaciones transatlánticas

Andrés Ortega

La carrera entre EEUU y China y el futuro de las relaciones transatlánticas

Andrés Ortega | Ha sido investigador visitante en el Programa Europeo del Center for Strategic and International Studies (CSIS) en Washington DC. Es investigador senior asociado para asuntos globales y transformaciones tecnológicas del Real Instituto Elcano en Madrid | @andreortegak

Índice

Resumen ejecutivo 2
1. Tecnología, valores y competición 4
1.1. Introducción 4
1.2. Valores en la tecnología 6
1.3. La carrera por la superioridad tecnológica 8
1.4. Tres áreas para la competición 11
1.4.1. Tecnología 5G 12
1.4.2. IA y semiconductores 14
1.4.3. Servicios basados en la red 15
1.5. Reglamentación: poder, disputa e interoperabilidad 16
2. Integrando visiones geopolíticas divergentes 20
2.1. Introducción 20
2.2. Valores y orden global 22
2.3. Economía y geopolítica 25
2.4. Autonomía estratégica europea 29
2.5. China como asunto de la OTAN 31
3. Conclusiones: una agenda transatlántica para los desafíos de China 33
Agradecimientos 36

Resumen ejecutivo[1]

La superioridad tecnológica es una dimensión crucial en la competición entre EEUU y China, la cual añade presión sobre unas ya de por sí tensas relaciones transatlánticas. Este documento analiza la narrativa y la realidad a partir del nexo entre las nuevas

[1] La versión original en inglés puede encontrarse en: "The US-China race and the fate of transatlantic relations. Part I: tech, values, and competition", 13/I/2020, https://www.csis.org/analysis/us-china-race-and-fate-transatlantic-relations, y "The US-China race and the fate of transatlantic relations. Part II: bridging differing geopolitical views", 23/IV/2020, https://www.csis.org/analysis/us-china-race-and-fate-transatlantic-relations-0. El Real Instituto Elcano agradece a CSIS la posibilidad de publicar esta versión de las dos partes en una sola en castellano, con traducción de Javier Bordón Osorio.

tecnologías, la defensa de valores compartidos, su reglamentación y las varias dimensiones geopolíticas. Los valores vienen captando una atención creciente en el debate transatlántico en torno a la tecnología, especialmente a raíz de la proliferación de sistemas de vigilancia basados en la inteligencia artificial (IA) y de otros aspectos exportables de tecno-autoritarismo, aunque también en términos de ideología y geopolítica. Tanto EEUU como Europa deben actualizar sus perspectivas de derechos humanos para la era digital y definir unos valores claros de cara a las nuevas tecnologías.

La nueva Comisión Europea en Bruselas, así como algunos Estados miembros de la UE, ven una prioridad estratégica en la competición entre potencias y una vía hacia la "soberanía tecnológica". Identifican el punto de encuentro entre las agendas industrial y digital por un lado, y reglamentación por otro, como clave en este sentido. De esta manera, surgen tres áreas de competición y cooperación ente EEUU y Europa, todas ellas relacionadas con el potencial chino: la quinta generación de tecnologías de telefonía móvil (5G), la IA y los servicios web. Las diferencias en la legislación serán un escollo recurrente en las relaciones transatlánticas, si bien no es necesaria una perfecta armonización entre EEUU y la UE. Dicho esto, ambas partes deben impulsar la introducción de normas globales en ámbitos como la ética en torno a la IA, la ciberseguridad y la gobernanza de Internet, y así evitar que China u otros se anticipen en llenar el vacío. Este documento ofrece varias ideas relativas a China para la agenda transatlántica en tecnología. La segunda parte versa sobre otras cuestiones geopolíticas más allá del apartado tecnológico, vinculadas al impacto de la competición chino-estadounidense sobre las relaciones transatlánticas y la unidad europea.

La competición entre EEUU y China trasciende sobradamente la tecnología y la economía. Podríamos incluso decir que algunos aspectos concernientes a la pandemia del COVID-19 son una dimensión diferente y novedosa en el enfrentamiento entre China y EEUU. Además, ¿qué implicaciones tiene la pandemia para la UE y la relación transatlántica? Este análisis identifica y explora varias áreas donde la UE y EEUU pueden y deben encontrar terreno común, más allá de lo estrictamente tecnológico. En cualquier caso, el punto de partida ha de ser el reconocimiento de la necesidad de defender los valores occidentales, la inauguración de un extenso diálogo transatlántico sobre comercio y sobre las inversiones chinas, desarrollar un entendimiento conjunto acerca de los desafíos militares y de seguridad planteados por China y, finalmente, trabajar en aras de un cambio de comportamiento por parte de China hacia los intereses transatlánticos. A día de hoy, China plantea una serie de desafíos para EEUU y UE en áreas geográficas –así como en ámbitos funcionales e institucionales– de las que se encontraba ausente hasta hace relativamente poco. En tales cuestiones, numerosos factores posicionan a la UE mucho más cerca de EEUU que de China. Ulteriores disputas bilaterales entre Washington y sus socios y aliados europeos deben evitarse, mientras que un enfoque común hacia China debe abrirse camino.

1. Tecnología, valores y competición

1.1. Introducción

La competición entre EEUU y China no sólo va a condicionar en buena medida la geopolítica y la economía globales en los años venideros, sino que también afectará a las relaciones transatlánticas y al proyecto de unidad europea. El surgimiento –o resurgimiento– de China y otras potencias coincide con un período de cambios tecnológicos drásticos con efectos políticos y sociales, particularmente en geopolítica. La trayectoria de las relaciones entre EEUU y China, sobre todo en el ámbito tecnológico, podría mermar o reforzar los lazos transatlánticos, la cohesión europea y el orden global. A pesar de un cierto grado de acercamiento entre actitudes europeas y estadounidenses en lo concerniente a China en el área de la tecnología (incluida la articulación de valores compartidos), persisten algunas diferencias de calado. Éstas necesitan ser gestionadas y, cuando sea posible, superadas en la conformación de una nueva agenda. Esta aproximación debería representar una prioridad para los decisores políticos en las instituciones de la UE y los Estados miembros, aunque no será tarea sencilla.

El actual gobierno y algunas empresas estadounidenses se han embarcado en el proceso de diseñar una nueva estrategia china. Algunos elementos importantes de dicha estrategia, centrados en comercio y disuasión, ya han sido adoptados. La UE se encuentra inmersa en su propio proceso de reevaluación de políticas hacia China, por lo que podría surgir una suerte de terreno común. Sin embargo, la UE no es partícipe de la rivalidad entre superpotencias y descarta una relación con China que se equipare a la de ésta con EEUU. En su lugar, la UE busca un "nuevo enfoque".[2]

La "competición" o "distanciamiento" respecto a China –más que el "conflicto" o "confrontación" descritos por algunos funcionarios estadounidenses– será un elemento duradero de la estrategia estadounidense, lo que presagia, al menos en el corto plazo, una creciente divergencia entre EEUU y China.[3] En lo concerniente a la dimensión tecnológica, esta estrategia reúne apoyos bipartidistas y el visto bueno de las comunidades tecnológica, de seguridad nacional y de defensores de los derechos humanos, pero el respaldo es menor dentro del mundo empresarial.

Este estudio aborda las relaciones entre EEUU y China y su impacto en Europa en dos partes separadas. Partiendo de su evidente protagonismo en los intercambios bilaterales, se hace énfasis sobre la cuestión tecnológica inserta en los mismos, procurando examinar el nexo entre tecnología, protección de datos y valores, diferencias regulatorias y competición. El análisis se fundamenta sobre una consideración explícita: EEUU, pese a sus grandes estructuras empresariales y poder global, es demasiado pequeño como para afrontar los desafíos futuros (sin limitarse a China) y va a necesitar

[2] Julie Smith y Torrey Taussig (2019), "The Old World and the Middle Kingdom", *Foreign Affairs*, vol. 98, nº 5, septiembre/octubre, https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-08-12/old-world-and-middle-kingdom.

[3] Randall Schriver (2019), "Global China: assessing China's growing role in the world and implications for US-China strategic competition", notas de la conferencia, Brookings, 1/X/2019, https://www.brookings.edu/events/global-china-assessing-chinas-growing-role-in-the-world-and-implications-for-u-s-china-strategic-competition/.

de socios y aliados que igualmente requieren de EEUU, principalmente en Europa. Desafortunadamente, el papel crítico de los aliados suele quedar omitido en el discurso oficial estadounidense cuando se trata el asunto de China, incluso en las más altas esferas.[4]

El giro en la aproximación de EEUU y la UE, así como de la OTAN, hacia China ha sido considerablemente repentino. En la medida en que el foco se ha centrado tradicionalmente en otros temas, sólo recientemente han empezado a lidiar con la cuestión tecnológica y, cada vez más, con los valores en torno a ella (por ejemplo, democracia y sociedades abiertas). En un informe técnico de defensa de 2019 bajo el título *Defensa Nacional China en la Nueva Era* (*China's National Defense in the New Era*), China admite que "la competición estratégica en el plano internacional está en alza", [5] la cual es altamente compleja y se desarrolla dentro un marco de interdependencia, mutua a la par que asimétrica. El objetivo principal de China, declarado públicamente, consiste en cumplir el llamado "sueño chino" de convertirse en "una sociedad moderadamente acomodada" para 2021, en un país completamente desarrollado en 2049 (en el centenario de la creación de la República Popular China) y en una gran potencia tecnológica, tal y como queda de manifiesto en la estrategia *Made in China 2025* (MIC2025).[6,7]

EEUU ve en China a la única potencia geopolítica, económica y, en última instancia, militar que puede rivalizar o desafiar su poder en el siglo XXI. Mientras que Rusia sigue representando una amenaza existencial a partir de sus capacidades nucleares y su modernización militar, ha dejado de ser percibida como una superpotencia. Así, en la visión estadounidense para el presente siglo, la superioridad tecnológica juega un papel central. Esencialmente, la estrategia se orienta a prevenir el escenario en el que China, en términos generales, sea más poderosa que EEUU.[8] Aunque no existe unanimidad al respecto, la estrategia igualmente persigue ralentizar el progreso del gigante asiático, especialmente en el ámbito tecnológico, mediante la mayor disociación posible respecto de su ecosistema. Más que reproducir un nuevo escenario de Guerra Fría, lo que se busca es generar una situación de competición e interdependencia.[9] No obstante, competir fuera de una lógica de Guerra Fría no implica un juego de suma cero: EEUU seguirá en una relación de intercambios con China en distintas áreas.

[4] Mike Pence (2019), "Vice President Pence delivers inaugural Frederic V. Malek Public Service Leadership lecture", notas de la conferencia, Wilson Center, 24/X/2019, https://www.wilsoncenter.org/event/live-webcast-vice-president-pence-delivers-inaugural-frederic-v-malek-public-service.

[5] Anthony H. Cordesman (2019), *China and the US: Cooperation, Competition, and/or Conflict* , CSIS, Washington DC, octubre, https://www.csis.org/analysis/china-and-united-states-cooperation-competition-andor-conflict.

[6] Robert Lawrence Kuhn 2013), "Xi's Chinese Dream", *New York Times*, 4/VI/2013, https://www.nytimes.com/2013/06/05/opinion/global/xi-jinpings-chinese-dream.html.

[7] US Chamber of Commerce (2017), *Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections*, Washington DC, https://www.uschamber.com/sites/default/files/final_made_in_china_2025_report_full.pdf.

[8] President of the US (2017), *National Security Strategy of the US of America*, Washington DC, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

[9] Andrés Ortega (2019), "The US versus China: the names of things", Elcano Royal Institute, 2/III/2019, https://blog.realinstitutoelcano.org/en/the-us-versus-china-the-names-of-things/.

1.2. Valores en la tecnología

EEUU, Europa y China se han percatado de que la tecnología no es culturalmente neutral ni se encuentra exenta de valores, sino que exhibe profundas diferencias culturales entre sistemas. La tecnología, en este sentido, abre la puerta a un choque de culturas largamente desatendido. Para la comunidad transatlántica, desarrollar políticas en el ámbito tecnológico se presenta como una alternativa para proteger a las sociedades libres y abiertas frente a la influencia negativa emanada de China.
Los valores son un componente central de la competición por poder blando entre EEUU y China (y Europa). Según Tomas Casas i Klett de la Universidad de St. Gallen, se trata de "una competición por el afecto y el ancho de banda cognitivo a escala global que se relaciona [con las dos grandes potencias] individualmente" y que encarna la "disputa por el gran discurso del siglo XXI". [10] Los valores, surgidos a partir de un contexto sociopolítico, también aparecen integrados en la tecnología, lo que, a su vez, estimula la pugna tanto por el poder blando como por el duro.

EEUU hace más hincapié que Europa en los intentos de China por exportar su modelo autoritario, a pesar de que diferentes expertos matizan que, para el Estado chino, es además una herramienta para crear situaciones de influencia.[11] Yendo más allá, China utiliza su tecnología de vigilancia para exportar un autoritarismo tecnológico o digital (*tecno-authoritarismo*), definido como "el uso de la tecnología de la información, por parte de regímenes autoritarios, para vigilar, reprimir y manipular a poblaciones domésticas y extranjeras", desencadenando un proceso que está "remodelando el balance de poder entre democracias y autocracias".[12,13] Actualmente, hay un total de 64 Estados que emplean sistemas de vigilancia chinos basados en IA, a menudo desarrollados con la ayuda de firmas occidentales. Las filtraciones llevadas a cabo por Edward Snowden en 2013 y los escándalos de empresas estadounidenses como Facebook y Apple en torno a cibervigilancia evidencian que Occidente no vive ajeno a este problema. Sin embargo, las compañías estadounidenses y europeas se diferencian del caso chino en que no están obligadas a compartir información con sus respectivos gobiernos, mientras que aquellas empresas que operan en China (sean nacionales o extranjeras) pueden recibir peticiones (y ser forzosamente coaccionadas) con tal finalidad. Asimismo, China recurre a dicha información para ejercer control político, mientras que Occidente suele destinar la misma a propósitos comerciales e informativos.

[10] Tomas Casas i Klett (2019), "Beyond Sino-American rivalry: whose global narrative?", *The Globalist*, 6/X/2019, https://www.theglobalist.com/united-states-china-robert-schiller-the-west/.

[11] Conversación con Dan Hamilton.

[12] International Republican Institute (2019), *Chinese Malign Influence and the Corrosion of Democracy*, Washington DC, https://www.iri.org/sites/default/files/chinese_malign_influence_report.pdf.

[13] Alina Polyakova y Chris Meserole (2019), *Exporting Digital Authoritarianism: The Russian and Chinese Models*, Brookings, Washington DC, agosto, https://www.brookings.edu/research/exporting-digital-authoritarianism/.

Un informe reciente apunta a cómo un mínimo de 75 países, de un total de 176 analizados, emplean activamente tecnología basada en inteligencia artificial con fines de vigilancia.[14] De hecho, hay casi tantas cámaras de vigilancia en Londres como en Pekín (o más, si se contabilizan *per cápita*),[15] pero el uso y los objetivos de la IA son diferentes en todo el mundo. China y otros regímenes tecno-autocráticos emplean la IA para convertirse en Estados controladores o de vigilancia (*surveillance states*); en Occidente, la IA apuntala una forma de vigilancia de los consumidores al servicio del capitalismo (aunque algunos aspectos también guardan relación con el ámbito de la seguridad).[16]

La Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU de 2017, articulada durante la presente legislatura estadounidense, aborda el debate acerca de los valores políticos y sociales ("Nunca perderemos de vista nuestros valores y su capacidad de inspirar, elevar y renovar"),[17] pero sólo recientemente ha comenzado el gobierno a emplear los valores como herramienta política en sus relaciones con China. En octubre de 2019 la vulneración de derechos humanos en la provincia de Xinjiang, concretamente de la comunidad musulmana uigur, indujo al Departamento de Comercio de EEUU a incluir en su lista negra a ocho compañías chinas desarrolladoras de IA y sistemas de reconocimiento facial (de entre un total de 28 entidades), cuyos productos habían sido utilizados para detener a cientos de miles de personas en campos de detención.[18] Era la primera vez que el gobierno de Trump se servía de este tipo de medidas enarbolando el argumento de los derechos humanos (ligado a valores y tecnología), siendo EEUU el primer país en adoptar tal postura. Queda sin despejar la incógnita sobre la intencionalidad detrás de la decisión del Departamento de Comercio, si se trató de un paso hacia una defensa genuina de los derechos humanos, o bien de un intento por ralentizar los avances chinos en IA, dado que las ocho empresas incorporadas a la lista negra están entre las más avanzadas del país. Lo que ha quedado de manifiesto, en cualquier caso, es la atención en aumento que EEUU está prestando a los valores en lo referente a China. Discursos recientes del vicepresidente Mike Pence y el secretario de Estado Michael Pompeo dan prueba de ello.[19,20] Paralelamente, el gobierno viene presionando con más demandas a aquellos segmentos de la sociedad civil y empresas que cooperan con China.[21] Esta situación ha creado un dilema sin resolver en la intersección entre intereses empresariales y principios.

[14] Steven Feldstein (2019), "The global expansion of AI surveillance", Documento de Trabajo, Carnegie Endowment for International Peace, 17/IX/2019, https://carnegieendowment.org/2019/09/17/global-expansion-of-ai-surveillance-pub-79847.

[15] Madhumita Murgia (2019), "How London became a test case for using facial recognition in democracies", *Financial Times*, 1/VIII/2019, https://www.ft.com/content/f4779de6-b1e0-11e9-bec9-fdcab53d6959.

[16] Shoshana Zuboff (2019), *The Age of Surveillance Capitalism*, Public Affairs, Nueva York, enero.

[17] Presidente de EEUU, Estrategia de Seguridad Nacional de los EEUU de América

[18] Ibid.

[19] Mike Pence, "Frederic V. Malek Public Service Leadership Lecture".

[20] Michael R. Pompeo (2019), "The China challenge", conferencia, Hudson Institute, 30/X/2019, https://www.state.gov/the-china-challenge/.

[21] Mike Pence, "Frederic V. Malek Public Service Leadership Lecture".

Para adaptarse a la era digital y a la postura de China, EEUU y Europa tienen que actualizar su enfoque de derechos humanos. EEUU es consciente de que el *software* es uno de sus instrumentos de poder blando. Los derechos humanos deben ser integrados en la cultura digital y de IA, de forma que su protección esté garantizada en tiempos de capacidades de vigilancia y represión cada vez mayores. Existen diferencias entre EEUU y Europa en temas como la privacidad, pero este hecho no debería entorpecer la renovación de políticas sobre derechos humanos y la defensa de valores compartidos, tal y como esta investigación pretende ilustrar.

1.3. La carrera por la superioridad tecnológica

Hasta hace poco, Europa y EEUU promovían una actitud hacia China limitada casi exclusivamente al plano económico, focalizándose sobre el comercio mutuo y las inversiones. A pesar de una progresiva confluencia en sus respectivos enfoques, los europeos siguen reservando un lugar especial para China, bajo el ideal de una economía global que debe permanecer abierta para todos. Tal postura se hace patente en el objetivo de la UE de alcanzar un Acuerdo Integral de Inversiones (*Comprehensive Investment Agreement*) con Pekín en la próxima cumbre UE-China en 2020. Entre otros, dicho acuerdo incluiría la aceptación de un Acuerdo sobre Contratación Pública (*Government Procurement Agreement*) de la OMC, mejor acceso al mercado y la prohibición de transferencias tecnológicas forzadas por parte de empresas no nacionales operando en China. La cumbre se celebrará durante la presidencia alemana de la UE, lo que subraya los comentarios hechos por la canciller Angela Merkel en relación a China, como prioridad durante la presidencia rotatoria de su país.[22]
Sin embargo, y a pesar del aparente tono positivo, algunos países europeos y la Comisión Europea han ido paulatinamente virando su postura acerca de las inversiones chinas en empresas de alta tecnología e infraestructura crítica. La alarma, o el "momento Sputnik", se disparó en 2016 cuando el grupo chino Midea compró Kuka, el fabricante de robots alemán. Más tarde, un estudio arrojó resultados sobre cómo, entre 2014 y 2017, el 64% de las inversiones corporativas chinas por encima del 10% de participación en entidades alemanas se dirigieron a sectores priorizados en la MIC2025.[23] Además, la mayor parte de las inversiones extranjeras chinas en la industria IT y en tecnología se efectuaron en Europa, estando probablemente incentivadas por el acceso restringido al mercado estadounidense.

Esta actitud cambiante también se ha visto reflejada en la transición de liderazgo en Bruselas con la formación de una nueva Comisión Europa, donde se ha pasado a priorizar la competición entre grandes potencias y a identificar el nexo entre política industrial, agendas digitales y gobernanza global como un elemento clave de la misma. Igualmente, algunas decisiones en el seno de la UE subrayan el giro hacia un enfoque más prudente en cuanto a las inversiones chinas. Pese a enfrentar cierto grado de oposición interna, los líderes europeos llegaron a aprobar el Reglamento para el control

[22] Michelle Martin (2019), "Germany will make ties with China a priority during EU Presidency: Merkel", Reuters, 17/X/2019, https://www.reuters.com/article/us-germany-eu-china-idUSKBN1WW0WX.

[23] Cora Jungbluth (2019), Kauft China systematisch Schlüsseltechnologien auf? Chinesische Firmenbeteiligungen in Deutschland im Kontext von „Made in China 2025", GED Studie, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_Made_in_China_2025.pdf.

de las inversiones extranjeras directas en la Unión (*Investment Screening Regulation*) en abril de 2019 (entra en vigor en octubre de 2020), un mecanismo que supervisa las inversiones de capital no europeo en empresas consideradas estratégicas.[24] Este escrutinio debería ayudar a prevenir adquisiciones no deseadas por parte de China (u otros), aunque la decisión final recae en última instancia sobre los Estados miembros. Algunos países también han fortalecido sus procesos nacionales de control y cribado, como Alemania y España. Por otra parte, la Comisión está diseñando un plan para un fondo soberano europeo de 100.000 millones de euros (111.000 millones de dólares, aproximadamente) que podría invertir en aquellos sectores estratégicos en los que la UE va atrasada respecto a competidores globales, y que podría intervenir en la protección de los sectores estratégicos, mediante la compra de empresas cuando no haya capital europeo disponible (si bien, aún se desconoce cuándo la nueva Comisión impulsará esta iniciativa).[25] Alemania ha trazado un fondo similar a escala nacional bajo el pretexto de impedir adquisiciones perniciosas por entidades no europeas.[26] A nivel europeo, estas iniciativas todavía no han establecido medidas de protección como la Ley de Modernización de la Revisión del Riesgo de Inversión Extranjera (*Foreign Investment Risk Review Modernization Act*, FIRRMA) y el Comité para Inversión Extranjeras (*Committee on Foreign Investment*, CFIUS), en EEUU De hecho, la Comisión carece de poderes ejecutivos en estos ámbitos, pero es un comienzo.

La superioridad tecnológica se presenta como un prerrequisito esencial del poder en el mundo actual, incluido, por supuesto, el dominio militar. La llegada de China a los escalones superiores de áreas como la IA o la biotecnología, donde la preeminencia estadounidense era incontestable, ha activado señales de alarma en Occidente, a lo que habría que sumar las adquisiciones, a veces sospechosas, de tecnología occidental, de manera que China aparece como un actor que ha tomado medidas para proteger su propiedad intelectual, pero que en buena medida se nutre de captar tecnología exterior.[27] Atendiendo a estas razones, la política estadounidense parece querer frenar el progreso tecnológico chino a través de diferentes métodos (por ejemplo, la prohibición de exportar ciertas tecnologías y componentes avanzados, como la última generación de semiconductores), e incluso disociarse cuanto sea posible del ecosistema tecnológico chino (por ejemplo, reduciendo interdependencias mutuas). Como mínimo, la política estadounidense busca hacer uso de su inmensa influencia para renegociar los términos de dicha interdependencia, pues EEUU es plenamente consciente de la dependencia china de la investigación y la tecnología avanzada estadounidense (especialmente en IT, biotecnología y la industria aeroespacial –excluyendo misiles–). Algunos intentos chinos de igualar el predominio de EEUU han fracasado, como en el

[24] Comisión Europea (2019), "EU foreign investment screening enters into force", 10/IV/2019, http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2008.

[25] Mehreen Khan (2019), "EU floats plan for €100bn sovereign wealth fund", *Financial Times*, 23/VIII/2019, https://www.ft.com/content/033057a2-c504-11e9-a8e9-296ca66511c9.

[26] Michael Nienaber (2019), "Exclusive: Germany to create fund to foil foreign takeovers after China moves", Reuters, 20/III/2019, https://www.reuters.com/article/us-germany-industry-exclusive/exclusive-germany-to-create-fund-to-foil-foreign-takeovers-after-china-moves-idUSKCN1R10IR.

[27] W.C. Hannas y Huey-meei Chang (2019), *China's Access to Foreign AI Technology*, Center for Security and Emerging Technology, Washington DC, septiembre, https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/CSET-Chinas-Access-to-Foreign-AI-Technology-2.pdf.

caso de los semiconductores súper avanzados, pero el desacoplamiento podría favorecer a aquellos objetivos que persigue.
Ante los avances tecnológicos de EEUU y China, Europa ha perdido la carrera por la primera ola de IA y otros campos relacionados con la tecnología. No obstante, la industria europea se encuentra altamente diversificada y más abierta a la competición con China. La debilidad de Europa reside en un mercado único digital implementado a medias, la sobreabundancia de empresas en ciertos sectores (por ejemplo, telecomunicaciones) y la falta de inversión, tanto pública como privada, en el área de alta tecnología. La información provista por el Banco Mundial indica que la UE posee capacidad de exportación de alta tecnología, aunque podría malgastar la oportunidad sin la modernización necesaria que garantice su competitividad.[28]

La UE y sus Estados miembros están lanzando una serie de programas en su afán de superar el desfase pero, sin embargo, puede que estas iniciativas generen resultados escasos y tardíos, a no ser que se dirijan a tecnología de próxima generación. El presidente francés Emmanuel Macron hace referencia a una "soberanía digital"[29] europea, pero, ¿qué significa el término "europeo"? Francia y Alemania vienen apostando por la cooperación franco-germana, particularmente en IA, como queda reflejado en el tratado de cooperación bilateral que estipula la creación de un centro virtual conjunto para investigación e innovación en IA, y de una plataforma digital para contenido audiovisual e informativo.[30] Este tipo de cooperación es valorado positivamente, si bien carece de un enfoque integrador y no representa al conjunto de Europa.

La problemática en torno a la soberanía digital europea surge de la preocupación ante una situación tecnológica "neocolonial" (o "dependencia tecno-oligopolista") entre las empresas de tecnología europeas con respecto a algunas compañías estadounidenses, e incluso chinas. Esta situación, en parte autoinfligida, podría forzar a los europeos a elegir entre alternativas ofrecidas por EEUU o China, en ocasiones de manera inadvertida (por ejemplo, el origen de algunas aplicaciones es desconocido para una mayoría de los usuarios).[31] Como Macron, Angela Merkel apoya la idea de la soberanía digital y el ser competitivos frente a Silicon Valley, apremiando al continente europeo a tomar el control sobre sus datos en manos de los gigantes tecnológicos estadounidenses.[32] No obstante, es un misterio si todo ello será realizable en el futuro próximo. La economía de la información y la competición tecnológica se están volviendo críticas para la relación EEUU-UE.

[28] Banco Mundial, "High-tech exports", https://data.worldbank.org.

[29] Emmanuel Macron (2018), "France's new National Strategy for Artificial Intelligence", Elyseé, 29/III/2018, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/03/29/discours-du-president-de-la-republique-sur-lintelligence-artificielle.

[30] "Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle", Elyseé, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/traite-franco-allemand-aix-la-chapelle.

[31] Por ejemplo, ha ocurrido con la aplicación TikTok: "What's going on with TikTok, China, and the US government?", *Vox*, 16/XII/2019, https://www.vox.com/open-sourced/2019/12/16/21013048/tiktok-china-national-security-investigation.

[32] Guy Chazan (2019), "Angela Merkel urges EU to seize control of data from US tech titans", *Financial Times*, 12/XI/2019, https://www.ft.com/content/956ccaa6-0537-11ea-9afa-d9e2401fa7ca.

Tres principales formas de aproximarse a la gestión y control de la información han surgido en EEUU, Europa y China a lo largo de los últimos años. En EEUU las grandes compañías como Facebook, Apple, Netflix, Google y Amazon tienen acceso a enormes cantidades de datos de consumidores y usuarios, que han sabido monetizar exitosamente. En la UE los derechos del ciudadano y el consumidor representan una prioridad, potencialmente a expensas de una mayor competitividad por parte de empresas, países o sectores específicos (por ejemplo, Reglamento General de Protección de Datos –RGPD–, que permite a los individuos controlar sus datos personales, a la par que ha trasladado la obligación de cumplimiento sobre las empresas). Un tercer modelo, el más dispar de todos, es el de China: el Estado auspicia la tecnología, y el gobierno reúne el poder para obtener información de la ciudadanía. La elección entre estos tres modelos, junto con decisiones en torno a la titularidad de los datos de la población, ya sea asignada a las empresas privadas, el estado o los mismos usuarios, tendrán implicaciones de calado para el futuro de la economía global y la geopolítica.[33]

La competición entre los modelos por el predominio tecnológico será de gran intensidad, y la realidad económica influirá sobre la elección. Puede que Europa se haya deshecho del velo de ingenuidad con que se dirigía a China,[34] pero la situación de interdependencia sigue siendo palmaria. Europa debe aprender a gestionar mejor esta realidad, sobre todo mediante la cooperación con aliados como EEUU, Japón y otros.

1.4. Tres áreas para la competición

Podemos identificar tres ámbitos clave donde se desenvuelve la competición tecnológica entre EEUU y China, y en los que los europeos afrontan una situación delicada: 5G, IA y semiconductores, y servicios web.[35] Todos ellos plantean interrogantes en comercio y cuestiones de seguridad de mayor gravedad, siendo este último aspecto el que incentiva la cooperación entre EEUU y la UE frente a la ciberamenaza de China, sobre la cual existe un consenso transatlántico, incluyendo el robo de propiedad intelectual, ciberataques y guerra de la información.[36] EEUU ha promovido la cooperación en esta dirección, y lo mismo puede decirse de la OTAN, con una iniciativa que reúne a 30 países (no todos europeos) para "Fomentar el Comportamiento Estatal Responsable en el Ciberespacio" (*Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace*). Estas tentativas procuran avanzar en el establecimiento de consecuencias o represalias efectivas frente al comportamiento nocivo en el ciberespacio (sin llegar a mencionar explícitamente a China o Rusia) y pretenden

[33] Dhruva Jaishankar (2019), "From the iPhone to Huawei: the new geopolitics of technology", Brookings, 31/VII/2019, https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/07/31/from-the-iphone-to-huawei-the-new-geopolitics-of-technology/.

[34] Andrés Ortega (2019), "Europe lifts its Chinese veil", Elcano Royal Institute, 4/II/2019, https://blog.realinstitutoelcano.org/en/europe-lifts-its-chinese-veil/.

[35] Conversación con Will Carter, CSIS.

[36] Mario Esteban (2018), "Spain-China relations", Elcano Royal Institute, noviembre, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-24-relaciones-espana-china.

desarrollar una cultura compartida.[37] Son fundamentos sobre los que la cooperación entre EEUU y Europa podría expandirse.

1.4.1. Tecnología 5G

La primera gran batalla tecnológica frente a China concierne a la tecnología de red móvil 5G (Quinta Generación). Ésta es crucial en tanto que subyace a un buen número de terceras industrias y por su capacidad para procesar enormes cantidades de información (por ejemplo, servicios web avanzados y el Internet de las Cosas –*Internet of Things*, IoT–, como la conducción o el armamento autónomos, así como otros activos estratégicos). China ha dado un salto cualitativo en 5G, mientras que operadores europeos invierten de forma significativa en equipamiento producido por Huawei, ZTE y otras firmas chinas con las que mantienen relaciones preexistentes a raíz del desarrollo de la red 4G. Los operadores europeos también desarrollan proyectos con compañías como Nokia y Ericsson, que demuestran que Europa puede ser un líder en tecnología, pese a que, hoy por hoy, el mercado europeo de 5G no puede rivalizar con el mercado interno chino, lo que se traduce en menor número de demanda para aquellos dos competidores europeos. Por su parte, EEUU está rezagado en algunos elementos de la infraestructura 5G y carece de empresas capaces de desarrollar el hardware necesario, mientras que, en otros aspectos, como la IoT o los servicios, el progreso estadounidense muestra una trayectoria avanzada.

El gobierno actual de EEUU fue pionero en llamar la atención sobre la posibilidad de que China emplee componentes del 5G para controlar, e incluso interrumpir, el flujo a través de las nuevas redes.[38] Desde entonces, viene presionando a sus aliados sobre el uso de equipos suministrados por Huawei y otras firmas chinas, llegando a vetar a Huawei de proyectos estadounidenses a partir de una combinación de retórica, medidas voluntarias y una serie de normas federales en materia de adquisiciones que desincentivan la compra de producción china por los operadores nacionales. Otras medidas de carácter general, como, por ejemplo, la restricción de las ventas de semiconductores avanzados o *software* a Huawei, se están llevando a cabo, con algunas a la espera de entrar en vigor. Estas acciones puede que sean contraproducentes para los intereses industriales inmediatos de EEUU, ya que adolece de empresas suficientemente competitivas en este ámbito (Europa, por lo menos, tiene a Nokia y Ericsson).

Un buen número de operadores europeos son dependientes del material provisto por Huawei para el desarrollo de la red 5G (a lo que se añade la urgencia por asegurar su puesta en funcionamiento), tanto en sus propios países como en otros territorios en los que operan (por ejemplo, Telefónica en España y para sus operaciones en América Latina o Alemania). Los mercados de telecomunicaciones de la UE y América Latina son mucho más competitivos que el mayor proteccionismo en el caso estadounidense,

[37] Departamento de Estado de EEUU (2019), "Joint Statement on Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace", comunicado de prensa, 23/IX/2019, https://www.state.gov/joint-statement-on-advancing-responsible-state-behavior-in-cyberspace/.

[38] Emily Stewart (2019), "The US government's battle with Chinese telecom giant Huawei, explained", *Vox*, 19/VIII/2019, https://www.vox.com/technology/2018/12/11/18134440/huawei-executive-order-entity-list-china-trump.

lo que resulta en menores márgenes para los operadores y presión de costes sobre las inversiones. No obstante, algunos países europeos, como Dinamarca, Suecia y los Países Bajos, están a punto de limitar la adquisición de equipamiento Huawei y proceder con una eliminación gradual de sus productos de las redes móviles nacionales. El ejecutivo alemán ha decidido la no exclusión de empresas a título individual, inclinándose por prestar la mayor atención a los estándares de seguridad, y eso pese a la continuación del debate interno acerca del uso de equipamiento chino.[39] Mientras tanto, el Reino Unido será un caso decisivo (incluso tras abandonar la UE), pues EEUU ha amenazado con bloquear el intercambio de información con los países anglosajones de la alianza *Five Eyes* si siguen adelante con la incorporación de equipos Huawei.[40] El Reino Unido, por el momento, no comparte el miedo estadounidense, y sus técnicos no han encontrado ningún tipo de evidencia de una "puerta trasera" china en los componentes.

Tras un intervalo de tensiones, se está produciendo un cierto acercamiento entre ambos lados del Atlántico. En octubre de 2019 la Comisión Europea y el Grupo de Cooperación de la Agencia de la UE para la Ciberseguridad (ENISA) publicaron un informe donde se argumentaba que "las amenazas por parte de Estados o de actores patrocinados por Estados son percibidas como de suma importancia" para el sistema 5G. La introducción de la red va a "incrementar el número de opciones de ataque que pueden ser explotadas por actores amenazantes... dadas sus capacidades (voluntad y recursos) para perpetrar ataques contra las redes de telecomunicaciones de los Estados miembros de la UE, e igualmente como consecuencia de la potencial severidad del impacto de dichos ataques".[41] El informe no señala a ningún país en concreto, sino que más bien pretende ofrecer una base sobre la que articular un repositorio (*toolbox*) de medidas de mitigación de riesgos. Una versión inédita del documento describe técnicas específicas que podrían emplearse en los ataques, incluyendo la posibilidad de la inserción deliberada de *hardware* nocivo, *software* malicioso o fallos de *software* en la red 5G por parte de un proveedor.[42]

Al mismo tiempo, funcionarios de la Administración Trump han sugerido que EEUU podría cooperar con Nokia y Ericsson para construir equipamiento suficiente como para sustituir los componentes de Huawei y garantizar la solvencia de ambas firmas europeas en el largo plazo, a través de inversiones estratégicas y un aumento de la producción en infraestructura 5G para atender pedidos futuros.[43] Incluso entonces, los costes ya incurridos en la compra de material de Huawei serían considerablemente altos. Sin

[39] "Germany rules leave 5G network door open for Huawei", *Deutsche Welle*, https://www.dw.com/en/germany-rules-leave-5g-network-door-open-for-huawei/a-50847915.

[40] *Five Eyes* es una alianza de inteligencia compuesta por Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y EEUU.

[41] NIS Cooperation Group (2019), *EU Coordinated Risk Assessment of the Cybersecurity of 5G Networks*, octubre, https://euractiv.us15.list-manage.com/track/click?u=ec8c3035cd2e0ab2e3760549e&id=f2b467c372&e=f73a626f6a.

[42] Anna Isaac y Parmy Olson (2019), "EU warns of 5G risks amid scrutiny of Huawei", *Wall Street Journal*, 11/X/2019, https://www.wsj.com/articles/eu-warns-of-5g-risks-amid-scrutiny-of-huawei-11570814799?mod=djemalertNEWS.

[43] Kiran Stacey (2019), "US pushes to fund western rivals to Huawei", *Financial Times*, 7/X/2019, https://www.ft.com/content/94795848-e6e3-11e9-b112-9624ec9edc59.

embargo, las acciones estadounidenses han socavado la viabilidad de Huawei como compañía, y los europeos comienzan a verlo de esa manera.

1.4.2. IA y semiconductores

La Inteligencia Artificial es una tecnología vanguardista horizontal ligada a un sinfín de avances. Actualmente, ya es una fuente de crecimiento, competitividad y creación de empleo (y de destrucción también) y se espera que su incidencia sea aún mayor si cabe en el futuro. Prosperará con la llegada de tecnologías como el "aprendizaje profundo" (*deep learning*), las redes neuronales artificiales (*neural networks*) y las comunicaciones 5G. Además, tendrá un impacto crítico sobre los sistemas de vigilancia y monitoreo, sea de empresas o Estados. Como el experto Anthony Mullen de la firma IT Gartner ha señalado, "hoy por hoy, la IA es una carrera a la par entre China y EEUU".[44] Y Europa es su campo de batalla.

Aquí, China y EEUU se sitúan muy por delante de los avances europeos. Según el Digital Transformation Monitor de la UE de 2018, en 2016 EEUU estaba invirtiendo de 15.000 a 23.000 millones de dólares en IA, Asia (concretamente, China, Corea del Sur y Japón) oscilaba entre 8.000 y 12.000 millones, y Europa (incluyendo al Reino Unido) destinaba sólo entre 3.000 y 4.000 millones de dólares.[45] La UE y los Estados miembros han comenzado a invertir más activamente en IA. Así, la UE representaba el 8% de la inversión de capital global en IA en 2017, lo que supuso un importante incremento en comparación con el 1% de 2013. En cualquier caso, la cifra es muy reducida en términos relativos con EEUU, donde pasó del 3% en 2015 a dos tercios del valor total de la inversión de capital a escala global en la actualidad. Las empresas chinas atraían el 36% de la inversión en IA en 2017, de acuerdo con la OCDE.[46] Esta organización prevé que la industria china de IA superará el billón de yuanes (143.000 millones de dólares), y las áreas relacionadas con IA sumarán unos 10 billones de yuanes (1,4 billones de dólares), para el año 2030. China también compite en el uso comercial de IA en diferentes países en desarrollo que son de interés para la UE.

Un informe del Center for Data Innovation que examina seis categorías de parámetros –talento, investigación, desarrollo, adopción, información y *hardware*– concluye que EEUU "todavía lidera en términos absolutos".[47] China se ubica en la segunda posición, mientras que la UE aparece más a la zaga. El estudio advierte que la distribución podría cambiar en los próximos años, pues el progreso de China parece más rápido que el experimentado en EEUU o Europa. Aunque la UE (incluyendo el Reino Unido) goza de talento e investigación como para competir con ambos actores, EEUU y China se

[44] James Vincent (2017), "China and the US are battling to become the world's first AI superpower", *The Verge*, 3/VIII/2017, https://www.theverge.com/2017/8/3/16007736/china-us-ai-artificial-intelligence.

[45] European Commission (2018), , "USA-China-EU plans for AI: where do we stand?", Digital Transformation Monitor, enero, https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/dem/monitor/content/usa-china-eu-plans-ai-where-do-we-stand.

[46] OCDE (2018), "Private equity investment in Artificial Intelligence", diciembre, https://www.oecd.org/going-digital/ai/private-equity-investment-in-artificial-intelligence.pdf.

[47] Daniel Castro, Michael McLaughlin y Eline Chivot (2019), *Who is Winning the AI Race: China, the EU or the US?*, Center for Data Innovation, Bruselas, agosto, https://www.datainnovation.org/2019/08/who-is-winning-the-ai-race-china-the-eu-or-the-united-states/.

encuentran mejor posicionados en financiación y adopción comerciales de la IA. El Estado chino, gracias al tamaño demográfico de la población que sostiene y a un régimen intrusivo, posee un mayor acceso a la información, lo cual es fundamental para los grandes conjuntos de datos (*Big Data*) a partir de los que los sistemas IA desarrollan sus modelos.

Europa podría acabar siendo presa de modelos de IA sobre los que carece de control. La Comisión Europea está trazando una estrategia comunitaria para IA apoyándose en las estrategias de algunos Estados miembros (por ejemplo, Francia y Alemania, y el Reino Unido hasta el Brexit), en parte como respuesta ante tal panorama. No obstante, la opinión generalizada es que Europa se encuentra muy atrasada de cara a la IA de primera, e incluso segunda, generación, por lo que debería concentrar sus esfuerzos en las siguientes generaciones. El Brexit podría mermar aún más el peso, la investigación y la capacidad innovadora de la UE, habida cuenta de la posición de Reino Unido entre los países más avanzados de la Unión. Por otra parte, la UE ha fracasado a la hora de tener en cuenta el impacto de la IA sobre el trabajo y la desigualdad ascendente, al menos durante la fase transitoria.

El asunto de los semiconductores es inseparable de la IA, pues ésta depende de aquéllos. De forma significativa, China necesita de semiconductores estadounidenses avanzados que son críticos para ciertas industrias, como quedó patente en el levantamiento parcial de las sanciones impuestas por el gobierno de Trump sobre ZTE para evitar el asfixio de la empresa, algo que Xi Jinping querría prevenir a toda costa. Las importaciones desde EEUU sólo podrían verse sustituidas por otras de origen taiwanés, surcoreano y, en menor medida, europeo. Hoy por hoy, únicamente el 16% de los semiconductores empleados en China son producidos en territorio nacional, y la mitad de dicho porcentaje corresponde a empresas chinas. Para liderar en IA, China necesita de estos sofisticados *chips*, pero los intentos de manufacturación vienen sucediéndose por varios años sin éxito. Así, la producción estadounidense de semiconductores va entre dos y tres generaciones por delante, lo que deja tras de sí un diferencial de, al menos, 10 años hasta poder subsanarlo, de acuerdo con algunos expertos.[48] Y, desafortunadamente para China, la ingeniería inversa no siempre funciona sin el acceso al *know-how*. No todo puede ser copiado. Ante un embargo por parte de EEUU, China podría intentar alcanzar a su rival en un intervalo de varios años y conseguir ser más tecnológicamente autónoma o autosuficiente, aunque el éxito no está garantizado.[49,50]

1.4.3. Servicios basados en la red

Los servicios web podrían convertirse en el próximo campo de batalla, si bien no sólo entre EEUU y China, sino igualmente entre Europa y EEUU Este último goza de

[48] William A. Carter y William Crumpler (2019), "Understanding the entities listing in the context of US-China AI competition", *Critical Questions*, CSIS, 15/X/2019, https://www.csis.org/analysis/understanding-entities-listing-context-us-china-ai-competition.

[49] Puja Tayal (2019), "China accelerates its semiconductor self-sufficiency efforts", *Market Realist*, 6/VI/2019, https://marketrealist.com/2019/06/china-accelerates-its-semiconductor-self-sufficiency-efforts/.

[50] James Andrew Lewis (2019), *China's Pursuit of Semiconductor Independence*, CSIS, Washington DC, febrero, https://www.csis.org/analysis/chinas-pursuit-semiconductor-independence.

preeminencia en el ámbito (que incluye los servicios en la nube –*cloud services*–) a través de unos pocos gigantes tecnológicos como Amazon, Google, Microsoft y Apple. Por el momento, la competición chino-estadounidense ha sido reducida: ninguno de los actores ha intentado penetrar seriamente en el mercado del otro, con la notable excepción de Apple, pero esta dinámica podría cambiar dentro de poco. China está invirtiendo en *start-ups* en la India y el sudeste asiático a través de Baidu (que domina los algoritmos de reconocimiento en lengua china), Alibaba (comercio electrónico) y Tencent (la cual gestiona el sistema de pagos *online* más grande del mundo, en colaboración con Alibaba). Estas empresas son cada vez más visibles en Europa, y también en EEUU.

Al igual que en las áreas de 5G e IA, Europa está atrasada y es dependiente de los sistemas de EEUU y China para los servicios basados en la red. Pese a contadas salvedades, más bien nimias, Europa está desprovista de la habilidad de lograr empresas lo suficientemente grandes en el sector. Para contrarrestar esta deficiencia, las estrategias industriales de Francia y Alemania serán decisivas, así como lo será la estrategia de la nueva Comisión Europea. Si los europeos pretenden conservar cierta relevancia de cara a la nueva generación tecnológica, lo que incorpora al 6G, la cooperación con las firmas estadounidenses es inevitable y esencial. Es más, si Europa desea controlar la información que produce, los servicios en la nube jugarán un papel importante.

Si no consiguen recuperar el terreno, los Estados miembros y las empresas de la UE podrían verse en la tesitura de elegir entre los servicios web de EEUU y China. Puede que la decisión refleje un dilema en términos económicos, pero tal disyuntiva no existe en la dimensión política, pues los valores y el comportamiento chinos en torno a la tecnología difieren holgadamente de los valores occidentales. Aun así, Europa rechaza la idea de un régimen tecnológico estadounidense ampliamente desacoplado de China. Entonces, la búsqueda de una disociación selectiva se antoja inevitable para Europa, aunque hay que tener en cuenta que el grado de desacoplamiento anhelado por Europa es mucho menor al requerido por EEUU.

¿Podría la competición en estas tres áreas derivar en una alianza tecnológica anti-China entre EEUU y Europa (y otros)?[51] Efectivamente, debería, pero esto no puede ocurrir a expensas del desarrollo tecnológico de Europa. El próximo apartado explora la gobernanza y la reglamentación de la IA como el ámbito más adecuado para la articulación de tal alianza.

1.5. Reglamentación: poder, disputa e interoperabilidad

Reglamentar es poder, y el establecimiento de estándares se está convirtiendo en un nuevo espacio geopolítico de disputa.[52] Ambas prerrogativas son esenciales en la competición con China y en las relaciones transatlánticas. La economía digital afronta

[51] Andrew Grotto y Martin Schallbruch (2016), "The great anti-China tech alliance", *Foreign Policy*, 16/IX/2016, https://foreignpolicy.com/2019/09/16/the-west-will-regret-letting-china-win-the-tech-race/.

[52] Lorenzo Mariani y Micol Bertolini (2019), "The US-China 5G contest: options for Europe", *IAI Papers*, vol. 19, nº 16, IAI, septiembre, https://www.iai.it/en/pubblicazioni/us-china-5g-contest-options-europe.

una nueva oleada de regulación, desde contenido hasta impuestos y la gestión de datos. Una disputa o brecha sobre la normatividad entre EEUU y Europa podría beneficiar a China. Como queda reflejado en un informe reciente, "China no se ha limitado a un salto tecnológico al implementar nuevos estándares nacionales/autóctonos, sino que ha internacionalizado exitosamente algunos estándares, convirtiéndolos en alternativas viables".[53]

Es evidente que, para estas cuestiones, la distancia entre Europa y China en cuanto a valores es mucho mayor que en relación con EEUU. Pero hay algunas diferencias transatlánticas plasmadas en la reglamentación, particularmente en la protección de la privacidad (donde la divergencia se manifiesta tanto en el concepto en sí mismo como en los mecanismos para ofrecer dicha privacidad), la protección de los usuarios (especialmente la población joven), el derecho al olvido (América Latina es también generalmente contraria a este derecho) y la política de competencia (aunque hay cierto movimiento en EEUU a favor de reducir el tamaño y la influencia de algunas firmas tecnológicas). China comprende el poder ligado a la reglamentación y se ha vuelto mucho más proactiva en este sentido, además de buscar apoyos en Rusia, concretamente en la normatividad en torno a Internet y el cibercrimen.[54]

La UE se ve a sí misma como una potencia normativo con influencia global –como queda demostrado en el RGPD– que centra sus esfuerzos en la privacidad de datos, entrando en colisión, en ciertos aspectos, con la libertad de expresión codificada en la constitución de EEUU Y a pesar de que la UE no puede aspirar a ser una superpotencia regulatoria –para ello, debería ser una potencia digital genuina–, la nueva Comisión Europea ha dejado clara su intención de establecer normas y estándares para las tecnologías del futuro, como la inteligencia artificial, el 5G o la competición en el espacio tecnológico. Thierry Breton, por aquel entonces comisario designado para el Mercado Único, hizo hincapié durante una comparecencia ante el Parlamento Europeo en noviembre sobre la necesidad de regular el espacio tecnológico y el ciberespacio, así como garantizar que las normas del mercado único son aplicadas adecuadamente: "tenemos que trabajar en nuestra soberanía tecnológica".[55] Margrethe Vestager, a cargo de la supervisión de la política digital comunitaria en la nueva Comisión, ha prometido el fortalecimiento de la política de competencia con posibles medidas contra Broadcom, el productor de microprocesadores estadounidense.[56]

[53] Marianne Schneider-Petsinger *et al*. (2019), "US-China strategic competition. The quest for global technological leadership", Chatham House, noviembre, https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf.

[54] Allison Peters (2019), "Russia and China are trying to set the U.N.'s rules on cybercrime", *Foreign Policy*, 16/IX/2019, https://foreignpolicy.com/2019/09/16/russia-and-china-are-trying-to-set-the-u-n-s-rules-on-cybercrime/.

[55] European Commission (2019), "Hearing of Commissioner-Designate Thierry Breton", comunicado de prensa, 14/IX/2019, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191112IPR66319/hearing-of-commissioner-designate-thierry-breton.

[56] Adam Satariano (2019), "Europe's Margrethe Vestager takes a rare step toward big tech", *New York Times*, 16/X/2019, https://www.nytimes.com/2019/10/16/business/-big-tech-europe-antitrust.html.

Las relaciones transatlánticas en el espacio normativo no son inusuales y continuarán en el futuro. El comisario de Justicia Didier Reynders ha señalado a la Ley Nube de EEUU (*US Cloud Act*), que permite a los organismos de seguridad forzar la entrega de información de clientes ubicada fuera de EEUU, con efecto "extraterritorial".[57] Aunque los estándares estadounidenses para normatividad tecnológica y economía digital están más orientados hacia el sector privado que en Europa, el país no ha renunciado a la introducción de normas con repercusiones globales (por ejemplo, una orden ejecutiva presidencial limita distintas formas de cooperación de firmas nacionales con Huawei, con efecto global).[58] El gobierno actual ha hecho uso de acuerdos comerciales para blindar a los gigantes tecnológicos de actores reguladores extranjeros como, por ejemplo, en el nuevo Acuerdo EEUU-México-Canadá, y con Japón.[59]

Pese al rechazo estadounidense, el modelo y el contenido del RGPD ha ganado tracción en un número creciente de países, estados (por ejemplo, California) y empresas estadounidenses, para así poder seguir operando en el mercado europeo. El RGPD es, no obstante, incompatible con la legalidad china: si el gobierno solicita información transmitida mediante las redes 5G, toda empresa china o extranjera operando en China debería acatar la solicitud, incluso si se tratara de datos europeos. China posee un estándar de privacidad –la llamada Especificación para la Seguridad de Información Personal– que dota a los ciudadanos chinos de cierto control sobre sus datos, pero éste queda supeditado al principio de "soberanía de la información", lo que se traduce en el almacenaje de toda información concerniente a la ciudadanía dentro del país y la obligación de hacerla accesible al gobierno chino, cuando aquélla sea requerida.[60] Sin desestimar estas incompatibilidades, la influencia regulatoria de la UE por el mundo es evidente, como ejemplifica el éxito del RGPD (aunque, como se ha dicho anteriormente, la UE necesitaría transformarse en un potencia digital efectiva para impulsar su credibilidad como poder normativo). Para encontrar terreno común en el plano transatlántico, la UE debería recurrir a la persuasión, en lugar de a la imposición de normas, mientras que EEUU debería sugerir más ideas para el espacio normativo. Juntos, a partir de un modelo compartido para la gestión y la privacidad de la información, podrían ejercer presión sobre el modelo chino, y así acercarlo a sus exigencias.

A diferencia de la información, el campo de la ética en IA presenta un mayor margen para la cooperación entre EEUU, Europa y China. Representantes de la UE y EEUU han sugerido diferentes propuestas. La Comisión se ha adelantado a formular opciones para las fases de desarrollo y evaluación de IA, y se muestra decidida a promover un enfoque de "ética desde el diseño" (*ethics-by-design*), de manera que los productos y

[57] Samuel Stolton (2019), "Digital brief: Commissioners on trial". Euractiv, 3/X/2019, https://www.euractiv.com/section/digital/news/digital-brief-commissioners-on-trial/.

[58] Donald J. Trump (2019), "Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain", White House, 15/V/2019, https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain/.

[59] David McCabe y Ana Swanson (2019), "US using trade deals to shield tech giants from foreign regulators", *New York Times*, 7/X/2019, https://www.nytimes.com/2019/10/07/business/tech-shield-trade-deals.html.

[60] Bradley Honigberg (2019), "The growing need for US leadership on technology regulation", *New Perspectives in Foreign Policy*, CSIS, 9/X/2019, https://www.csis.org/growing-need-us-leadership-technology-regulation.

servicios que integren IA tendrían en consideración directrices éticas desde los primeros estadios de su puesta en marcha. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se ha comprometido a elaborar una estrategia para IA y ética en IA en los primeros 100 días de la nueva Comisión. Por su parte, China ha presentado también propuestas, como el documento de 15 puntos publicado por la Academia de Inteligencia Artificial de Pekín (*Beijing Academy of Artificial Intelligence*, BAAI), el cual ha sido respaldado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y otras administraciones locales, intelectuales y empresas (por ejemplo, la Universidad de Pekín, Baidu, Alibaba o Tencent).[61] La OCDE ha publicado su propio plan, recibiendo el apoyo del G20.[62,63] Con todo, EEUU y Europa deberían adoptar una actitud más proactiva, pues Asia (no sólo China) podría acabar liderando la ética y gobernanza de IA a escala planetaria.[64]

Hay un amplio consenso en cuanto a algunos de estos principios para la IA, siendo éstos de carácter general, bien intencionados, y que abordan cuestiones desde IA centrada en las personas hasta privacidad y transparencia. El hecho de que China ha respaldado la iniciativa de la OCDE revela que la problemática no reside en los principios como tal, sino que las diferencias reales surgirán una vez que los principios se traduzcan en algoritmos y se integren en las máquinas. El potencial más elevado para una decidida cooperación entre Europa y EEUU se sitúa en esta fase de implementación, donde el enfoque de "ética desde el diseño" puede primar, tal y como ha expresado Didier Reynders. El grueso de las labores preliminares en diseño y futura implementación se han efectuado en la UE.

Cabe matizar que "común" no quiere decir que, en IA o en otros ámbitos, EEUU y Europa han de seguir exactamente las mismas políticas o normas digitales. En cambio, lo que necesitan es una serie de fundamentos compartidos para atajar los problemas de la era digital, dando lugar a políticas públicas interoperables en aquellas áreas por encima de la competición con China. Podrían, entonces, diseñar formas alternativas de reglamentación que se adapten mejor a sus respectivas idiosincrasias. La innovación tecnológica y la normativa pueden moverse en tándem. Un gran ejemplo de cooperación regulatoria transatlántica es el Escudo UE-EEUU por la Privacidad (*EU-US Privacy Shield Framework*), que provee a las empresas de un mecanismo para cumplir con los requisitos de protección de datos en la transferencia de información personal desde la UE (y Suiza) a los EEUU en aras del comercio transatlántico.[65] El marco ha sido revisado por tercera vez en otoño de 2019: con más de 5.000 empresas participantes, se está desplazando desde la fase de inicio a una fase más operacional, cubriendo temas y

[61] BAAI, "Beijing AI principles", https://www.baai.ac.cn/blog/beijing-ai-principles.

[62] "Forty-two countries adopt new OECD Principles on Artificial Intelligence", OCDE, https://legalinstruments.oecd.org/api/print?ids=648&lang=en; https://www.oecd.org/science/forty-two-countries-adopt-new-oecd-principles-on-artificial-intelligence.htm.

[63] https://www.mofa.go.jp/files/000486596.pdf.

[64] MIT Technology Review Insights (2019), "Asia's AI agenda: the ethics of AI", *MIT Technology Review*, 11/VII/2019, https://www.technologyreview.com/s/613935/asias-ai-agenda-the-ethics-of-ai/.

[65] International Trade Administration, "EU-US & Swiss-US Privacy Shield Framework", Departamento de Comercio de EEUU, https://www.privacyshield.gov/servlet/servlet.FileDownload?file=015t0000000QJdg.

aspectos comerciales relacionados con el acceso a información personal por el gobierno.[66]

EEUU y Europa deberían cooperar igualmente con el fin de preservar el sistema de gobernanza abierta de Internet. China se ha vuelto mucho más activa en esta área, con intenciones altamente visibles. Xi Jinping ha propuesto abordar la cuestión a partir de "Cuatro principios para la gobernanza global de Internet" y "Cinco propuestas para construir una comunidad del ciberespacio con un destino compartido".[67] Los cuatro principios son: (1) el respeto a la ciber soberanía; (2) salvaguardar la paz y la seguridad; (3) promover la cooperación abierta; y (4) construir un orden satisfactorio. Tras estas premisas pervive el deseo de control, tanto en el ámbito doméstico como más allá de las fronteras nacionales. China se ha mostrado enérgica en puntos concernientes a la reglamentación de la economía digital en Naciones Unidas, y sus empresas tecnológicas están dando forma a nuevos estándares de reconocimiento facial y vigilancia.[68] Para avanzar en esta dirección en países en desarrollo en África, Oriente Medio y Asia, China ha instrumentalizado el atractivo de su Nueva Ruta de la Seda (*One Belt One Road Initiative*, BRI) para asegurar políticas favorables. Así, una posición transatlántica común (que debería incluir a Japón, Australia y otros países afines) debería considerar la promoción de estándares alternativos.

Cuando hablamos de promulgar normas para el sector tecnológico, hay demasiado en juego como para que la comunidad transatlántica se enrede en disputas internas. EEUU y Europa deben cooperar en lograr unos principios fundamentales en el desarrollo de normas para la IA, la información y la gobernanza de Internet, y así sacar partido a la ventaja de ser los primeros en actuar para contrarrestar el progreso de China en estos ámbitos. La alternativa es correr el riesgo de abandonar la carrera por completo.

2. Integrando visiones geopolíticas divergentes

2.1. Introducción

La competición económica estadounidense con China se intensificó durante las legislaturas de Obama, coincidentes en el tiempo con las implicaciones derivadas de la transición de China de una economía en vías de desarrollo (tratada como tal desde su entrada en la OMC en 2001) a la segunda economía más grande del mundo. En el marco del llamado "giro hacia Asia" (*pivot towards Asia*) o "Siglo del Pacífico" (*Pacific Century*), el gobierno de Obama empezó a adoptar medidas como negociar el Acuerdo

[66] "EU-US Data Transfers", Comisión Europea, https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/eu-us-data-transfers_en.

[67] Las cinco propuestas son: (1) acelerar la construcción de la red de infraestructura global y promover la interconexión y la interactividad; (2) construir plataformas compartidas para interacción cultural *online* y estimular el intercambio y el aprendizaje mutuo; (3) promover la innovación y el desarrollo de la economía digital y estimular la prosperidad común; (4) garantizar la ciberseguridad y estimular el desarrollo ordenado; y (5) construir un sistema de gobernanza de Internet y estimular la imparcialidad y la justicia. Elsa Kania *et al*. (2017), "China's strategic thinking on building power in cyberspace", New America Foundation, 25/IX/2017, https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/blog/chinas-strategic-thinking-building-power-cyberspace/.

[68] Anna Gross, Madhumita Murgia y Yuan Yang (2019), "Chinese tech groups shaping UN facial recognition standards", *Financial Times*, 1/XII/2019, https://www.ft.com/content/c3555a3c-0d3e-11ea-b2d6-9bf4d1957a67.

Transpacífico de Cooperación Económica, que reunía a 12 países y del que EEUU se retiró con la llegada de Trump, y fortalecer la presencia militar y los acuerdos de defensa en la región del Indo-Pacífico. No obstante, fue la Administración Trump la que declaró el inicio de una era de competición entre grandes potencias con China, impulsó sanciones comerciales contra Pekín y se implicó diplomáticamente de manera más activa en Europa al advertir sobre el aumento de las inversiones chinas, particularmente en la esfera tecnológica.

Aquí, se examinan otros factores geopolíticos que podrían contribuir a una mayor fricción entre EEUU y la UE en lo concerniente a China y se proponen políticas para reducir dichas tensiones, aunque sólo sea parcialmente.

Los europeos encuentran gradualmente más obstáculos para alinearse con la posición del gobierno estadounidense hacia China, debido a los enfoques y políticas que la Administración Trump viene adoptando en las relaciones bilaterales con la UE, especialmente a partir de la imposición de tarifas comerciales y las declaraciones de Trump que representan a la UE como un "enemigo" o "peor que China".

Como dice Luis Simón, Europa es simultáneamente "sujeto y objeto" de la tensión en aumento entre EEUU y China, convirtiéndose de nuevo en el "campo de batalla para la competición entre grandes potencias", según Constanze Stelzenmüller.[69] Sin ser una gran potencia o un Estado siquiera, sino más bien algo diferente, la UE y sus Estados miembros están viéndose sometidos a presiones desde: EEUU, que promueve una disociación o distanciamiento respecto a China; Rusia, cercana geográficamente a Europa pero envuelta en competición con la OTAN; y China, que emplea diferentes medios con el fin de agudizar la dependencia económica del continente europeo. Stelzenmüller señala que el gobierno chino es consciente de que, para Europa, desacoplarse de la globalización "no es una opción, pues es existencialmente dependiente de la integración económica global". Rusia y China son ahora jugadores en el espacio europeo, siendo ambos "despiadadamente efectivos a la hora de identificar y explotar sus debilidades".

Los europeos han adoptado un enfoque positivo hacia China, sobre todo a raíz de la crisis financiera global de 2008 que afectó a Europa más profundamente y por un período más prolongado que a EEUU, y que embarcó a muchos Estados miembros en la búsqueda de nuevas inversiones e importaciones chinas. Sin embargo, el crecimiento de la economía china y de su poder tecnológico, la mayor influencia en algunos Estados miembros y la apertura a la competición geopolítica en áreas de interés tradicional han transformado la perspectiva europea, que parece dejar atrás lo que el presidente francés

[69] Luis Simon (2019), "Subject and object: Europe and the emerging great-power competition", Elcano Royal Institute, 30/V/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-simon-subject-object-europe-and-the-emerging-great-power-competition; y Constanze Stelzenmüller (2019), "Hostile ally: the Trump challenge and Europe's inadequate response", Brookings, agosto, https://www.brookings.edu/research/hostile-ally-the-trump-challenge-and-europes-inadequate-response/.

Emmanuel Macron tildó de "ingenuidad" en lo referente a China.[70] Por ende, Europa ha pasado de mirar a China como un país en vías de desarrollo a una potencia global emergente, que encarna a un "competidor económico" y a un "rival sistémico," tras años aproximándose a China en calidad de "socio estratégico".[71] Una señal reveladora de este viraje aparece en la impresión de que China "fomenta modelos de gobernanza alternativos",[72] como la UE afirma por canales oficiales.

Al mismo tiempo, la UE quiere y necesita de las relaciones con China y es contraria a desvincularse enteramente del ecosistema tecnológico y la economía chinos. Consecuentemente, la Comisión Europea ha formulado un enfoque político que reconoce que "China es, simultáneamente, un socio para la cooperación con el que la UE comparte objetivos estrechamente alineados; un socio en las negociaciones con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses; un competidor económico en pos del liderazgo tecnológico; y un rival sistémico que promueve modelos de gobernanza alternativos". [73] La crisis del coronavirus ha exaltado la excesiva dependencia europea de sus cadenas de suministro con respecto a China, particularmente en el ámbito sanitario. Puede que, entonces, seamos testigos de un proceso de separación, en medio de un proceso generalizado de desglobalización.[74]

Tanto la UE como EEUU pretenden crear un marco de igualdad de condiciones, cimentado sobre normas, para conducir el comportamiento de China hacia actitudes y maneras mejor alineadas con la visión occidental del orden global, pero las vías y las herramientas que han elegido son sustancialmente diferentes. Pese a que las relaciones transatlánticas retienen ciertas tensiones, Europa es mucho más cercana a EEUU en términos de valores compartidos, modelos políticos y económicos y estructuras de seguridad. Hay varias dimensiones sobre las que EEUU y Europa puede que no estén de acuerdo, pero en las que podrían encontrar terreno común en el trazado de políticas hacia China, además de en las áreas de tecnología y seguridad.

2.2. Valores y orden global

Los europeos no perciben el ascenso de China como un problema central. Más bien, reconocen que China es un sistema dictatorial, endurecido bajo el liderazgo de Xi Jinping, cuyos valores difieren radicalmente de aquéllos compartidos con EEUU. Por consiguiente, el enfoque transatlántico hacia China debería estar cimentado sobre valores liberales, incluyendo libertades democráticas, el estado de derecho, la libertad de expresión y de prensa, y la defensa de los derechos humanos. A ambos lados del Atlántico, la competición por poder blando debe constituirse como una parte central de la estrategia.

[70] Andrés Ortega (2019), "Europe lifts its Chinese veil", Elcano Royal Institute, 4/II/2019, https://blog.realinstitutoelcano.org/en/europe-lifts-its-chinese-veil/.

[71] Comisión Europea (2019), "EU-China – A strategic outlook", 12/III/2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf.

[72] Ibid.

[73] Ibid.

[74] Andrés Ortega (2020), "The deglobalisation virus", Elcano Royal Institute, 17/II/2020, https://blog.realinstitutoelcano.org/en/the-deglobalisation-virus/.

Cuando EEUU inició su apertura a China en los años 70, los valores no eran una cuestión central para la mayor parte de la clase política estadounidense. Tampoco lo era para los europeos, hasta que se sucedieron los actos de represión en la plaza de Tiananmen en 1989. Durante los últimos 20 años de interacciones chino-estadounidenses, la frustración de EEUU se ha focalizado en la falta de una mayor liberalización económica y política por parte de China, a pesar del incremento de la cifra de estudiantes de China continental que realizan sus estudios en EEUU y Europa. Los políticos de la región transatlántica creyeron que la adopción del internet y la digitalización se convertirían en una fuerza impulsora de mayor transparencia en China, en lugar de en instrumentos que sustentan un mayor control político sobre la sociedad, que es, efectivamente, lo que ha ocurrido con el gobierno de Xi Jinping. La tecnología se ha orientado hacia un mayor control y represión, dejando tras de sí ejemplos esclarecedores, como los campos de concentración y reeducación donde se internan musulmanes de la etnia uigur de la provincia de Xinjiang, o el sistema de crédito social que consolida el control sobre la vida de la ciudadanía china.[75]

Los representantes políticos de EEUU y Europa están empezando a reexaminar el papel que los valores y los derechos humanos juegan a la hora de trazar las divergencias con China. Por su parte, el Estado chino exhibe su sistema autoritario en otras regiones del mundo, y lo ensalza como un ejemplo de éxito económico, tecnológico e incluso político. Además, considera que el modelo de democracia liberal es ineficiente y representa una amenaza a la autoridad del Partido Comunista Chino (PCCh). Se dedica a exportar sus tecnologías de vigilancia (que son un instrumento fundamental para los sistemas tecno-autoritarios) a todo tipo de regímenes autoritarios en África, pero también en Europa.

A la hora de abordar la discusión sobre los valores y su papel en las relaciones con China, los gobiernos no deben ser los únicos actores involucrados, sino que ha de incluir la participación de empresas y organizaciones de la sociedad civil. El vicepresidente de EEUU Mike Pence expresó abiertamente este aspecto cuando dijo que "demasiadas corporaciones multinacionales americanas se han doblegado a la tentación del dinero y mercado chinos, silenciadas no únicamente en la crítica al Partido Comunista Chino, sino que incluso relegan de expresiones afirmativas de los valores americanos... las corporaciones americanas deben defender los valores americanos aquí, en casa, y alrededor del mundo".[76] Pero defender los valores liberales supone un verdadero desafío si se tiene en cuenta el coste que puede representar al hacer negocios con China. En octubre de 2019, Daryl Morey, el director general del equipo de baloncesto de la NBA Houston Rockets, tuiteó un mensaje de apoyo a las protestas antigobierno en Hong Kong. Las repercusiones financieras del tuit llevaron rápidamente a la NBA a distanciarse de las acciones de Morey, quien tuvo que pedir perdón públicamente.[77] En otra ocasión, Apple, que tiene en China su tercer mercado, eliminó una aplicación que

[75] Jiangsu Suqian (2019), "China's 'social credit' scheme involves cajolery and sanctions", *The Economist*, 28/III/2019, https://www.economist.com/china/2019/03/28/chinas-social-credit-scheme-involves-cajolery-and-sanctions.

[76] Michael R. Pence (2019), "Inaugural Frederic V. Malek Public Service Leadership Lecture", evento público, Wilson Center, 24/X/2019, https://www.wilsoncenter.org/event/video-vice-president-pence-delivers-inaugural-frederic-v-malek-public-service-leadership.

[77] Sopan Deb (2019), "N.B.A Commissioner: China asked US to fire Daryl Morey", *New York Times*, 17/X/2019, https://www.nytimes.com/2019/10/17/sports/basketball/nba-china-adam-silver.html.

los manifestantes de Hong Kong utilizaban para rastrear los movimientos de la policía, sucumbiendo a presiones desde las autoridades chinas.[78]

¿Deben las compañías extranjeras guiarse por sus intereses empresariales, o bien por sus principios? China recurre a dichas firmas para la divulgación de propaganda del partido, coaccionándolas para que omitan información negativa, como en el caso de las protestas en Hong Kong, y amplifiquen noticias positivas acerca del régimen. En 2018 Marriot Hotels tuvo que implementar un "plan de rectificación" tras catalogar a Hong Kong, Tíbet, Taiwán y Macao como países.[79] Según Isaac Stone Fish, Pekín está exigiendo a las compañías extranjeras algo más que la promoción de sus propios intereses económicos: "también quiere que lo hagan con los intereses políticos. A través de métodos sutiles y sofisticados, Pekín convence, engatusa y batanea a las firmas estadounidenses para que promuevan valores del PCCh, repitan sus opiniones y se autocensuren respecto a China en el seno de sus culturas corporativas".[80]

Un área relacionada con los valores, y en la que EEUU y la UE podrían trabajar juntos, es el asunto de los derechos humanos en China. No será tarea fácil. En primer lugar, la UE carece de una política unificada, pues algunos Estados miembros tienen intereses diferentes para con China. Esta realidad ha impedido que el bloque europeo suscriba una posición clara en la defensa de los derechos humanos en el país, lo que se ha hecho visible en el debate sobre los campos de reeducación para los uigures y las revueltas en Hong Kong y Tíbet.[81] Mientras tanto, EEUU se ha mostrado más activo en denunciar las violaciones de derechos humanos, dirigiendo el foco de atención sobre las empresas chinas de IA que incorporan tecnología de reconocimiento facial que asiste la represión en Xinjiang por parte de las autoridades. En diciembre de 2019 la Cámara de Representantes aprobó, con amplia mayoría, un proyecto de ley que prevé sanciones para individuos responsables de abusos de derechos humanos contra los uigures y restringe las exportaciones de tecnología que pueda ser usada en los campos de detención.[82]

EEUU y Europa pueden coordinar esfuerzos para contrarrestar a China en la ONU y otras organizaciones internacionales. El país asiático está intentando trastocar y moldear estas organizaciones acorde con sus valores e intereses (principalmente, suprimiendo las críticas) mediante frases como "una comunidad con un futuro compartido para la humanidad" y "la democratización de las relaciones internacionales." De esta forma, China pretende introducir sus "valores" en relación a los derechos

[78] Jack Nicas (2019), "Apple removes app that helps Hong Kong protestors track the police", *New York Times*, 9/X/2019, https://www.nytimes.com/2019/10/09/technology/apple-hong-kong-app.html.

[79] "Marriott announces 'rectification plan' to regain trust", *China Daily*, 18/I/2018, http://www.chinadaily.com.cn/a/201801/18/WS5a600374a310e4ebf433e9ac.html.

[80] Isaac Stone Fish (2019), "How China gets American companies to parrot its propaganda", *Washington Post*, 11/X/2019, https://www.washingtonpost.com/outlook/how-china-gets-american-companies-to-parrot-its-propaganda/2019/10/11/512f7b8c-eb73-11e9-85c0-85a098e47b37_story.html.

[81] Robin Emmott y Angeliki Koutantou (2017), "Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.", *Reuters*, 18/VI/2017, https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP.

[82] Demetri Sevastopulo y Christian Shepherd (2019), "US House passes Bill seeking tougher action on Uighur detentions", *Financial Times*, 3/XII/2019, https://www.ft.com/content/2adcde26-1638-11ea-8d73-6303645ac406.

humanos y otras cuestiones por medio de expresiones de corte occidental. En palabras de Krystine Lee y Alexander Sullivan, "estos términos erosionan deliberadamente las bases del consenso en torno a los derechos humanos universales".[83] Si contrarrestar estas dinámicas es el objetivo, EEUU debe recuperar una posición más fuerte en el orden normativo global que creó, y que el gobierno de Trump ha socavado aún más.

Es fundamental que China recalibre su comportamiento en las dimensiones doméstica y exterior, y la cooperación entre EEUU y UE debe concentrarse en garantizar que tal cambio no venga en perjuicio de sus intereses.[84]

2.3. Economía y geopolítica

Europa ha basado sus relaciones con China en un enfoque casi exclusivamente económico, principalmente en el comercio e inversión mutuos. EEUU denota un enfoque compuesto por elementos económicos y de seguridad, adoptando una postura más conflictiva, como ilustra la guerra comercial que desencadenó contra Pekín. Una mayor preocupación sobre las inversiones chinas, desde un punto de vista securitario, viene germinándose desde hace unos años en EEUU, alcanzando su punto álgido con el gobierno actual. Sin embargo, la línea divisoria entre proteger y proteccionismo es difusa tanto en EEUU como en Europa –especialmente en Europa, que quiere resguardarse de adquisiciones no deseadas mediante capital chino–.

Los gobiernos e instituciones europeas son generalmente reticentes al uso coercitivo de sanciones comerciales, si bien éstas han entrado en vigor contra actores como Rusia e Irán. El comercio euroasiático de Europa, según Bruno Maçaes del Hudson Institute, representa "aproximadamente el volumen del comercio transatlántico multiplicado por tres",[85] así como las cadenas de valor europeas son paulatinamente más dependientes de China.[86] No obstante, EEUU es un socio comercial e inversor mucho más importante que China para la UE, lo que, en teoría, debería preceder a mayor armonización normativa y comercio, pero tal paso todavía no ha tenido lugar. Ambos actores transatlánticos han conferido distintos grados de atención al ascenso de China.[87]

[83] Krystine Lee y Alexander Sullivan (2019), "People's Republic of the United Nations: China's emerging revisionism in international organizations", Center for a New American Security, mayo, https://www.cnas.org/publications/reports/peoples-republic-of-the-united-nations.

[84] Pence (29019) y fuentes oficiales en conversaciones privadas.

[85] Bruno Maçaes (2018), "As Europe and Asia draw closer together, will the US become irrelevant or can it find a role as deal maker?", *South China Morning Post*, 14/IX/2018, https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/united-states/article/2163877/europe-and-asia-draw-closer-together-will-us.

[86] "Europe's value chain increasingly dependent on China at the expense of its own regional integration," *Natixis*, 31/X/2019, https://research.natixis.com/Site/en/publication/QkIYFbCpyiyXg5zyEb6a0w==.

[87] En 2018 EEUU importó 638.900 millones de dólares en bienes desde la UE y 557.900 millones de dólares desde China. Las exportaciones de EEUU a la UE alcanzaron los 574.500 millones de dólares, mientras que sólo 179.200 millones fueron a China. China es la principal fuente de importaciones de la UE y el segundo mercado más grande para sus exportaciones: comercian de media 1.090 millones de dólares (1.000 millones de euros) al día, aproximadamente. La inversión total estadounidense en la UE es tres veces mayor que en todo Asia. Véase Office of the US Trade Representative, "EU", https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union; y Comisión Europea, "China", https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/.

En comercio multilateral, la UE ha adoptado posturas más cooperativas que EEUU. Al concluir la Cumbre UE-China de 2019, emitieron un comunicado conjunto que reafirmaba el compromiso de ambos con, entre otras cosas, la cooperación por una reforma de la OMC.[88] Asimismo, el comunicado felicitaba a China a raíz de su novedosa participación en el Acuerdo sobre Contratación Pública de la misma organización.[89]

En cambio, la Administración Trump ha suscrito una actitud contenciosa hacia la OMC, bajo el pretexto de una China que ha sabido burlar hábilmente las normas de la institución. Al mismo tiempo, EEUU ha salido beneficiado de un veredicto que autoriza la imposición de aranceles a un número de Estados miembros de la UE como consecuencia de la ayuda estatal suministrada a Airbus (aunque todo apunta a que la OMC pronto permitirá sanciones similares contra Boeing). Siendo una férrea partidaria del multilateralismo que apuesta por la continuidad del funcionamiento de la OMC, la UE quiere impulsar su reforma, con vistas a una OMC 2.0 mejor adaptada a la economía digital. La reforma incluiría una reevaluación del mecanismo de resolución de disputas y la nominación de jueces. Expertos han sugerido que, a fin de preparar la siguiente Conferencia Ministerial de la OMC a mediados de 2020, la UE debería convidar un conjunto de acuerdos plurilaterales basados en "concesiones recíprocas" en subsidios a la industria, tecnología y propiedad intelectual. De mayor importancia, quizá, China debería perder el estatus de país en vías de desarrollo.[90]

Washington y Bruselas tienen un denominador común en el deseo de ejercer presión sobre China para que reduzca los subsidios y el control gubernamental sobre las empresas estatales, pero las políticas de Xi Jinping vienen resistiendo estos cambios. La Cámara Europea en China ha reivindicado la necesidad de una "neutralidad competitiva" y de la reforma de las empresas estatales para sostener el desarrollo del país. "Alcanzar una neutralidad competitiva nivelaría las reglas del juego –que actualmente favorecen a las empresas estatales con respecto a las entidades privadas, nacionales y extranjeras– y crearía una base sólida para un desarrollo resiliente en el largo plazo", afirma Jörg Wuttke, presidente de la Cámara Europea.[91] Pero las empresas estatales son un componente del sistema de control del Estado chino y el PCCh, lo que explica la resistencia al cambio.

Por otro lado, ha llegado el momento en el que EEUU y Europa deben considerar conjuntamente una alternativa a la inversión china en el ámbito de la conectividad, como la llamada BRI (*One Belt One Road Initiative*) ha puesto de manifiesto. Bruno Maçaes argumenta que la BRI reduce los costes de transporte, rivaliza con las rutas europeas del norte y reconfigura el comercio interno de Europa.[92] Los puertos europeos, así como

[88] Consejo Europeo (2019), "EU-China Summit Joint Statement", 9/IV/2019, https://www.consilium.europa.eu/media/39020/euchina-joint-statement-9april2019.pdf.

[89] Ibid.

[90] Anabel González y Nicolas Véron (2017), "EU trade policy amid the China-US clash: caught in the cross-fire?", Documento de Trabajo Bruegel, 17/IX/2017, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/09/WP-2019-07.pdf.

[91] Cámara Europa (2019), "European Business in China Position Paper 2019/2020", 24/IX/2019, https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-position-paper.

[92] Bruno Macaes (2019), "China's Italian advance threatens EU unity", *Nikkei Asian Review*, 25/III/2019, https://asia.nikkei.com/Opinion/China-s-Italian-advance-threatens-EU-unity.

otra infraestructura relacionada, son blancos para las inversiones chinas, y son varios países de la UE los que ya han firmado memorandos de entendimiento (MoU) con China para ser partícipes de la BRI, pese a inquietudes en torno a seguridad y transparencia (si bien, hay que matizar que no todos los MoU prevén planes de construcción). Las empresas estatales chinas controlan, hoy por hoy, el 10% de la capacidad portuaria de contenedores de Europa.[93] Puede que los países de la UE proyecten diferentes actitudes e intereses en lo referente a China, pero, en términos generales, los Estados miembros más favorables a China (por razones de inversión) son también los más proamericanos (por razones de seguridad ligadas a Rusia)[94] En cualquier caso, todos los países de la UE son conscientes de la dimensión geopolítica imbuida en la BRI y de la visión que subyace al proyecto –una visión que la comunidad transatlántica aún debe desarrollar para sí misma, y lo mismo podría decirse de la Comisión Europea, que se ha autoproclamado como "geopolítica"–. A través de la BRI, la presencia china ha proliferado en el norte de África, en África subsahariana y en Oriente Medio, siendo espacios geográficos de gran interés estratégico para Europa y (en menor medida que en el pasado) EEUU.[95]

Una posible alternativa sería una versión ampliada de la Estrategia de la UE para Conectar Europa y Asia, la cual es mucho menos ambiciosa que la BRI, pero pone énfasis sobre principios como la transparencia y la libre competencia. Además, prima la toma de decisiones basada en intereses empresariales, por entidades privadas, en vez de directivas a la inversión guiadas por el Estado.[96] Para la comunidad transatlántica, otro modelo sugerente podría ser el acuerdo de asociación sobre conectividad entre la UE y Japón, que anticipa la creación de infraestructura y estándares de desarrollo en proyectos conjuntos por todo el mundo. La asociación ha movilizado cerca de 65.000 millones de dólares (60.000 millones de euros) y refuerza la sostenibilidad (por ejemplo, teniendo en cuenta impactos sociales, financieros, ambientales y climáticos).[97] Otra plataforma con aplicaciones europeas es la Iniciativa Tres Mares (*Three Seas Initiative*), orientada a aumentar la inversión en la región comprendida entre los mares Báltico, Adriático y Negro, diseñada primeramente para contrarrestar la influencia rusa, y ahora

[93] Joanna Kakissis (2018), "Chinese firms now hold stakes in over a dozen European ports", NPR, 9/X/2018, https://www.npr.org/2018/10/09/642587456/chinese-firms-now-hold-stakes-in-over-a-dozen-european-ports.

[94] Sobre este tema véanse Mario Esteban y Miguel Otero-Iglesias (2019), "EU policy in the face of the Chinese challenge", Elcano Royal Institute, 6/VI/2019, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-esteban-oteroiglesias-eu-policy-face-of-chinese-challenge; y Mario Esteban *et al*. (eds.) (2020), *Europe in the Face of US-China Rivalry*, European Think-tank Network on China, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/etnc-europe-in-the-face-of-us-china-rivalry.

[95] Zoe Stanley-Lockman (2018), "A first: China, EU launch new combined military exercise", *The Diplomat*, 18/X/2018, https://thediplomat.com/2018/10/a-first-china-eu-launch-new-combined-military-exercise/.

[96] Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2018), "Connecting Europe and Asia – Building blocks for an EU strategy", Comisión Europea, 19/IX/2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50708/connecting-europe-and-asia-building-blocks-eu-strategy_en.

[97] Michael Peel (2019), "Japan and EU sign deal in riposte to China's Belt and Road", *Financial Times*, 27/IX/2019, https://www.ft.com/content/dd14ce1e-e11d-11e9-9743-db5a370481bc.

el avance chino en Europa Central y del Este.[98] Aunque, al principio, la UE se mostró escéptica hacia el proyecto y lo interpretó como un potencial competidos, la Iniciativa Tres Mares se ha transformado en un enfoque conjunto UE-EEUU al que la Unión contribuye con aproximadamente 2.700 millones de dólares (2.500 millones de euros) en fondos estructurales.[99]

EEUU también cuenta con varias iniciativas, de menor tamaño, para la conectividad en el Indo-Pacífico.[100] Una de las más nuevas es la *Blue Dot Network*, donde EEUU, Australia y Japón comparten un marco trilateral para asistir en el desarrollo de infraestructura en el Indo-Pacífico, pero también por otras partes del mundo, en competición con la BRI (la India podría, eventualmente, unirse a este marco). Un marco UE-EEUU tendría la ventaja de aunar, o al menos de favorecer la coordinación, en algunos de estos proyectos.[101] EEUU ha actuado con seriedad a la hora de abordar la necesidad de mayor inversión extranjera dirigida por el sector privado, tal y como ha quedado probado con la promulgación de la Ley BUILD (*BUILD Act*) y la designación de su brazo financiero, la Corporación para la Financiación de Desarrollo Internacional (*International Development Finance Corporation*). [102] Sin embargo, Daniel Runde y Romina Bandura advierten que "la Ley BUILD es una incorporación útil para la competición estadounidense con China, pero no es una respuesta suficiente por sí misma. Además de la Ley BUILD, vamos a necesitar una nueva estrategia económica internacional y revigorizar nuestro liderazgo en los bancos de desarrollo multilaterales".[103]

La UE está redactando estrategias para inteligencia artificial e información, junto con una estrategia industrial, en el afán de competir con China y EEUU.[104] A nivel nacional, Estados Miembros de la UE, como Alemania, han elaborado una "Estrategia Industrial Nacional 2030", y Paris y Berlín han producido un "Manifiesto franco-germano para una política industrial europea adecuada para el siglo XXI", que busca reequilibrar la ley europea de competencia para alejarla de la protección del individuo, y así crear campeones industriales europeos o, al menos, franco-germanos.[105] Esta última iniciativa ha despertado oposición entre otros países de la UE y funcionarios de la Comisión,

[98] David A. Weber (2019), "The Three Seas Initiative explained", Atlantic Council, 11/II/2019, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-three-seas-initiative-explained-2/.

[99] Ibid.

[100] Departamento de Estado de EEUU (2019), "2019 Indo-Pacific Business Forum showcases high-standard US investment", 3/XI/2019, https://www.state.gov/2019-indo-pacific-business-forum-showcases-high-standard-u-s-investment/.

[101] Chris Devonshire-Ellis (2019), "What is the 'Blue Dot' infrastructure network?", Silk Road Briefing, 19/XI/2019, https://www.silkroadbriefing.com/news/2019/11/19/blue-dot-infrastructure-network/.

[102] Daniel Runde y Romina Bandura (2018), "The BUILD Act has passed: what's next", CSIS, *Critical Questions*, 12/X/2018, https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next.

[103] Ibid.

[104] Comisión Europea (2020), "On Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust", 19/II/2020, https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en; y Comisión Europea, "European data strategy", https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en.

[105] Ministerio Federal de Economía y Tecnología, "A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st century", https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

como sería el caso de Margrethe Vestager, vicepresidenta y comisaria de Competencia.[106]

La comunidad transatlántica debe trabajar conjuntamente. Para comprender y formular una respuesta adecuada a las inversiones chinas, EEUU y UE deberían compartir con mayor frecuencia información e inteligencia acerca de proyectos de la BRI, especialmente aquélla relacionada con las consecuencias geopolíticas de dichos proyectos. Un mecanismo formal de diálogo, si acaso encabezado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el Departamento de Estado, es efectivamente necesario.

2.4. Autonomía estratégica europea

Las sucesivas estrategias de la UE han reforzado progresivamente el deseo de alcanzar una autonomía estratégica europea, cuando no una auténtica "soberanía," lo que refleja igualmente el interés europeo por definir sus propias prioridades estratégicas. En el momento presente, sigue tratándose de una meta, no de una realidad, surgida a partir del anhelo por demostrar la relevancia geopolítica del proyecto europeo tras la decisión británica de abandonar la UE y la elección de Trump en EEUU. El presidente francés, Emmanuel Macron, se ha hecho eco de este objetivo cuando declaró que Europa afronta un presidente estadounidense que, por primera vez, "no comparte nuestra idea de proyecto europeo", el ascenso de China y los giros autoritarios de Rusia y Turquía.[107] La inestabilidad política interna y la gestión del Brexit debilitan a Europa, algo que "era impensable hace cinco años", como sugiere Macron. "Si no despertamos... hay un riesgo considerable de que desaparezcamos geopolíticamente en el largo plazo, o como mínimo, perderemos el control sobre nuestro destino. Creo en esto profundamente". Las implicaciones políticas y económicas del COVID-19 imponen aún mayores presiones sobre el proyecto europeo, dilatando los riesgos para su propia supervivencia.

Al referirnos a la autonomía estratégica europea, las palabras son más fáciles que las acciones –algunos argumentan que se trata de una mera "ilusión"–.[108] La UE insiste retóricamente en la búsqueda de autonomía estratégica en el área de defensa, pero tal escenario se antoja lejano.[109] Ha establecido un modesto Fondo Europeo de Defensa (EDF) y un esquema orientado a mejorar la integración y la coordinación de proyectos de defensa mediante iniciativas en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), causando preocupación dentro de la Administración norteamericana, ante la potencial duplicidad que podría surgir con la OTAN.

[106] Jonas Heering (2019), "Europe First—The European response to Made in China 2025 and America First", *New Perspectives in Foreign Policy*, CSIS, 18/X/2019, https://www.csis.org/europe-first%E2%80%94-european-response-made-china-2025-and-america-first.

[107] "Emmanuel Macron in his own words", *The Economist*, 7/XI/2019, https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english.

[108] "Why the vision of European strategic autonomy remains a mirage", Foro Económico Mundial y Atlantic Council, 30/III/2019, https://www.weforum.org/agenda/2019/03/why-the-vision-of-european-strategic-autonomy-remains-a-mirage/.

[109] Véase Daniel Fiott (2018), "Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence?", EU Institute for Security Studies, noviembre, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf.

En cuanto a la dimensión militar, y a diferencia de EEUU, los europeos ven en el crecimiento de China y su consolidación como superpotencia una posible y eventual (no actual) amenaza, pero no la definen como de índole militar, pues, con la salvedad de embarcaciones británicas y francesas en el marco de la Operación de Libre Navegación (*Free Navigation Operation*) en el mar del Sur de China, la UE carece de presencia militar en el Pacífico. No obstante, las relaciones militares entre China y Rusia, o la manera en que el factor chino refuerza a Rusia en Europa, son cada vez más preocupantes. Y mientras Japón se ha lanzado a la búsqueda de una coalición internacional para contener a China, militarmente y en otras dimensiones, los europeos no se han mostrado entusiasmados con esta idea.[110]

Europa es receptiva al diálogo con China en el ámbito militar. En distintas ocasiones, han protagonizado ejercicios militares conjuntos, siendo el más destacable la cooperación en el golfo de Adén entre la Armada del Ejército de Liberación Popular y la Fuerza Naval de la UE (EU NAVFOR) en 2018. No fue una práctica completamente novedosa, pero el nivel de coordinación superó al visto en otras operaciones anteriores.[111] A la luz del contexto geopolítico actual, esta dinámica requiere de atención no sólo en el golfo de Adén, sino también en el mar Mediterráneo. Como veremos más adelante, la OTAN se está sumando al creciente interés en China. De un modo u otro, los europeos tendrán que escuchar y reconocer los temores estadounidenses en el plano militar con respecto al país asiático.

Si los esfuerzos traen consigo capacidades de seguridad y defensa reales, una mayor autonomía estratégica europea podría servir tanto a intereses europeos como estadounidenses, en línea con el tradicional deseo del gobierno de EEUU por el que los europeos deberían engrosar sus contribuciones a la alianza transatlántica.[112] Podría, además, ofrecer una mayor flexibilidad operacional, pero, por el momento, la retórica europea en torno al concepto de autonomía es percibida en Washington como un intento por desvincular la seguridad europea del paraguas norteamericano. Incluso el Reino Unido ha sugerido que Europa debe desarrollar capacidades autónomas.[113]

EEUU y la UE necesitan articular un discurso claro en lo concerniente a la soberanía digital y tecnológica. El Centro de Estrategia Política de la Comisión Europea infiere que "en el siglo XXI, aquéllos que controlen las tecnologías digitales tienen mayor capacidad de influenciar los resultados económicos, sociales y políticos. En dicho contexto... la creciente geopolitización de la tecnología exige un cambio paradigmático para la noción de la autonomía estratégica".[114] Entonces, en aras de alcanzar esta autonomía, Europa necesitará de un sector tecnológico más fuerte, particularmente en el área donde se sitúa más atrasada, la IA, si quiere evitar la dependencia del "control e influencia ajenos

[110] Sesión informativa privada con un cargo japonés.
[111] Stanley-Lockman (2018), *op. cit*.
[112] Stelzenmüller (2019), *op. cit*.

[113] Ben Wallace, entonces secretario de Defensa del Reino Unido, en enero de 2020, antes del Brexit. Véase "Johnson, Trump and the future of the Atlantic alliance", *The Economist*, 16/I/2020, https://www.economist.com/britain/2020/01/16/johnson-trump-and-the-future-of-the-atlantic-alliance.

[114] "Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age", *EPSC Strategic Notes*, nº 30, European Political Strategy Centre, 18/VII/2019, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategic_note_issue30_strategic_autonomy.pdf.

sobre tecnologías clave, así como de proveedores de infraestructura crítica y servicios esenciales".

EEUU no haría mal en apoyar el objetivo europeo de una mayor autonomía estratégica y digital, la cual deberían entender como una "responsabilidad estratégica" o "corresponsabilidad". Y ayudar así a que otros países de la UE, como algunos miembros bálticos y de Europa Central, respalden más decisivamente el concepto.

Por último, se encuentra el tema de la ciberseguridad, que China define como parte integrante de sus políticas e iniciativas de conectividad global.[115] Reafirmando su compromiso con esta postura durante el Congreso del PCCh de 2017, Pekín asocia la ciberseguridad con la "informatización", pues "sin ciberseguridad, no hay seguridad nacional; sin informatización, no hay modernización".[116] El enfoque no se limita a contestar la pregunta en torno a la soberanía, sino que persigue el control de la información y de la población china. Se trata de una amenaza que no para de crecer, y contra la que EEUU y Europa deberían cooperar más de lo que lo hacen hoy día.

2.5. China como asunto de la OTAN

EEUU ha redirigido el foco de la OTAN sobre China. En agosto de 2019, Jens Stoltenberg, el secretario general de la organización, dijo que "China se está acercando" a Europa en el Ártico, África, en inversiones en infraestructura crítica, el ciberespacio, e inversiones en nuevas capacidades militares.[117] La Declaración de Londres, emitida al cierre de la Reunión de Líderes de diciembre de 2019, fue la primera declaración de la OTAN en mencionar a China: "Reconocemos que el ascenso de la influencia y de las políticas internacionales chinas representan tanto oportunidades como desafíos que necesitamos abordar juntos como Alianza".[118] La OTAN está llevando a cabo un estudio, o "ejercicio de análisis", que guarda relación con China y que, según fuentes aliadas, abarca seis materias: ciberseguridad; estrategia militar china y despliegues militares; Afganistán; relaciones chino-rusas; inversiones chinas en infraestructura crítica e industrias estratégicas europeas; y el impacto de China en el orden normativo global.

El país asiático podría pasar a formar parte de la agenda UE-OTAN. Por lo tanto, la organización transatlántica contiene el potencial para constituir otro marco en el que europeos y norteamericanos discuten sus respectivas posiciones, identifican convergencia (y divergencia) de políticas y delimitan la respuesta al poder económico, tecnológico, geopolítico, e incluso ideológico, chino. La OTAN también puede ofrecer una línea de cooperación con los socios en la región Indo-Pacífica, concretamente

[115] Paul J. Kohlenberg y Nadine Godehardt (2018), "China's global connectivity politics", *SWP Comment*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 17/IV/2018, https://www.swp-berlin.org/en/publication/chinas-global-connectivity-politics/.

[116] Elsa Kania *et al.* (2017), "China's strategic thinking on building power in cyberspace", *New America*, 25/IX/2017, https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/blog/chinas-strategic-thinking-building-power-cyberspace/.

[117] Secretario general de la OTAN Jens Stoltenberg, "Observaciones", Lowy Institute, OTAN, 7/VIII/2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_168351.htm.

[118] NATO (2019), "London Declaration", 4/XII/2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

Australia, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda. El Programa de Cooperación de Oportunidades Reforzadas (*Enhanced Opportunities Cooperation Program*) podría ser igualmente útil de cara a la planificación en materia de defensa.[119]

La relación entre China y Rusia caracteriza un nuevo foco de preocupación para la OTAN. El presidente ruso Vladimir Putin y el presidente chino Xi Jinping han mantenido un total de 30 reuniones en los últimos tres años, y Xi describe a su contraparte rusa como un "mejor amigo".[120] A pesar de que importantes discrepancias estratégicas persisten, la relación chino-rusa ha transitado de ser aliados diplomáticos de conveniencia a socios operacionales en numerosos ámbitos.[121] Han establecido una mejor sinergia en política energética –Rusia representa el 11% de las importaciones de energía chinas y se está acercando al primer puesto entre los proveedores de hidrocarburos–, lo que ahonda en su relación económica. China se apoya en Rusia para promover su postura sobre el marco institucional internacional y amplificar la idea del "traspaso de poder" a Asia, a la par que Rusia se integra en el espacio euroasiático.[122] Los intercambios militares van en aumento, donde destacan los ejercicios conjuntos y la venta de armas, aunque hay que señalar que China es menos dependiente de la tecnología militar rusa. Algunos líderes europeos, y especialmente el presidente Macron, han llamado la atención sobre el dilema estratégico que la relación supone y pretenden atraer a Rusia hacia Europa a expensas de Asia, lo que entraña el riesgo de avivar las tensiones transatlánticas y en el seno de la UE. Con todo, prevenir la formación de un eje antioccidental, compuesto por China y Rusia, debe figurar como prioridad para EEUU y Europa.[123]

Otro punto de debate radica en la venta europea de tecnología militar y de uso dual a China. Independientemente de que la UE viene implementando un embargo armamentístico sobre China desde la masacre de la plaza de Tiananmen de 1989, algunos representantes estadounidenses han circulado la idea de una vuelta a las restricciones a la exportación características de la Guerra Fría, cuando afectaban a la Unión Soviética y a otros miembros del Pacto de Varsovia, a excepción de China. No obstante, la recuperación de estos mecanismos típicos de la Guerra Fría es poco realista, pues China ha alcanzado unos niveles de integración en la economía global impensables durante la Unión Soviética. La interdependencia es una vía de doble sentido, y Europa sería igualmente reticente a la introducción de tales medidas, sobre todo a raíz de la gran interdependencia tecnológica que mantiene con China, la cual es inmensamente mayor a la que sostuvo con la Unión Soviética.

[119] Fabrice Pothier (2019), "How should NATO respond to China's growing power", IISS, 12/IX/2019, https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/09/nato-respond-china-power.

[120] Scott Neuman (2019), "As relations with US sour, Xi describes Putin as 'best friend' at Moscow meeting", NPR, 6/VI/2019, https://www.npr.org/2019/06/06/730200317/as-relations-with-u-s-sour-xi-describes-putin-as-best-friend-at-moscow-meeting.

[121] Pothier (2019), *op. cit*.

[122] Eleanor M. Albert (2019), "How China frames Sino-Russian ties into its Foreign Policy strategy", 9/X/2019, https://www.institutmontaigne.org/en/blog/how-china-frames-sino-russian-ties-its-foreign-policy-strategy.

[123] Fidel Sendagorta (2019), *The Triangle in the Long Game: Rethinking Relations Between China, Europe, and the US in the New Era of Strategic Competition*, Harvard Belfer Center, Cambridge, MA, https://www.belfercenter.org/publication/triangle-long-game.

El marco internacional en vigor para lidiar con estas cuestiones, el Acuerdo de Wassenaar para el Control de Exportaciones de Armas Convencionales y Bienes y Tecnologías de Uso Dual (*Wassenaar Agreement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies*) es un régimen multilateral de control de exportaciones que reúne a 42 Estados. Establecido en 1996, tiene el mandato de promover la transparencia y la rendición de cuentas en la venta de armas convencionales y de bienes y tecnologías de uso dual, con el objetivo de prevenir el comercio con actores perniciosos, estatales y no estatales. El antiguo secretario adjunto de Defensa de EEUU, Randall Schriver, opina que el marco Wassenaar no garantiza a EEUU ni a sus socios y aliados la suficiente "protección de [su] base de innovación". Una nueva iniciativa europea para restringir las exportaciones podría construir a partir del Acuerdo de Wassenaar, así como del acuerdo entre Francia y Alemania, firmado en octubre de 2019, sobre normas de control de exportaciones para programas desarrollados conjuntamente.[124]

3. Conclusiones: una agenda transatlántica para los desafíos de China

Una agenda común para la tecnología y sus ámbitos relacionados, por un lado, y en clave geopolítica, por otro, podría formar parte del "reseteo" de las relaciones EEUU-UE que figuras destacadas como Josep Borrell y el secretario de Estado Mike Pompeo han aireado durante los últimos meses. Esta reanudación podría reducir la influencia de China, pero ello requerirá de aliados y la formación de coaliciones. Este documento evidencia cómo el fracaso a la hora de articular una agenda en lo concerniente a China va ligado al riesgo de socavar unas relaciones transatlánticas ya de por sí tensas y de dividir a la UE internamente. La nueva agenda debe involucrar tanto a los gobiernos como a las empresas de la UE.

Si se muestran incapaces de salvar sus diferencias, EEUU y Europa pueden acabar arrepintiéndose de haber permitido que Pekín gane la carrera por el liderazgo de la tecnología digital; sin embargo, unidos, son una "pareja formidable".[125] Precipitar el cambio de comportamiento de China sólo es posible mediante alianzas y una respuesta coordinada entre socios y economías clave. Según James Andrew Lewis, "una estrategia de alianzas es fundamental en contrainteligencia, restricciones financieras y controles a la exportación. EEUU necesitará una amplia cooperación para usar herramientas diplomáticas y económicas que conminen el cambio de China de forma eficaz".[126]

En la actualidad, hay un grado insuficiente de actividad política transatlántica dedicada a China. Si se le permite actuar a sus anchas, China goza de potencial para minar las relaciones transatlánticas y la unidad europea. EEUU y Europa han de reconocer las

[124] Benoit Van Overstraeten y Tangi Salaun (2019), "France and Germany sign deals on space and arms exports", Reuters, 16/X/2019, https://www.reuters.com/article/us-france-germany-council/france-and-germany-sign-deals-on-space-and-arms-exports-idUSKBN1WV288.

[125] Andrew Grotto y Martin Schallbruch (2016), "The great anti-China tech alliance", *Foreign Policy*, 16/IX/2016, https://foreignpolicy.com/2019/09/16/the-west-will-regret-letting-china-win-the-tech-race/.

[126] James Andrew Lewis (2019), *Emerging Technologies and Managing the Risk of Tech Transfer to China*, CSIS, Washington DC, septiembre, https://www.csis.org/analysis/emerging-technologies-and-managing-risk-tech-transfer-china.

limitaciones que circunscriben el nivel de cambio que pueden inducir en China, pero deben ser igualmente conscientes acerca de la posibilidad de impulsar algunos cambios, especialmente en una serie de cuestiones de carácter crítico para ambos lados del Atlántico. La relación, que también debe apoyarse en una colaboración estrecha con Japón y Australia, puede afrontar el desafío de China a través de una agenda concertada.
Para la conformación de dicha agenda, EEUU y Europa no necesitan estar de acuerdo en todo lo concerniente a China. Aquí se exponen lo que podrían ser las principales líneas de esta agenda transatlántica en relación a China:

- Abrir un debate transatlántico en profundidad en torno al papel de los valores y su integración en las nuevas tecnologías, prestando especial atención a las ramificaciones que los asuntos tecnológicos tienen para los derechos humanos.

- Alinear las normas ligadas al ámbito tecnológico (particularmente aquéllas pertinentes a la IA en fase de diseño) para prevenir la imposición del modelo chino y acercarlo a los estándares occidentales. EEUU y Europa deberían introducir innovación legal basada en principios comunes, con vistas a garantizar la interoperabilidad.

- Avanzar conjuntamente en el análisis técnico de los riesgos que entraña la dependencia excesiva del material de telecomunicaciones chino.

- Construir a partir de la iniciativa estadounidense “Fomentar el Comportamiento Estatal Responsable en el Ciberespacio” y explorar la creación de estándares globales en el ámbito de la seguridad de la mano de la UE.

- Tomar acciones para conseguir que las multinacionales tecnológicas chinas coticen en los mercados de valores occidentales, cuyos estándares son más exigentes y la declaración de información se encuentra mejor regulada.

- Cribar las inversiones chinas en entidades tecnológicas estratégicas e infraestructura crítica en EEUU y Europa y compartir inteligencia avanzada en este sentido.

- EEUU debería gestionar la reticencia europea a cortar lazos y disociarse de los ecosistemas tecnológicos chinos.

- La UE y sus Estados Miembros deben redoblar la inversión en tecnología, tanto pública como privada, especialmente de cara a las nuevas generaciones (5G y otros), con el apoyo del gobierno y las empresas estadounidenses. El inmenso mercado europeo de contratación pública debería adoptar nuevas normas que incentiven la innovación tecnológica en fases tempranas, y así evitar que China se haga con el control de una cuota de mercado demasiado grande.

- El diálogo transatlántico sobre temas comerciales debe dejar de insistir en el empeño por desmantelar las empresas estatales chinas, pues son un componente esencial de su sistema, y hacer hincapié en su lugar en el control de la ayuda estatal.

EEUU y Europa han de comprometerse a una desescalada en sus disputas comerciales. La reforma de la OMC es igualmente necesaria (como mínimo, del mecanismo de resolución de disputas), si se quiere adecuar la organización a la era digital.

- Incluso si se adhieren a enfoques diferentes, es necesario un diálogo EEUU-Europa en torno a las percepciones respecto a la estrategia y capacidades militares chinas. La OTAN es un foro de discusión y de análisis, particularmente en relación a la cooperación chino-rusa y el posicionamiento de Rusia en el continente europeo. Las perspectivas y opiniones tienen que ser compartidas en todos los marcos de cooperación, incluyendo los encuentros de la OTAN, OTAN-UE y UE-EEUU.

- EEUU y Europa deberían tomar como punto de partida el Acuerdo Wassenaar para el control de exportaciones militares y de tecnología de uso dual a China. En cambio, deberían descartar la introducción de reglas sobre transferencia tecnológica similares a las vistas durante la Guerra Fría (por ejemplo, CoCom).

- Los aliados han de identificar nuevas vías para fortalecer el "transatlanticismo" y el enfoque colectivo en pos de un multilateralismo eficaz y un orden normativo global, sobre todo a raíz de los efectos de la pandemia actual. En caso contrario, China encontrará puntos de convergencia con Europa en áreas como el comercio y el cambio climático, donde indudablemente existe margen de maniobra para mayor cooperación transatlántica.

- Puesto que la UE pretende ahondar en una mayor perspectiva geopolítica hacia China, ya sea con respecto a su presencia en Europa u otras áreas de especial interés (por ejemplo, África y Oriente Medio) por medio de la BRI y otras inversiones, EEUU y Europa deberían reforzar el intercambio de inteligencia en estos ámbitos.

EEUU y la UE han de inaugurar un diálogo sostenido y de calado a lo largo de estas cuestiones. Por su parte, la UE debería hacer un esfuerzo adicional por explicar sus políticas y actitudes a EEUU, especialmente en Washington.[127] El enfoque no debe limitarse al gobierno sino también a explicar mejor al Congreso, al sector empresarial y al público en general. EEUU ha de respaldar el crecimiento tecnológico de la UE y recompensar el enfoque cambiante en lo concerniente a China. Tienen mucho que ganar a partir de un una perspectiva común –y mucho que perder ante la posibilidad de fracaso–.

[127] Anabel González y Nicolas Veron (2019), "EU trade policy amid the China-US clash: caught in the crossfire?", Documento de Trabajo, Bruegel, 17/IX/2019, https://bruegel.org/2019/09/eu-trade-policy-amid-the-china-us-clash-caught-in-the-crossfire/.

Agradecimientos

El autor quisiera agradecer a la Argyros Family Foundation por el apoyo financiero con el que ha contribuido a la beca temporal en CSIS; a Heather Conley por su respaldo y orientación durante la investigación; a Rachel Ellehuus, Dejana Saric, Donatienne Ruy y Phillip Meylan por su ayuda en el proceso de edición; y a todas las personas que ofrecieron sus comentarios, en eventos o en entrevistas personales: Erik Brattberg (CEIP), Frances Burwell (Atlantic Council), Will Carter (CSIS), Tarun Chhabra (CEST), Bonnie Glasser (CSIS), Dan Hamilton (SAIS), Jon Hillman (CSIS), Tim Maurer (CEIP), James Andrew Lewis (CSIS), David O. Shullman (IRI), Chris Skaluba (Atlantic Council), Andrew Small (GMFUS), Jim Townsend (CNAS), Thomas Valasek (CEIP) y Thomas Wright (Brookings). Muchas gracias a Mario Esteban y Miguel Otero, del Real Instituto Elcano, por sus comentarios sobre sucesivos borradores del documento.

El autor también quisiera agradecer la contribución de varios funcionarios y representantes que han preferido retener el anonimato en aras de un intercambio más cándido de información y pareceres. Este informe incluye información recabada en reuniones públicas y privadas en CSIS, ECFR, CEIP, Atlantic Council, GMFUS y la Heritage Foundation.

Este informe ha sido producido por el *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), una institución privada y libre de impuestos que aborda cuestiones de política pública internacional. Sus estudios son apartidistas y no registrados. CSIS no suscribe posturas políticas específicas. Todas las opiniones, posiciones y conclusiones expresadas en esta publicación pertenecen exclusivamente a su autor(es).

© 2019 y 2020, *Center for Strategic and International Studies*. Todos los derechos reservados.