

China y el 5G: entre el recurso y el ejercicio del poder



China e 5G: entre o recurso e o exercício do poder

China and 5G: between the resource and the exercise of power

Esteban Actis¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2022v10n4p113-125.

Recebido em: 09 de dezembro de 2021

Aprovado em: 31 de maio de 2023

1. Doctor en Relaciones Internacionales, docente e investigador de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Fue becario doctoral y posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina. Contacto: esactis@gmail.com.

RESUMEN

El presente artículo analiza, a partir de discutir el concepto de poder en las Relaciones Internacionales, el complejo proceso de despliegue del poder que viene teniendo la República Popular China en relación a la tecnología de 5G. Tanto en lo relativo al hardware (dispositivos, antenas, cables subterráneos) como al software (aplicaciones, programas, plataformas, sistemas) China (y sus empresas) han comenzado a disputar la delantera tecnológica. El caso bajo estudio muestra la importancia y relevancia de distinguir los recursos de poder con su ejercicio.

Palabras-clave: China. Relaciones Internacionales. 5G. Poder

RESUMO

Este artigo analisa, a partir da discussão do conceito de poder nas Relações Internacionais, o complexo processo de exercício de poder que a República Popular da China vem tendo em relação à tecnologia 5G. Tanto em termos de hardware (dispositivos, antenas, cabos subterrâneos) quanto de software (aplicativos, programas, plataformas, sistemas), a China (e suas empresas) começam a disputar a liderança tecnológica. O caso em estudo mostra a importância e relevância de distinguir os recursos do poder com o seu exercício.

Palavras-chave: China. Relações Internacionais. 5G. Poder

ABSTRACT

This article analyzes, starting from discussing the concept of power in International Relations, the complex process of the exercise of power that the People's Republic of China has been having in relation to 5G technology. Both in terms of hardware (devices, antennas, underground cables) and software (applications, programs, platforms, systems) China (and its companies) have begun to dispute the technological lead. The case under study shows the importance and relevance of distinguishing the resources of power with their exercise.

Key words: China. International Relations. 5G. Power.

“con su gran población y la red de internet más grande del mundo, en un contexto en donde los datos se convierten en el nuevo petróleo de la política mundial, China está lista para convertirse en la Arabia Saudita de la big data”
Joseph Nye

Introducción.....

El mundo está siendo testigo, una vez más, de un acelerado cambio tecnológico en particular en la campo de internet. Desde sus orígenes como un pequeño programa del Pentágono hasta su status de plataforma que conecta a más de la mitad de la población mundial, internet ha sido siempre un proyecto estadounidense. Sin embargo, en los últimos años Estados Unidos ha cedido parte de ese liderazgo del ciberespacio a manos de la República Popular China -de ahora en más China- (Segal, 2019).

Por primera vez desde su creación, las innovaciones tecnológicas en la “red de redes” no son monopolio de occidente. Mark Warner, senador por el Partido Demócrata, quien formó parte del Comité de Inteligencia del Senado de Estados Unidos, sintetizó lo señalado de una manera muy clara al destacar: “Estamos acostumbrados a un mundo en donde Estados Unidos inventó internet, configuró los estándares y produjo todas las partes claves. Ese mundo está desapareciendo y no volverá más” (Sanger, 2020: 116)

Tanto en lo relativo al *hardware* (dispositivos, antenas, cables subterráneos) como al *software* (aplicaciones, programas, plataformas, sistemas) China (el Estado y sus empresas) han comenzado a disputar la delantera (y la frontera) tecnológica (Allison, et. al, 2021)

En el campo específico de la Quinta Generación de telefonía móvil (5G) esta realidad se observa de manera palpable. La firma china Huawei viene liderando en los últimos años el desarrollo de la tecnología en el plano global (Graff, 2020). En la era de la Internet de las Cosas (IoT, por sus siglas en inglés) la velocidad de internet se vuelve indispensable para garantizar el funcionamiento de cada vez más dispositivos, computadoras, máquinas y robots, que generan incommensurables cantidades de datos.

El nombre Huawei está asociado indefectiblemente con una idea de una China “poderosa”. Según Balbo:

El nombre de Huawei se podría traducir como “logro”, “acto magnífico” o “acto espléndido”, así como también “competente China”, “China capaz”, de acuerdo con la lectura de los ideogramas que lo componen, dando lugar primeramente a la idea de una realización extraordinaria (más allá de lo común) y en segundo término a la noción del “poder hacer” chino (Balbo, 2021, p. 304)

Sin embargo, y más allá de contar con el “recurso de poder” (la tecnología) tanto para la firma como para la unidad estatal que la cobija (China) el “despliegue del poder” no ha sido sencillo. Dadas las claras implicancias geoeconómicas y geoestratégicas, la resistencia de Estados Unidos y otros países de occidente al liderazgo chino en la materia han sido muy fuertes.

En ese contexto, el presente artículo tiene como objetivo – a partir de problematizar y complejizar la noción de poder desde las Relacio-

nes Internacionales- evidenciar las dificultades y limitaciones que viene enfrentando China en el “ejercicio del poder” en torno a su objetivo de expandir globalmente su red de 5G. El trabajo se enmarca en la literatura que comienza a analizar las implicancias para las relaciones internacionales del avance de la tecnología 5G de China en el contexto de la rivalidad sinoestadounidense (Allison, et. al., 2021; Segal, 2021; Bremmer, 2021; Schutte, 2021; Xuotong, 2020; Zhang, 2020; Zhang, 2021; Balbo, 2021; Vogelmann, 2020)

El poder en las Relaciones Internacionales. Atributos y ejercicio.....

La mayoría de los estudiosos de las Relaciones Internacionales coinciden en destacar que el poder constituye uno de los conceptos más importantes de la disciplina, pero al mismo tiempo es uno de los más problemáticos y ambiguos. Es preciso distinguir entre dos formas diferentes de concebir y abordar el poder: la que lo entiende meramente como sinónimo de la posesión de recursos y aquella que lo entiende como un concepto relacional (Baldwin, 2016). Naturalmente, el primer abordaje resulta atractivo para muchos analistas en tanto que permite presentar al poder como algo concreto, observable y fácilmente medible. Por ejemplo, desde esta concepción, los países que dispongan de poblaciones y territorios más extensos, fuerzas armadas más amplias y mejor equipadas, mayores desarrollos tecnológicos, economías más diversificadas y productos internos brutos más grandes serán en consecuencia los más poderosos. Esto facilita los cálculos de los hacedores de política exterior, puesto que se establece una relación cuasi directa y lineal entre los recursos que un Estado posee y la posibilidad de lograr resultados deseados.

No obstante, en la práctica esto no resulta tan sencillo y no siempre quienes disponen de mayores recursos de poder logran los resultados que pretenden. Se trata de dos niveles de discusión diferentes. Una cosa son los recursos de poder y otra es el poder en sí mismo, entendido como resultado. La conversión de los recursos disponibles en poder real y efectivo está mediatizada por diferentes factores (Guzzini, 2005)

Todo lo referido deja en claro el carácter relacional del poder y las limitaciones de pensarlo simplemente como sinónimo de la posesión de recursos. Claro que esto no invalida la importancia de este último enfoque. Disponer de recursos de poder no asegura el éxito, pero no tenerlos constituye un serio limitante para cualquier actor. No existe caso en la historia de la humanidad de una potencia que haya alcanzado la condición de tal sin disponer de recursos suficientes. Aquí vale destacar que las fuentes del poder pueden ser muy variadas y los recursos pueden asumir formas diversas. Además de los tradicionales “recursos de poder duro” (militares y económicos), también es posible distinguir los denominados “recursos blandos” (cultura, valores, narrativas, políticas y cualquier recurso capaz de generar atracción, como el carisma individual). Ahora bien, como consecuencia del carácter relacional del poder, los recursos siempre deben pensarse en relación con el contexto en el cual se pretenden desplegar. El contexto puede resignificar los recursos disponibles y devaluar o revalorizar la posición de un actor. En este sentido, para en-

tender la política internacional, ambos abordajes son necesarios y ciertamente complementarios.

El reconocimiento del poder como un concepto relacional conduce inevitablemente a reflexionar sobre cómo opera y se ejerce el poder. En este punto, es preciso y necesario distinguir tres “rostros” diferentes del poder mediante los cuales se expresa y manifiesta, a saber: la habilidad de comandar cambios en la conducta de otros de manera directa, de controlar y fijar las agendas, y de establecer y moldear preferencias (Nye, 2011).

El primer rostro del poder –originalmente propuesto y desarrollado por el politólogo Robert Dahl (1957) se vincula con la habilidad de lograr que otros (una persona o un país, por ejemplo) actúen de manera contraria a sus preferencias y estrategias iniciales. La capacidad de comandar cambios mediante un ejercicio directo del poder, a través de amenazas y recompensas, es la clave. Aquí juegan un papel importante los atributos clásicos del poder vinculados con la posesión de recursos militares y económicos. El uso o la amenaza de la fuerza o de la implementación de sanciones económicas –que en la jerga de la disciplina de las relaciones internacionales se denominan “los palos”– y los incentivos y pagos económicos –las denominadas “zanahorias”– son los principales instrumentos para lograr el cambio de conducta en otro actor.

Gran parte de los analistas internacionales, influenciados por la corriente hegemónica del realismo cuando piensan al poder, lo piensan centrado en esta dimensión. La política mundial es una política de poder, y el poder consiste básicamente en disponer y desplegar los recursos duros para imponer la voluntad (Morgenthau, 1948). El principal aspecto de esta dimensión es que ambos lados son conscientes de que existe una clara relación de poder.

El segundo rostro del poder fue introducido por los politólogos Peter Bachrach y Morton Baratz (1963) y alude a la capacidad de configurar y controlar las agendas y así limitar las alternativas de otros actores. Mostrar al otro actor que sus preferencias y estrategias son irrelevantes o se encuentran fuera de los límites, reducir los márgenes de acción de un tercero al afectar las preferencias en relación con qué es legítimo o factible y ser capaz de mantener fuera de una de negociación ciertos temas que son centrales para la contraparte son todas formas de influir consistentes con el segundo rostro del poder. El punto a destacar es que los sujetos sobre los que recae el poder pueden o no ser conscientes de la relación asimétrica al aceptar la legitimidad de la acción.

El tercer rostro del poder fue advertido por el sociólogo Steven Lukes (2005). A diferencia de los casos anteriores, aquí el ejercicio del poder no está orientado a modificar las acciones o cambiar las preferencias ya establecidas de un actor. Por el contrario, se pretende moldear las preferencias iniciales apuntando a las creencias, ideas y percepciones constitutivas. Si uno logra que el otro tenga los mismos objetivos que uno, no será necesario que se modifiquen sus deseos iniciales. La particularidad de esta “oculta” e “invisible” dimensión del poder radica en que la influencia no es consciente.

Para analizar el caso de China y el liderazgo relativo en torno a la tecnología 5G se debe partir desde esta lectura más compleja del poder.

La posesión del recurso (una firma como Huawei que desde 2018 lidera los desarrollos en la materia) se ha visto mediatizado por varios factores que han complejizado el despliegue y ejercicio del poder, es decir la voluntad de terceros -estados/empresas- a adoptar la tecnología china. Entre la más importante, las limitaciones propias del gigante asiático y la resistencia externa, apalancada por Estados Unidos, a la mayor influencia de China en el plano internacional.

La Cortina de Gigabytes

No caben dudas que China se ha transformado en un actor central de la denominada 4ta revolución industrial. En casi todos los campos científicos y tecnológicos que uno puede nombrar China lidera o está cerca del liderazgo global (Scobell; Burke, et. al. 2020). En ese marco, la materia prima más importante de nuestros días no se relaciona con ningún *commodity*. El poder en la era de la denominada “4ta Revolución Industrial” está en el manejo de la información, puntualmente residirá en aquellos -Estados y empresas- que logren recolectar y controlar datos y puedan procesarlos de manera más eficiente. Dicho proceso es central para sectores como Inteligencia Artificial, Internet Cuántica o 5G. Por su tamaño de mercado y el aumento de la digitalización de su economía, Beijing tiene ventajas comparativas en términos de Big Data, la cual excede a una mera ventaja económica. Como bien plantea Graham Allison (2019:42) “si la Unión Soviética hubiese sido capaz de controlar el nivel de sofisticación en la observación de datos, en su recolección y análisis y las técnicas de análisis que hoy utiliza Amazon, probablemente hubiesen ganado la Guerra Fría”.

En la última década, las firmas chinas se han convertido en el caso más exitoso de las denominadas *digital latecomer* (Foster & Azmeh, 2020). China pasó a de ser ensambladora de Apple para los smartphones que se vendían en todo el mundo a superarla en ventas a nivel global con firmas propias (Huawei, Oppo, Xiaomi). Para convertirse en un país de ingresos altos, China ha dejado lentamente de apostar al *made in china* para pensar en el *designed and developed by China*. Si hasta 2015 China pensaba su rol productivo desde un solo nivel (fabricación de productos), en el último lustro la estrategia es tripartita y contempla dos niveles más. El plan *Made in China 2025* se pensó para que el país alcance un segundo nivel productivo con un conjunto de empresas que estén a la vanguardia del diseño y el desarrollo tecnológico. Recientemente, el plan *China Standards 2035* avanzó en lograr firmas que establezcan los próximos estándares tecnológicos, cuyo uso suele ser universal.

Los argumentos de Washington para solicitar a sus aliados que no adopten la tecnología china en 5G no obedecen a una cuestión meramente económica. Se basan en el temor de que el Partido Comunista Chino pueda tener acceso a los datos que circulan por dicha infraestructura (dispositivos, antenas, cables subterráneos, etcétera). No se trata solo de un problema de comunicación y de innovación. Estados Unidos percibe la ventaja china en 5G como una amenaza a su Seguridad Nacional (Kaska, et. al., 2019). Si Huawei logra instalar el hardware y el software de la pró-

xima generación de redes, el gobierno chino podría -según la percepción imperante en Washington- tener un control sin precedentes sobre internet. En palabras de un militar de Estados Unidos: “En juego están los gasoductos, el suministro de agua y electricidad, las fábricas y las ciudades inteligentes del futuro” (Sanger, 2020:113). El argumento es que China va a exportar a escala global su “innovación iliberal” (Frish, 2019)

La reacción de Estados Unidos parece ser la de alguien que sabe de qué se trata y que está perdiendo un privilegio que no se puede permitir perder. Resulta ingenuo pensar que las democracias occidentales han hecho de la privacidad un manto sagrado fuera del alcance de internet. Con mayores restricciones, eludiendo controles propios de los sistemas democráticos y con vínculos con las empresas privadas, la inteligencia estadounidense ha tenido acceso a información que circula en todo el mundo. La posición central de Estados Unidos y de sus empresas en internet le reportó grandes beneficios, en particular para sus tareas de inteligencia. El ejemplo más claro fueron las filtraciones de Edward Snowden, antiguo empleado de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), quien hizo públicos documentos clasificados sobre varios programas de vigilancia y espionaje de esta última agencia. En Washington son conscientes que en materia de internet están perdiendo el monopolio de lo que Farrell y Newman (2019) denominaron *Weaponized Interdependence*

Si la internet del futuro tiene más aplicaciones chinas (TikTok en lugar de Facebook), más componentes chinos (Huawei en lugar de Apple) y más infraestructura (cables subterráneos de fibra óptica) diseñada por capitales chinos, seguramente Pekín cosechará los beneficios económicos, diplomáticos, de inteligencia y de seguridad nacional que otrora fueron usufructuados por Estados Unidos. Desde sus orígenes como un pequeño programa del Pentágono hasta su estatus de plataforma que conecta a más de la mitad de la población mundial, internet ha sido siempre un proyecto estadounidense. Sin embargo, en los últimos años Estados Unidos ha cedido parte de ese liderazgo del ciberespacio a manos de China. Este diagnóstico es compartido en Washington y es de carácter bipartidista (Segal, 2019).

Ante esa realidad, en febrero de 2019, el ex secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, realizó un viaje relámpago al viejo continente. En sus visitas a Budapest, Varsovia, Berlín y Londres, Pompeo –palabras más, palabras menos– les dio a elegir: rechazar todo esfuerzo por parte de China en la construcción de la infraestructura de la nueva generación de telecomunicaciones (5G) en el interior de sus fronteras y seguir perteneciendo al campo defensivo-militar patrocinado por Estados Unidos o aceptar la tecnología china y las buenas condiciones que ofrece la firma Huawei, pero a costa de perder acceso a la inteligencia y a la información sensible manejada por Estados Unidos y quizás también a las bases militares (Sanger, 2020).

Desde 2018 a la actualidad, la ofensiva contra la firma Huawei no se sólo se limitó a prohibiciones en el interior de Estados Unidos (Bateman, 2022: 15) sino que la escalada de hostilidades adquirió un sesgo global (Lairson, 2019). En ese marco, Huawei terminó de entender que estaba en

el medio de una disputa más grande, con clara impronta geopolítica. Un funcionario del Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por sus siglas en inglés) describió crudamente el objetivo de la Administración Trump: “acabar con Huawei”. El fundador de la firma china, Ren Zhengfei, entendió la situación: “La empresa ha entrado en estado de guerra” (Allison, 2020)

Desde entonces, se comenzó a desplegar una nueva “cortina” entre las potencias, esta vez no física como en la Guerra Fría sino digital: la denominada “Cortina de Hierro Digital” (Findlay, 2019) o la “Cortina de Gigabytes” (Autor, 2020). Una abierta batalla política y diplomática que viene librando Estados Unidos contra la firma china para obstaculizar y detener su liderazgo en 5G a nivel planetario.

En relación con el despliegue de la Cortina de Gigabytes, para muchos aliados de Estados Unidos la decisión con respecto a la tecnología 5G no ha sido fácil de tomar. En primer lugar, el liderazgo de Huawei amenaza con tornarse abrumador y casi único. La estrategia de Washington fue, durante todo el 2019, retrasar al máximo posible el despliegue de la 5G hasta que una firma estadounidense alcance las condiciones necesarias y suficientes para competir. En este sentido, desde China, el planteo para seducir a sus contrapartes fue el de sumarse al futuro o quedar rezagado con una tecnología próximamente obsoleta (4G), lo que agudiza así los dilemas del resto del mundo.

Ante el atraso del capital norteamericano, desde principios del 2020 la Casa Blanca decidió apoyar los esfuerzos de la finlandesa Nokia y de la sueca Ericsson, empresas competitivas en la materia. Dicha movida resultó clave para que los aliados pudieran al menos visualizar una alternativa a Huawei. Tanto los socios de Estados Unidos como el resto de las naciones comenzaron a realizar lecturas en relación con cuál de las dos economías más importantes del mundo sería más crítica para el futuro. Para finales del 2020, el despliegue de la Cortina de Gigabytes tenía importantes adeptos (Reino Unido, Australia, Japón, Suecia) pero lo más importante muchos indecisos.

Muchos líderes mundiales se comenzaban a hacerse las siguientes preguntas. ¿Es el fin de la *Pax Americana*? ¿El mundo se dirige a una transición hegemónica? ¿Podrá Estados Unidos recuperar su liderazgo? Por otra parte, la ponderación sobre el devenir de la tensión chino estadounidense ha sido otro punto crucial. ¿Es esta tensión circunstancial o estructural? ¿Primará la interdependencia o la conflictividad sistémica? En definitiva, nadie ha tenido apuro por subirse a ningún tren. Nadie quiere elegir la locomotora equivocada.

Intentando correr la Cortina. China frente a la batalla contra Huawei

Para China el caso de Huawei mostró con claridad la distinción entre tener recursos de poder y su posterior despliegue y ejercicio. Contar con la firma más competitiva y eficiente en materia de 5G no ha implicado per se lograr el objetivo de expandirse globalmente. En el tablero de actores además de las principales empresas oferentes de la tecnología 5G (Huawei, Ericsson, Nokia) y de los Estados, están las firmas telefónicas locales que juegan un rol importante en el proceso decisorio, muchas de

las cuales tienen fuertes intereses con distintas empresas chinas. Geopolítica e interdependencia se solapan en un tablero complejo y multiactoral. El caso en estudio muestra la necesidad de abandonar los enfoques únicamente pensado en los mercados (tecnológico) para comenzar a utilizar lentes de la Economía Política Internacional (Lairson, 2020) y de la Geopolítica (Hoffmann; Bradshaw y Taylor, 2019)

La temática de 5G se transformó en un aspecto “rígido” de la nueva bipolaridad (Autor, 2018) y se ha constituido en una agenda que tensiona la pragmática “estrategias de dos vías” que gran parte de los países han adoptado (Xuetong, 2019). A diferencia de la Guerra Fría, el nuevo orden comenzó a ser moldeado por alianzas específicas y temáticas en lugar de una oposición rígida de bloques dividida por líneas ideológicas bien marcadas. La mayoría de las naciones han adoptado en general una pragmática estrategia de dos vías, adscribiendo a los compromisos estratégicos con la potencia hegemónica pero simultáneamente reforzando los lazos económicos y comerciales con Pekín. Sin embargo, como muy bien ha explicado Yan Xuetong (2020), la economía digital y la ciberseguridad son los aspectos más importantes de la riqueza y la seguridad nacional en los tiempos que corren, por ende cualquier superioridad tecnológica, -principalmente digital- se convierte en el núcleo de la competencia estratégica entre las dos superpotencias en una configuración bipolar

El caso de Australia ha sido emblemático en ese sentido. A pesar de tener una fuerte interdependencia económica, Beijing no logró influenciar a Australia para que habilite el despliegue de la firma china. Desde hace años la relación bilateral se enfrió y quedó presa de distintos tipos de retaliaciones. Retomando el primer “rostro” del poder ni las “zanahorias” y los “palos” pudieron impedir que Australia optase por pagar costos en la dimensión económico/comercial (con China) y no en la estratégico/militar (con Estados Unidos). En materia de alianzas, gran parte de las naciones del sistema internacional forman parte del diseño estratégico de Washington y en un tema sensible que involucra (para Estados Unidos) temas de su seguridad nacional existen escasos márgenes de maniobra. Para Beijing fue evidente que el poder no es fungible: lo que representa poder en un determinado lugar o contexto puede no hacerlo en otro. Los enormes recursos económicos y de mercado, por más vastos que sean estos, pueden no ser útiles ni efectivos para la resolución de una disputa sobre seguridad.

Aún así, el poder de fuego de China en este “rostro” del poder es importante. Justamente, una de las principales armas que hoy tiene Pekín para contrarrestar la presión de Estados Unidos es la vinculación de cuestiones, especialmente desde las retaliaciones en el plano económico. Un político alemán lo expuso en estas palabras: “Nosotros le vendemos 5 millones de autos por año a China, ¿qué pasará en los años posteriores a prohibir a Huawei?” (Sanger, 2020, p. 114). Este punto explica por qué el gobierno de Bolsonaro en Brasil, a pesar de su retórica “anti china” y de un claro *bandwagoning* con Estados Unidos, no haya podido excluir a la firma China de las licitaciones para 5G. Más allá de las fuertes presiones de Washington (Stuenkel, 2020) la dependencia comercial del gigante sudamericano con China es muy pronunciada. Ana Clara Costa (2021) evi-

denció muy claramente como Beijing en todo el proceso condicionó con distintas medidas económicas los márgenes de acción de Brasilia. Lo máximo que lo pudo ofrecer Bolsonaro a los Estados Unidos fue el compromiso de crear a una “red de 5G gubernamental”(agencias federales) para las comunicaciones oficiales dónde ahí si no podrá participar Huawei.

Por su parte, la vinculación de cuestiones de Washington se ha comenzado a dar desde el plano de la seguridad. En abril de 2020, la Administración Trump lanzó la iniciativa *The Clean Network* con el objetivo, según el propio Departamento de Estado, de “resguardar la privacidad de los ciudadanos y de la información más sensible de las empresas estadounidenses de la intrusión agresiva de actores malignos, como el Partido Comunista Chino”. La iniciativa tiene cinco líneas para desacoplar internet de China en cuanto a operadores de internet, dispositivos, aplicaciones, la nube y los cables subterráneos. Lo interesante es que muchos países que todavía no han tomado una decisión concreta respecto a prohibir o no Huawei para 5G, forman parte de la iniciativa (Dinamarca, República Checa, Brasil, Polonia, Grecia, Estonia) mostrando, a priori, una tendencia cercana a los intereses de Estados Unidos. A su vez, muchas operadoras telefónicas también se han sumado a la iniciativa constriñendo así las opciones políticas de muchos países. Este es el caso de Orange (Francia), Jio (India), SK y KT (Corea del Sur), Bell Canada, Telus y Rogers (Canadá).

La administración Biden lanzó en abril del 2022 la iniciativa “*Alliance for the Future of the Internet*”. A pesar de una clara intención de darle una impronta política propia, las continuidades con Trump en la materia son claras. Sesenta países de todo el mundo suscribieron dicha declaración (*political commitment*) evidenciando la capacidad de influencia de los Estados Unidos en la materia.

En relación al segundo rostro del poder, la expansión de Huawei no puede escindirse de la inserción de China en la gobernanza internacional. A diferencia de los preceptos realistas sobre la intención revisionista de las potencias emergentes (Brzezinski & Mearsheimer, 2006) para China los incentivos para operar dentro del orden internacional liberal fueron grandes. Ocurre que una vez alcanzados ciertos atributos de poder, usufructuar y sacar rédito de las reglas, prácticas e instituciones del orden internacional liberal resultó más conveniente que intentar una transformación sistémica (Ikenberry, 2011). China caminó por las instituciones y regímenes internacionales fundamentalmente por haber sido y ser una parte interesada en su mantenimiento (*stakeholders*). Para graficar este proceso, a la fecha de las 14 agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, cuatro son dirigidos por un funcionario chino.

Sin embargo, Beijing también tuvo la habilidad –y sobre todo los recursos de poder– para jugar en los márgenes y muchas veces por afuera. China aprovechó muy bien su inmenso y casi único poder de mercado para exigir –entre otras cosas– transferencia tecnológica a las multinacionales occidentales que se radicaban en el país. Eran tantos los beneficios de estar dentro del gran mercado asiático que muchas compañías aceptaron, en la negociación para su radicación, la imposición de reglas que en cualquier otro país hubieran sido rechazadas de plano. La obligación de realizar *joint ventures* (alianzas de empresas) con participación del ca-

pital chino fueron una de las estrategias nodales en esa dirección, sobre todo en aquellos sectores estratégicos de la economía identificados como “sensibles”. Desde Estados Unidos han comenzado a denominar a esta situación como “liberalismo predatorio” (Cha & Lim, 2019).

Es indiscutible que China en la última década ha logrado, en el plano de la gobernanza global, mayor capacidad de configurar y controlar agendas pero su despliegue no ha sido libre de cuestionamientos. Por ejemplo, las acusaciones sobre apropiación indebida de propiedad intelectual no pueden ser subestimadas. Muchas firmas han denunciado filtraciones sensibles a partir de ciberespionaje por parte de China. La Administración Obama llevó a China a firmar en 2015 un acuerdo en materia de seguridad cibernética con el objetivo de comprometerla a una mayor transparencia en ese campo. En 2018, los servicios de inteligencia estadounidenses denunciaron que Beijing no cumplía con lo pactado. En 2019, en el documento conjunto del Parlamento, Comisión y Consejo Europeo “*EU-China. A strategic outlook*” se habla de “rivalidad sistémica”, en donde se puntualiza la falta de transparencia del gobierno chino en muchos de los compromisos internacionales asumidos. La lejanía de la Unión Europea en relación a la tecnología china se profundizó en 2021 con la creación junto con Estados Unidos de Trade and Technology Council (TTC), espacio de diálogo que intenta unir posiciones en materia de políticas tecnológicas desde los “valores democráticos”. Queda claro, que los cuestionamientos y dudas de Estados Unidos y sus aliados en relación a las posibles filtraciones de datos de la red china de 5G, deben enmarcarse en este contexto más amplio que escapa al mercado de las telefónicas.

Por último, y estrechamente vinculado, en lo relativo a la capacidad de moldear preferencias iniciales de terceros actores -tercer rostro del poder- los recursos blandos (cultura; valores; narrativas; políticas) y cualquier recurso capaz de generar atracción (como el carisma individual) se tornan clave. La pandemia del Covid-19 mostró las dificultades que ha tenido Beijing para que el resto de la comunidad internacional acepte una “narrativa” de potencia benevolente (Green y Madeiros, 2020). Por un lado, la denominada “diplomacia de las mascarillas”, la rápida capacidad de controlar la expansión de la pandemia y la recuperación en “V” de su economía fueron aspectos ponderados globalmente. Por el otro, la censura en materia de acceso a internet, el “sistema de crédito social”, la represión a las minorías étnicas como los tibetanos o los musulmanes chinos (etnia uigur), la poca transparencia gubernamental y las dudas en relación con la información sobre datos y cifras vinculados con la pandemia generaron importantes recelos por parte de la comunidad internacional, lo que afectó la credibilidad china. En relación a este punto, un reciente *paper* destaca que en el curso de su ascenso como potencia global muchas de las intenciones en materia de política exterior, en especial aquellas “señales cooperativas” tendieron a carecer de credibilidad (Yoder, 2020).

De acuerdo a una encuesta del *Pew Research Center* (Silver, Devlin y Huang, 2020) en muchas de las economías avanzadas (14 relevadas) las visiones negativas en relación a China se han profundizado en los últimos años, en particular en 2020. Está claro que Estados Unidos ha perdido poder blando en estos tiempos de pandemia. Del mismo modo, en lo que respecta

a China, no puede asegurarse que lo haya logrado incrementar de manera significativa, tal como se lo propuso el gobierno de Xi Jinping. Como bien indica Elisabeth Braw (2020) China “*Can Buy Influence, but It Can’t Buy Love*”

Este rostro del poder es el menos visible pero uno de los más importantes para cualquier potencia. Si el “poder duro es empujar, el poder blando es jalar”, advierte Nye (2011, p. 176). En materia de la expansión de la red 5G, la batalla por las narrativas juega un rol central, tan o más importante que las ventajas técnicas y económicas que una empresa pueda ofrecer. Si China quiere avanzar en consolidar su influencia material a escala (en este caso tecnológica) es imperioso un “reshaping Global Image” en particular sobre occidente (Herbert, et. al. 2021).

Conclusiones

Gran parte de los estudios y análisis en relación a las tensiones entre Estados Unidos y China se focalizan en ponderar la acelerada convergencia de recursos materiales de poder de la potencia en ascenso. Las mayores ambiciones de influencia de Beijing y el temor que esto provoca en la potencia establecida marcan una conflictividad de tipo estructural. Uno de los planos más visibles de esta dinámica es sin lugar a dudas la dimensión tecnológica, específicamente las innovaciones en materia de internet.

Sin embargo, para China el mayor dilema de cara a la tercera década del siglo XXI no radica sólo en cómo acelerar e incrementar los atributos de poder ya existentes sino -fundamentalmente- en el cómo proceder a su ejercicio y despliegue a escala global. En el “Long Game” (Doshi, 2021) para desplazar el poder estadounidense este aspecto será vital y nodal. En ese marco, el presente trabajo buscó mostrar la complejidad que eso conlleva y el *gap* existente entre esos dos planos.

Desde una lectura amplia y relacional del poder en las Relaciones Internacionales, se reflexionó en torno a las dificultades que viene enfrentando la firma Huawei -y la política exterior china- para contrarrestar la denominada “Cortina de Gigabytes” que ha intentado desplegar Washington desde 2018. Al finalizar el 2021 muchos de los principales aliados de Estados Unidos habían prohibido la participación de Huawei y otras firmas chinas en el desarrollo y licitaciones de la tecnología 5G (Reino Unido, Japón, Australia, Suecia, Finlandia, Canadá y Nueva Zelanda) Sin embargo, un conjunto de países con planes de 5G avanzados han adoptado un enfoque mixto dado que han incorporado las preocupaciones de Washington (adoptado algunas restricciones formales e informales) pero sin avanzar en la exclusión de las firmas chinas (India, Francia, Italia, Alemania, Brasil y Vietnam).

No caben dudas que más allá de los beneficios económicos y ventajas técnicas de la firma en cuestión, las relaciones de poder y los vínculos políticos que cada país tenga con las potencias han sido clave en el devenir del tema. A su vez, parafraseando a Benjamín Cohen (2015, p. 30) China en materia de 5G tuvo que comenzar a jugar acelerada y simultáneamente el juego del “poder como influencia” y el “poder como autonomía”. Mientras lo primero refiere al “poder sobre” otros (hacia el resto de las naciones) la segunda está ligada al “poder para” implementar políticas y resistir presiones.

Referencias bibliográficas

- ACTIS, E., & CREUS, N. China y Estados Unidos: repercusiones mundiales de una nueva bipolaridad, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 8-14. 2018.
- ACTIS, E., & CREUS, N. **La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia**. Capital Intelectual, 2020.
- ALLISON, G. Is China Beating America to AI Supremacy?. *The National Interest*, v. 22, n. 12, p. 35-57, 2019.
- ALLISON, G. Could Donald Trump's War against Huawei Trigger a Real War with China?. *Belfer Center*, Boston, June 11, 2020. Disponible en <https://www.belfercenter.org/publication/could-donald-trumps-war-against-huawei-trigger-real-war-china>. Acceso el 7 de Octubre de 2020.
- ALLISON, G., KLYMAN, K., BARBESINO, K., & YE, H. **The Great Tech Rivalry: China vs the US**, paper of Belfer Center for Science and International Affairs | Harvard Kennedy School, 2021.
- BACHRACH, P. & BARATZ, M. Decisions and nondecisions: an analytical framework. *American Political Science Review*, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.
- BALBO, G. 5G. **La guerra tecnológica del siglo**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Almaluz, 2021
- BALDWIN, D. A. **Power and international relations: A conceptual approach**. Nueva Jersey, Princeton University Press, 2016
- BATEMAN, J. **U.S.-China Technological "Decoupling" A Strategy And Policy Fram**. Carnegie Endowment for International Peace, 2022
- BRAW, E. (2020). China Can Buy Influence, but It Can't Buy Love. *Foreign Policy*, 20 jul. 2020. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2020/07/20/china-diplomacy-east-germany/>. Acceso el 14 de Diciembre de 2020 .
- BREMMER, I. The Technopolar Moment: How Digital Powers Will Reshape the Global Order. *Foreign Aff.*, 100, 112, 2021.
- BRZEZINSKI, Z. & MEARSHEIMER, J. Clash of the Titans, *Foreign Policy*, v. 146, n. 47, p. 400-428, 2005
- CHA, V. & LIM, A. Flagrant Foul: China's Predatory Liberalism and the NBA". *The Washington Quarterly*, v. 42, n. 4, p. 23-42, 2019.
- COHEN, B. **Currency power. Understanding monetary rivalry**. Nueva Jersey, Princeton University Press, 2015.
- COSTA, A.C, Lição Das Bravatas: Os bastidores de como o governo cedeu à chinesa Huawei. *Revista Piauí*, Edición, 182, 2021.
- DAHL, R. The concept of power. *Behavioral Science*, v. 2, n. 3, p. 201-215, 1957.
- DOSHI, R. **The long game: China's grand strategy to displace American order**. Oxford University Press, 2021.
- FARRELL, H. & NEWMAN, A. L. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion, *International Security*, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019.
- FINDLAY, C. Technology: Can cooperation prevent a digital Iron Curtain?. *East Asia Forum Quarterly*. v. 11, n 3, p. 15-18, 2019.
- FOSTER, C., & AZMEH, S. Latecomer economies and national digital policy: An industrial policy perspective. *The Journal of Development Studies*, v. 56, n. 7, p. 1247-1262, 2020.
- FRISCH, N. We Should Worry About How China Uses Apps Like TikTok", *New York Times*, New York, 2 May 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/05/02/opinion/will-china-export-its-illiberal-innovation.html>. Acceso el 5 de noviembre de 2020.
- GRAFF, G. Inside the Feds' Battle Against Huawei. *Wired*. 16 Jan. 2020. Disponible en: <https://www.wired.com/story/us-feds-battle-against-huawei/>. Acceso el 19 de Septiembre de 2020.
- GREEN, M. & MEDEIROS, E. The pandemic won't make China the world's leader. *Foreign Affairs*, 15 Abril 2020. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/United-States/2020-04-15/pandemic-wont-make-china-worlds-leader>. Acceso el 15 de Diciembre de 2020.

- GUZZINI, S. The concept of power: a constructivist analysis. *Millennium*, v. 33, n. 3, p. 495-521, 2005.
- HERBERT, B; KROEGER, N & ZHENGJING, L. China's Soft Power & Digital Trade: Reshaping Global Image Through Digital Media & Entertainment, Working Paper Series, **International Trade and Economic Diplomacy**, Middlebury Institute of International Studie, 2021.
- HOFFMANN, S.; BRADSHAW, S. y TAYLOR, E. Networks and Geopolitics: How great power rivalries infected 5G. **Oxford Information Labs**. London, 22 Agosto 2019. Disponibles en https://oxil.uk/publications/geopolitics-of-5g/Geopolitics_5G_Final.pdf. Acceso el 3 de Diciembre de 2020.
- IKENBERRY, G. J. The future of the liberal world order. *Foreign Affairs*, v. 90, n. 3, p. 56-68, 2011.
- KASKA, K., BECKVARD, H., & MINÁRIK, T. Huawei, 5G and China as a security threat. **NATO Cooperative Cyber Defence Center for Excellence (CCDCOE)**, 28, 2019.
- LAIRSON, T.D. The International Political Economy of Huawei's Global and Domestic Environment. In: ZHANG W., ALON I., LATTEMANN C. (eds) **Huawei Goes Global**. London, Palgrave Macmillan, 2019, Cap. 3, p. 41-64.
- LUKES, S. **Power: a radical view**, London: Palgrave Macmillan, 2005.
- MORGENTHAU, H. **Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace**, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1948
- NYE, J. S. **The future of power**, Nueva York, PublicAffairs, 2011.
- SANGER, D. Managing the Fifth Generation: America, China, and the struggle for technological dominance. In BITOUNIS, L. & PRICE, J. (eds.). **The struggle for power: U.S.-China relations in the 21st century**, Washington, The Aspen Institute, p. 113-122, 2020.
- SCOBELL, A.; BURKE, E; COOPER, C; SALE L.; OHLANDT, C.; WARNER, E. y WILLIAMS. J. **China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition**, Santa Mónica, RAND Corporation, 2020.
- SEGAL, A. Cuando China gobierne la red. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 19, n. 1, p. 127-135, 2019.
- SEGAL, A. Huawei, 5G, and Weaponized Interdependence. In Drezner, D. W., Farrell, H., & Newman, A. L. (Eds.) **The uses and abuses of weaponized interdependence**. Brookings Institution Press, 2021.
- SCHUTTE, G. R. The challenge to US hegemony and the "Gilpin Dilemma". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64, 2021
- SILVER, L.; DEVLIN, K. y HUANG , C. Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries. **Pew Research Center**. Washington DC, 06 Octubre 2020. Disponible en <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>. Acceso el 5 de Diciembre de 2020.
- STUENKEL, O. Brazilian 5G: The Next Battleground in the U.S.-China Standoff. **America Quarterly**. Disponible en <https://www.americaquarterly.org/article/brazilian-5g-the-next-battleground-in-the-u-s-china-standoff/>. Consultado el 13 de Diciembre de 2020.
- VOGELMANN, J. **Ascending China and the Hegemonic United States: Economically Based Cooperation Or Strategic Power Politics?**. Springer Nature, 2020.
- XUETONG, Y. Bipolar rivalry in the early digital age. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 13, n. 3, 313-341, 2020.
- XUETONG, Y. **Leadership and the rise of great powers**. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2019
- YODER, B. How Credible are China's Foreign Policy Signals?. IR Theory and the Debate about China's intentions. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 13, n. 4, pp. 577-601, 2020.
- ZHANG, Y. Barbarising'China in American trade war discourse: the assault on Huawei. *Third World Quarterly*, v. 42, n 7, 1436-1454, 2021.
- ZHANG, W., ALON, I., & LATTEMANN, C. (EDS.). **Huawei goes global: Made in China for the world**, Volume I: Springer International Publishing, 2020