

N.º 120 / Enero 2026

Documentos de Trabajo



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

**China en 2025: Perspectiva actual de su
economía, crecimiento de la industria
aero comercial, construcción del Estado de
seguridad nacional, balance de su política
exterior e inteligencia artificial
como poder y sentido**

Grupo de Trabajo sobre China

**China en 2025: Perspectiva actual de su
economía, crecimiento de la industria
aerocomercial, construcción del Estado de
seguridad nacional, balance de su política
exterior e inteligencia artificial
como poder y sentido**

Grupo de Trabajo sobre China

Comité de Asuntos Asiáticos

**Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales**

**Autores: Dr. Julio Sevares, Lic. Diego Martín Cagliolo,
Dr. Jorge E. Malena, Mag. Patricio Giusto,
Mag. Alejandro Razzotti**

**Compilación y edición: Lic. María Sol Viard de Armas,
Dra. Lía Rodríguez de la Vega, Dr. Jorge E. Malena**

**Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales**

Documentos de Trabajo

N.º 120

Enero 2026

ISSN 1668-933X

**Las opiniones expresadas en esta publicación son
exclusiva responsabilidad de sus autores y no
reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.**

Corrección: María Fernanda Rey

Diseño: Mario Modugno

Imagen de tapa: iStock.com/Zicheng Gong

**CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar
Sitio web: www.cari.org.ar**

Este documento de trabajo reúne una selección de las ponencias presentadas por miembros del Grupo de Trabajo sobre China en los seminarios realizados durante junio y noviembre del año 2025.

Contenido

La economía china: situación actual y perspectivas

Dr. Julio Sebares 7

El crecimiento de la industria aerocomercial comercial en China
y su impacto en la competencia global: El caso COMAC

Lic. Diego Martín Cagliolo 40

La construcción del Estado de seguridad nacional en China:
Implicancias nacionales e internacionales

Dr. Jorge E. Malena..... 67

Balance de la política exterior china en 2025

Mag. Patricio Giusto 83

Inteligencia artificial, poder y sentido: de la rivalidad
Washington-Pekín a la soberanía semántica latinoamericana

Mag. Alejandro Razzotti..... 91

China en 2025: Perspectiva actual de su economía, crecimiento de la industria aerocomercial, construcción del Estado de seguridad nacional, balance de su política exterior e inteligencia artificial como poder y sentido

Grupo de Trabajo sobre China

Comité de Asuntos Asiáticos

**Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales**

**Autores: Dr. Julio Sevares, Lic. Diego Martín Cagliolo,
Dr. Jorge E. Malena, Mag. Patricio Giusto,
Mag. Alejandro Razzotti**

**Compilación y edición: Lic. María Sol Viard de Armas,
Dra. Lía Rodríguez de la Vega, Dr. Jorge E. Malena**

La economía china: situación actual y perspectivas

Dr. Julio Sevares¹

1. Introducción

La economía china presenta un cuadro de luces y sombras: la tasa de crecimiento es menor que la de años anteriores y que la de otros países asiáticos, además de tener una tasa de inflación muy baja que amenaza convertirse en deflación. Desde el punto de vista estructural, sufre un problema demográfico que puede reducir su crecimiento en los próximos años, lo que podría llevarla a la denominada “trampa de los ingresos medios”, y presenta crecientes señales de sobreinversión y sobrecapacidad productiva que se traduce, entre otros problemas, en una creciente presión exportadora que está generando reacciones proteccionistas.

Pero, por otra parte, ha resistido muy bien la embestida arancelaria de Estados Unidos y avanza firmemente en la carrera tecnológica en rubros claves como la inteligencia artificial, la computación cuántica, los autos eléctricos y la tec-

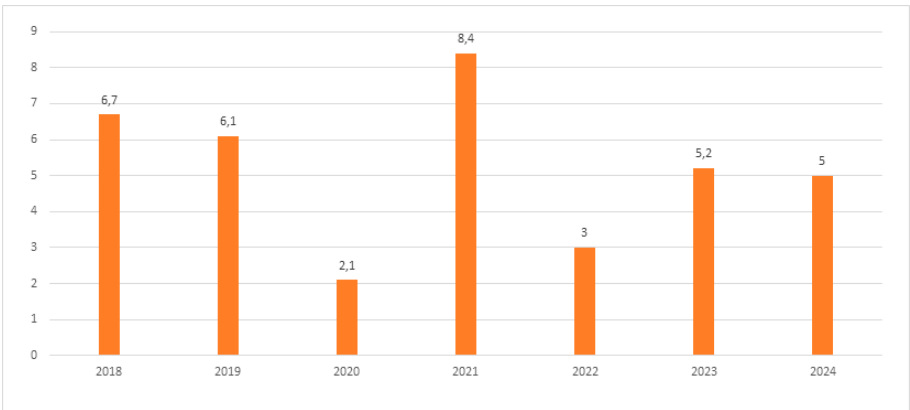
1 Doctor en Ciencias Sociales (UBA), economista. Miembro de los Grupos de Trabajo sobre China y el Sudeste Asiático del CARI. Profesor en la Especialización en Estudios Chinos del IRI-UNLP. Miembro del Departamento de Relaciones Económicas Internacionales del IRI. Autor del libro *Choque de Gigantes. EE. UU. vs China y la reglobalización*, Corregidor, 2023. Correo de contacto: jsevares@gmail.com

nología para energía renovable, todo lo cual constituye una palanca para su crecimiento cuantitativo y cualitativo.

2. La reducción del crecimiento

En los últimos años, la economía china redujo su ritmo de crecimiento por debajo incluso de otras economías dinámicas asiáticas.

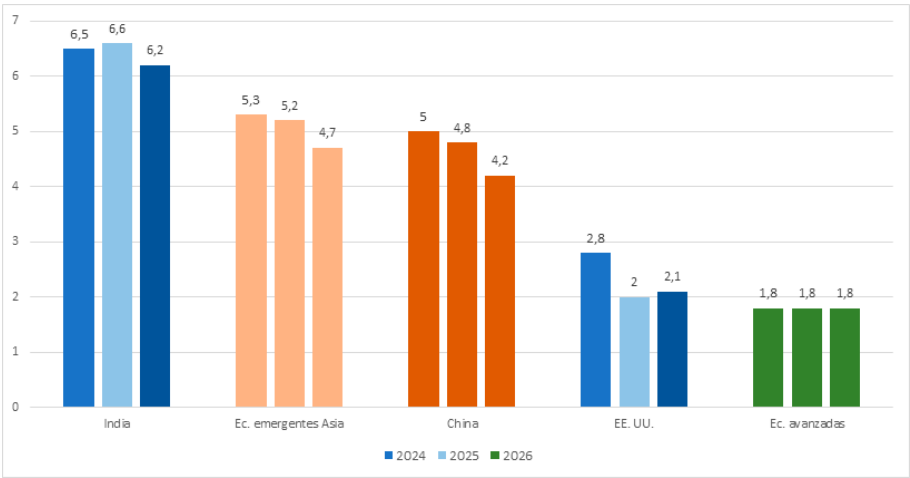
Tasa de crecimiento anual del PBI chino (%)



Nota. Adaptado de *China GDP Growth Annual*, por Trading Economics, 2025. <https://tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual>

Las estimaciones más recientes del FMI (Perspectivas de la Economía Internacional, octubre de 2025) señalan una tasa de crecimiento menor para este año y el próximo.

Tasas de crecimiento del PBI en países
y grupos seleccionados (%)



Nota. De *World economic outlook. Global Economy in Flux, Prospects Remain Dim. October 2025*, por International Monetary Fund, 2025.
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/10/14/world-economic-outlook-october-2025>

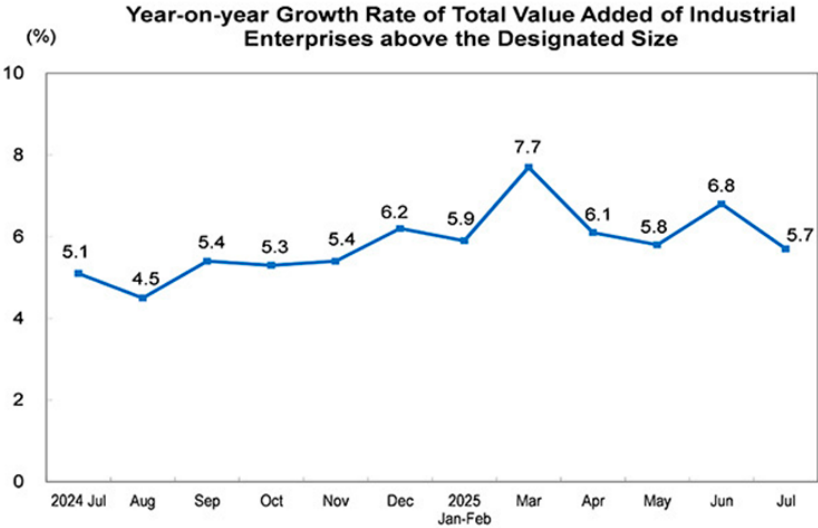
Sin embargo, en lo que va del año, los resultados muestran un incremento más vigoroso. Según la Oficina Nacional de Estadísticas de China (NBSC, según su sigla en inglés), en los tres primeros meses del año, el PBI creció un 5,2 % en relación con el mismo período del año pasado. Pero la tasa de crecimiento anual por trimestre declinó del 5,4 % de aumento en el primer trimestre al 4,8 % en el tercero.

El valor agregado de las empresas industriales creció 6,2 % y la tasa de desempleo promedio se mantuvo baja (5,2 %), pero fue del 16 % entre los jóvenes (National Bureau of Statistics of China [NBSC], 2025).

De todos modos, considerando las tensiones comerciales, además de las políticas y bélicas en varias partes del mundo, ese crecimiento podría verse afectado.

En el caso de la industria, uno de los principales motores de la economía china, se observan tasas mensuales de creci-

miento mayores que las de 2024, pero declinantes desde el mes de marzo (según el Índice de Valor Agregado de Empresas Industriales del NBSC).



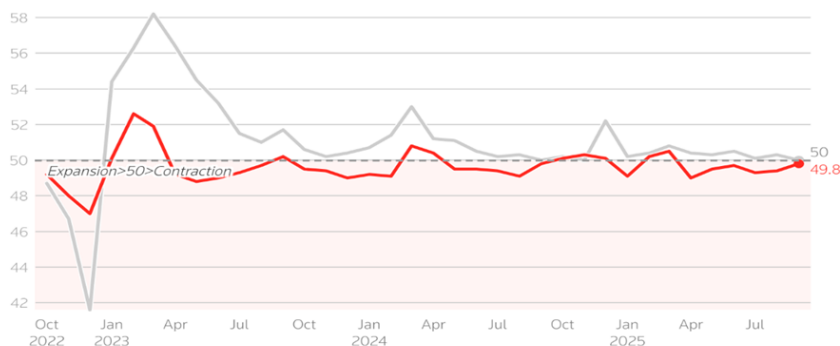
Nota. National Bureau of Statistics of China. (11 de septiembre de 2025).
Consumer Price Index in August 2025. https://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202509/t20250911_1961160.htm.

Pero, por otra parte, en el Índice de Actividad Manufacturera del NBSC, en lo que va del año, la mayor parte de los últimos meses estuvo por debajo del parámetro 50, lo que indica estancamiento.

China's factory activity

Official purchasing managers' index (PMI)

— Manufacturing — Non-manufacturing



PMI is an index compiled through the results of the monthly survey of purchasing managers in enterprises and shows whether market conditions are expanding, staying the same, or contracting as viewed by purchasing managers.

Sources: National Bureau of Statistics of China, LSEG

Nota. National Bureau of Statistics of China. (11 de septiembre de 2025).

Consumer Price Index in August 2025. https://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202509/t20250911_1961160.html.

También, según el NBSC, registra una caída en el crecimiento de las ganancias de empresas y en la inversión industrial y una declinación en las ventas minoristas (Bao y Cheng, 2025; Infobae, 2025).

3. Política económica china

La economía china está muy centrada en la inversión y el ahorro y tiene una baja participación de la demanda con relación a las economías desarrolladas y a otras emergentes. La estrategia china de crecimiento se basó, por décadas, en promover la inversión y las exportaciones, postergando la promoción del consumo, al igual que otros países asiáticos de rápido desarrollo en el siglo XX, como Japón, Corea del Sur o Taiwán. Esta política generó el cuadro actual de elevada participación del ahorro, la inversión y las exportaciones en el PBI, con una menor participación relativa del consumo y, esto último, a pesar de sus políticas de promoción de los últimos años.

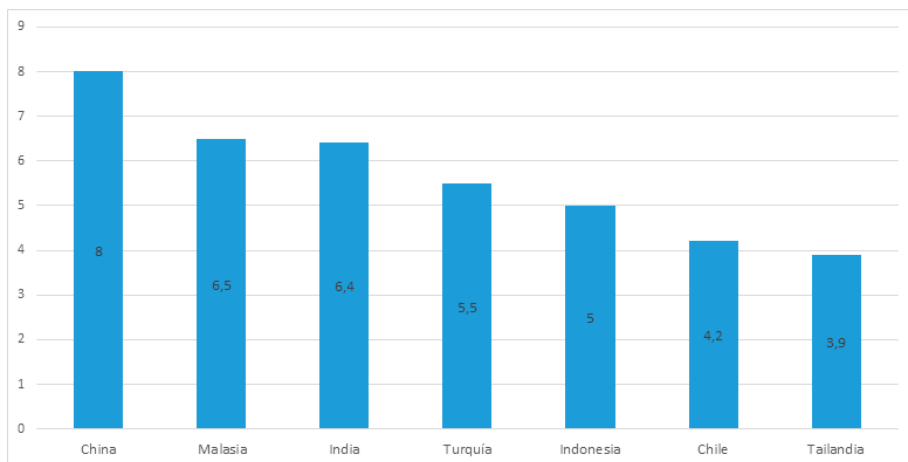
**Indicadores de ahorro, inversión
y consumo, %/PBI. 2023**

País o región	Ahorro bruto/ PBI, %	Formación bruta de capital/PBI, %	Gasto final de consumo/PBI, %
China	44	42	56
Estados Unidos	19	22	81
Unión Europea	26	22	s/d (79 %)*
OCDE	22	23	s/d
Asia y Pacífico	38	35	s/d (68 %)**
Argentina	18	19	82
Brasil	19	16	82

Nota. Datos de *World Bank Open Data*, por Banco Mundial, 2023.
<https://data.worldbank.org/indicator>. *Promedio del indicador de
Alemania, Francia y Reino Unido. **Promedio del indicador de Indonesia,
Malasia, Tailandia y Vietnam.

De todos modos, hay que tener en cuenta que, si bien Chi-
na sigue teniendo un nivel de consumo/PBI menor que otras
economías, el consumo tuvo un crecimiento importante, por
encima del de otros países. La baja relación mencionada se
debe a que tanto el ahorro como la inversión también siguie-
ron creciendo aceleradamente.

Aumento del consumo en China y otros países en el siglo XXI



Nota. Adaptado de The myth of the suppressed Chinese consumer, por R. Sharma, 15 de junio de 2025, *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/bf1e8755-de42-4ef3-97bf-1215d8bf894e>

Ante la reducción de la tasa de crecimiento y la debilidad estructural del consumo, en los últimos años el Gobierno chino está promoviendo este último. Efectivamente, la preocupación por estimular la demanda interna está presente en el Gobierno chino desde hace años: los últimos planes quinquenales explicitan el objetivo de girar desde el crecimiento basado en las exportaciones y la inversión hacia uno más basado en el consumo. Una de las políticas indirectas para fomentarlo fue el plan para erradicar la pobreza extrema lanzado en 2012 y culminado en 2021.

En febrero de 2023, el Consejo de Estado anunció medidas para impulsar la compra de vehículos y electrodomésticos con incentivos crediticios y fiscales y convocó a que los Gobiernos locales y los fabricantes participasen de esa orientación.

En marzo de 2025, en las denominadas Dos Sesiones, las reuniones del Congreso y de la Conferencia Consultiva Política que tienen lugar cada marzo, se reiteró que el estímulo

al consumo es una prioridad máxima y el Consejo de Estado, órgano ejecutivo del Gobierno, anunció nuevas medidas para aumentar los ingresos de los ciudadanos, estabilizar los mercados inmobiliarios y bursátiles y mejorar el sistema del estado de bienestar.

En junio del mismo año, el Consejo de Estado anunció aumentos en el gasto en educación, seguridad social (aumento de la pensión mínima), políticas de empleo y guarderías (esto último, parte de la política para estimular la natalidad) (CGTN, 2025).

Finalmente, en septiembre de este año, el Ministerio de Comercio anunció medidas para incentivar el gasto de los consumidores chinos, considerando las dificultades que afronta el comercio exterior por la guerra arancelaria de EE. UU. (Northrop y Li, 2025).

A pesar de las medidas tomadas en los últimos años, el consumo sigue deprimido por la incertidumbre de la población sobre el futuro del empleo (el desempleo juvenil es más del 20 %) y de los ingresos, y porque la caída de la natalidad compromete la situación de los mayores que dependen en buena medida de la ayuda de sus hijos (Cheng, 2025).

Estos temores reducen la propensión a consumir a pesar de la baja tasa de interés: es la “trampa de liquidez” keynesiana, consistente en que la economía no crece, o no lo suficiente, a pesar de la baja tasa de interés, problema que tuvieron Japón desde 1990 y Europa luego de la crisis de 2008. Ante esa caída, los Gobiernos responden (al modo keynesiano) aumentando el gasto público.

De hecho, como reflejo de la precaución del consumo, los ahorros bancarios aumentaron y los deudores rescatan hipotecas ya tomadas (no compran nuevas viviendas).

4. Estímulos del lado de la oferta

El Gobierno busca estimular la economía también con incentivos del lado de la oferta para compensar una eventual pérdida de dinamismo en las exportaciones y entendiendo que la creación de empleos es una forma indirecta de promover el consumo.

También tiene un lugar destacado la promoción de la tecnología, incrementada desde el lanzamiento de las restricciones a las exportaciones de tecnología por parte de EE. UU. a partir de 2018, para promover la creación de nuevas empresas y empleos de calidad.

Esa política se incrementó poco después de la llegada de Xi Jinping al poder con el Plan Made in China 2025 de 2014, cuyo propósito es aumentar el nivel de integración tecnológica en producción y servicios y pasar del “fabricado en China” al “desarrollado en China” a través del desarrollo tecnológico e industrial, la absorción de tecnología de inversiones externas y la compra de empresas extranjeras de y con alta tecnología.

Esa política incluye ahora planes para desarrollar chips de tecnología avanzada que ya no puede obtener de Estados Unidos.

5. Exportación de bienes y servicios de China

La exportación de bienes y, en forma creciente, la de servicios tiene una importancia decisiva en la formación del producto en China. Entre 1980 y 2019, es decir, antes de la caída del comercio internacional por la pandemia, la participación de China en las exportaciones mundiales de mercaderías (en dólares actuales y según el Banco Mundial Open Data) aumentó del 1 % al 13 %. Según las estadísticas del Banco Mundial (World Bank Group, 2025b), en 2024 las exportaciones de bienes y servicios fueron un 20 % del PBI, casi el doble del

porcentaje que muestra EE. UU. (11 %) (World Bank Group, 2025a).²

China es un socio comercial importante de más de 150 países y en 2024 incorporó un nuevo destino para sus exportaciones y cuatro países proveedores, y la participación de los países de la Iniciativa de la Franja y la Ruta aumentó hasta el 50,3% (Xinhua, 2025a). Estados Unidos, considerado individualmente, es el principal destino de las exportaciones chinas y el principal proveedor del país asiático. Según informaciones oficiales de China, el comercio exterior del país resistió muy bien las restricciones impuestas por Estados Unidos desde 2018 y reforzadas a partir de 2025.

En 2024 las exportaciones de China aumentaron un 7 %, según la agencia oficial Xinhua, y se logró un superávit comercial histórico de USD 990.000 millones, un 20 % mayor que el de 2023, un ritmo de crecimiento que cuadruplicó el de su economía. El superávit comercial general siguió aumentando desde 2018 y el de bienes manufacturados alcanzó un 10 % de su economía. En 2023 el mayor superávit comercial lo tuvo con Estados Unidos y el mayor déficit con Taiwán (Xinhua, 2025a). Y, en los primeros ocho meses de 2025, el comercio de bienes creció un 3,5 % con relación al mismo período de 2024; las exportaciones crecieron un 6,9 % y las importaciones cayeron un 1,2 % con relación al mismo período de 2024. El superávit comercial creció un 3,5 %. Y, según la Administración General de Aduanas de la República Popular China (GACC, por sus siglas en inglés), las exportaciones se han visto impulsadas por la demanda de mercados fuera de Estados Unidos (Xinhua, 2025b).

Por la política arancelaria de EE. UU., en ese período las exportaciones a dicho país se redujeron por quinto mes consecutivo y aumentaron las ventas a otros destinos: los princi-

2 En Chile ese porcentaje es 34 %, en Brasil 18 % y en Argentina 15 % (World Bank Group, 2025).

pales desvíos de comercio se produjeron hacia mercados de la ASEAN, especialmente los de Vietnam y Tailandia.

Según la estimación publicada en el DHL Global Connectedness Tracker de octubre de 2025, entre 2024 y 2025 las exportaciones chinas siguieron creciendo y en julio de 2025 fueron un 9 % mayores que en el mismo mes del año anterior.

En los ocho primeros meses de 2025, las importaciones chinas desde EE. UU. cayeron un 15 % en valor, por el equivalente a USD 51.000 millones.

La baja del comercio entre EE. UU. y China fue compensada por el aumento del comercio con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) con operaciones por USD 56.000 millones. También aumentó el comercio con África (25 %) y la Unión Europea (8 %).

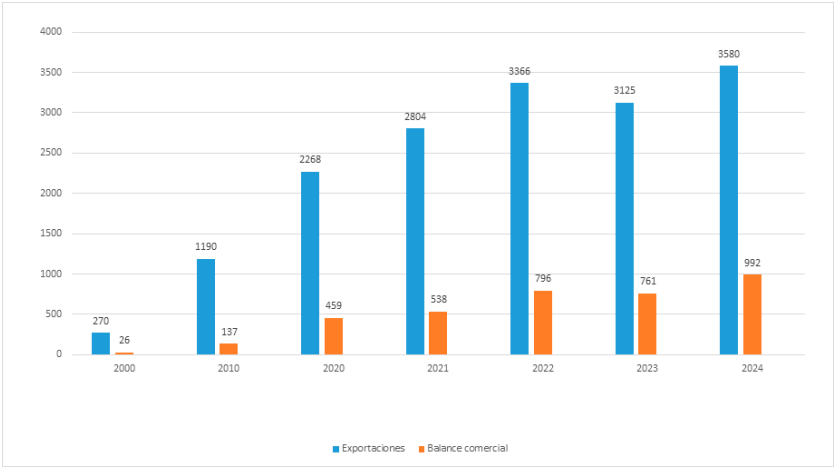
La resiliencia del comercio no alcanza solo a China ya que, según la estimación citada, en 2025 el comercio mundial será iba a ser algo mayor que en 2024, y crecerá crecería un estimado 2,5 %.

En 2024 Estados Unidos fue el principal destino de las exportaciones chinas (14,8 % del total), seguido de Hong Kong (8,1 %) y Japón (4,7 %). Alemania y los Países Bajos, 8.º y 9.º destinos, reciben el 6 %, pero, en conjunto, la Unión Europea es el primer destino de las exportaciones (Santander, 2025).

Los principales proveedores fueron Estados Unidos (6,5 % de las importaciones), Corea del Sur (6,3 %) y Japón (6,3 %).

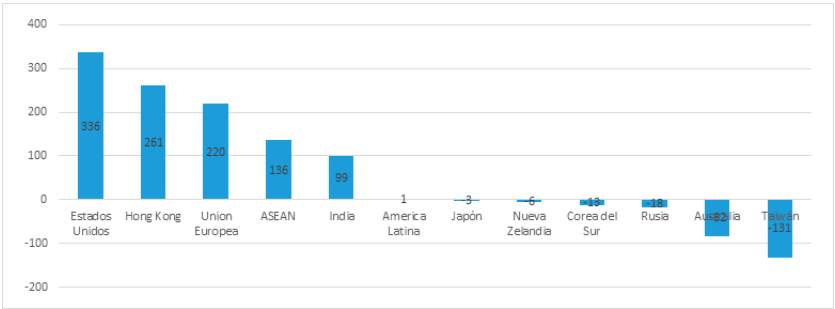
El mayor superávit comercial de China es con Estados Unidos, seguido por el que tiene con la Unión Europea, sin contar con su superávit con Hong Kong, región administrativa especial del país. Su mayor déficit es con Taiwán.

Exportaciones y balance comercial de China,
miles de millones de euros



Nota. Datos de 2010-2023 adaptados de *China - Exportaciones de Mercancías*, por Datosmacro.com (<https://datosmacro.expansion.com/comercio/exportaciones/china>); datos de 2024 adaptados de *Merchandise trade balance in China from 2014 to 2024*, por Statista, 2024a (<https://www.statista.com/statistics/263632/trade-balance-of-china/>).

Balance comercial de China con socios
comerciales, miles de millones de dólares (2023)



Nota. Adaptado de *Trade balance between China and its leading trading partners in 2024*, por Statista, 2024b. <https://www.statista.com/statistics/1401713/china-trade-balance-with-leading-trading-partners/>.

6. La política de exportación de China y sus límites

Por su política industrial, China se ha convertido en el principal fabricante mundial de numerosos productos y tiene fuertes excedentes que su mercado interno no está en condiciones de absorber por lo que es necesario exportarlos (Rosen, Goujon y Wright, 2024). Actualmente la producción industrial China supera a las nueve siguientes naciones manufactureras más significativas combinadas (es decir, el G7 —Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón, Gran Bretaña, Canadá e Italia— con India y Corea).

La participación de China en la producción manufacturera bruta pasó del 5 % del total mundial al 35 %: superó a Japón en la década de 1990, y a Alemania y Estados Unidos a mediados y a finales de la década de 2000, respectivamente (Baldwin, 2024b). En una primera fase de su industrialización, las exportaciones estaban compuestas mayoritariamente por productos basados en mano de obra barata y tecnología baja o media y, por lo tanto, eran una fuente de bienes de consumo e insumos más baratos que los producidos en los países más desarrollados, principales clientes de China. Pero, a medida que evolucionaron hacia bienes más complejos que comenzaron a competir con la producción local de esos países, la visión de Estados Unidos y otros países sobre el desarrollo chino cambió y China pasó a ser considerado un desafío estratégico e, incluso, una amenaza para la seguridad nacional (Sevares, 2024b).

Esta nueva posición dio lugar a respuestas comerciales y políticas que llegaron a convertirse en la actual guerra de aranceles y sanciones. Y el proteccionismo es lesivo para China porque sus exportaciones de manufacturas son el 19 % de su PBI.

Desde 1995 los sectores que tuvieron un mayor crecimiento en las exportaciones chinas fueron maquinaria, transporte, productos electrónicos y de computación y equipamiento eléctrico (Baldwin, 2024a). Esta tendencia está impulsada por

las políticas de promoción de las industrias exportadoras, que el Gobierno mantiene al tiempo que realiza también estímulos al consumo. Esa promoción se mantiene tanto por razones comerciales y estratégicas como por el efecto que el crecimiento industrial tiene sobre el crecimiento, los ingresos de la población y el empleo (Sevares, 2024a).

Y, según Alicia García-Herrero y Alessio Terzi (2024), el aumento de las exportaciones industriales no se debe solo a los subsidios, que los autores calculan en el 2 % del PBI chino, sino también a la falta de mejores alternativas de inversión dada la caída en la rentabilidad en sectores que fueron durante décadas los más grandes destinos de inversión, como la infraestructura y el sector inmobiliario. Los subsidios provienen de facilidades fiscales y de créditos dirigidos realizados por los bancos oficiales de desarrollo o por los bancos comerciales que son dirigidos por el Gobierno chino.

Además, gran parte del comercio exterior de bienes industriales de China y de otros países emergentes y desarrollados se origina en las cadenas de valor internacionales, que son particularmente densas en Asia. Y, debido a su avance industrial y exportador, China ocupa en esas redes un papel relevante (Baldwin, 2024a).

Paralelamente, un tema central es el de las exportaciones de servicios, que en el mundo crecen más rápido que las de manufacturas. Desde principios de siglo, las exportaciones de servicios de los países emergentes crecen con mayor velocidad que las de los países más desarrollados y, dentro del grupo emergente, China es el país de mayor crecimiento exportador de servicios (Baldwin, 2024b).

Otro aspecto de la cuestión es que el mercado chino se convirtió en una base privilegiada para el asentamiento de empresas de los países desarrollados, muchas de las cuales abandonaron su base productiva original y comenzaron a competir en sus países de origen con productos fabricados en China, lo que afecta el mercado de trabajo y la capacidad

de esas economías de generar tecnologías (cuya creación depende no solo de la inversión de las empresas y los Estados, sino también de la creación tecnológica en el curso de los procesos productivos, el *learning by doing*).

Parte de las políticas actuales de respuesta a la competencia china pretenden, precisamente, recuperar empleos industriales perdidos y capacidades de creación tecnológica.

Como respuesta a la nueva situación, desde que el presidente Trump impuso aranceles al acero, aluminio, paneles solares y lavarropas en 2018 y 2019, China ha tratado de reducir su dependencia de las exportaciones a los consumidores estadounidenses. Su cuota de las importaciones estadounidenses ha caído del 21 % en 2016 al 13,4 % el año pasado, según datos del Gobierno estadounidense, lo que redujo la exposición comercial de Pekín.

Al mismo tiempo, la capacidad de producción china se ha desviado a través de países del sudeste asiático como Vietnam y Camboya, donde los fabricantes chinos aprovecharon la mano de obra más barata y su menor exposición a los aranceles estadounidenses.

Potencias medianas como Brasil, India y los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) también están realizando nuevas alianzas comerciales para reducir su dependencia de las importaciones de empresas de países sancionados por Estados Unidos y otros países (Keyu, 2024).

7. Sobrecapacidad productiva

La promoción de la inversión en empresas públicas y privadas ha dado lugar, según algunas estimaciones, a la acumulación de sobrecapacidad en sectores de la industria, lo cual reduce la eficiencia productiva y pone un límite a la posibilidad de mantener este tipo de promoción, lo cual es preocupante en el actual contexto de reducción de las tasas de crecimiento.

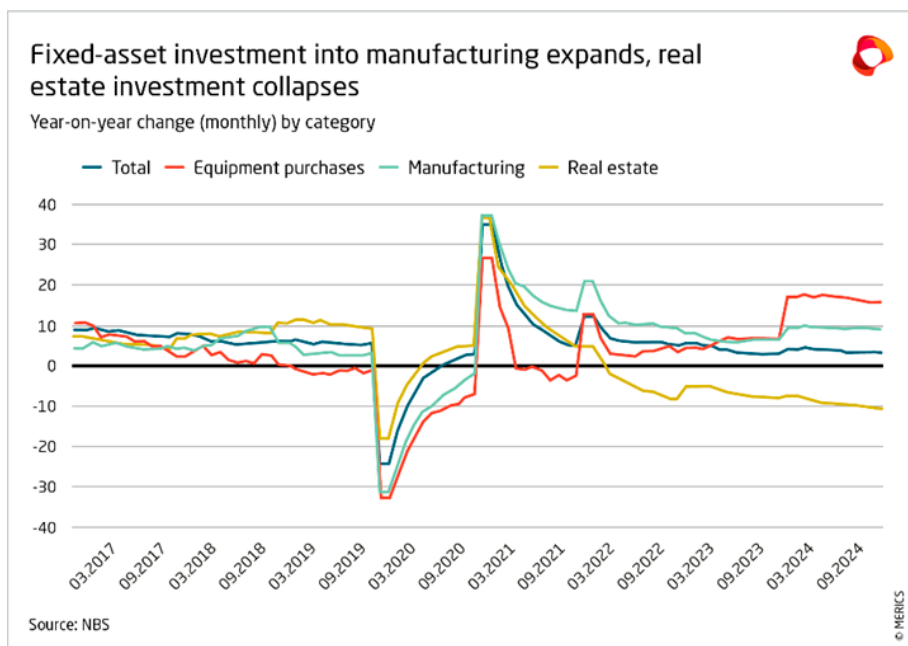
La sobreinversión aparece cuando hay una brecha significativa entre la producción y la demanda doméstica, por lo que obliga al país a colocar su excedente en el exterior. Como se consignó antes, China produce alrededor del 30 % de las manufacturas mundiales y consume solo un 18 %, por lo que depende de sus exportaciones de manufacturas y de la capacidad de los mercados externos para absorberla.

Según un estudio de la fundación alemana Mercator (Gunter *et al.*, 2025), el riesgo de sobrecapacidad aparece en industrias tradicionales como acero y vehículos de pasajeros y cada vez más en industrias de punta como semiconductores y electrolizadores; estos últimos, fundamentales para la generación de energía limpia. El trabajo cita un informe de 2024 de la Cámara de Comercio de la UE en China según el cual el 35 % de las 529 empresas consultadas considera que hay sobrecapacidad y un 10 % lo espera en el futuro. En la industria automotriz, la sobrecapacidad aparece en el 62 % de las industrias; en farmacéutica, en el 56 %; en maquinaria industrial, en el 55 %, y en químicos, en el 51 % de la capacidad productiva.

La sobreproducción tiende a presionar los precios internos a la baja, lo cual puede ser beneficioso para los consumidores, tanto del país como del exterior, efecto que se verificó tanto en China como en muchos mercados con el ingreso de mercaderías chinas más baratas que las producidas localmente.

Pero, en el caso del mercado chino, la sobreproducción promueve también la deflación de precios hasta un punto que, como se explica en el próximo apartado, puede tener efectos negativos para la producción. A esto se agrega que la caída de los precios inmobiliarios redujo el valor de las propiedades de las personas, las cuales en muchos casos eran instrumentos de inversión, lo cual creó un “efecto pobreza” que tiende a desalentar el consumo.

El siguiente cuadro del NBS muestra precisamente que, mientras la inversión en industria aumenta, la que se realiza en el sector inmobiliario decrece.



Nota. Adaptado de *Beyond overcapacity: Chinese-style modernization and the clash of economics models*, por J. Gunter et al., 2025, Mercator Institute for China Studies. https://merics.org/sites/default/files/2025-04/MERICS%20Report%20Overcapacities_2025%20final.pdf

Los causantes más frecuentes de la sobreinversión son los estímulos de los Gobiernos, tanto el central como los locales, en la forma de subsidios directos a la producción y la investigación tecnológica y créditos baratos, y la producción de las empresas estatales (SOE), que están menos o nada sujetas a la competencia del mercado.

Según John Reid (2025), de la universidad CKGSB de Hong Kong, para el Gobierno central chino la principal causa son los incentivos que ofrecen los Gobiernos locales para atraer manufacturas, lo cual contribuye a la duplicación de inversiones y afecta la orientación centralizada de la economía.

Un indicador del estímulo a la industria es el incremento de los préstamos al sector: según el Banco Popular de China (Banco Central), los préstamos de largo plazo a industrias chinas pasaron del 10 % del total en 2019 al 30 % a fines de 2024 (Gunter *et al.*, 2025).

La sobrecapacidad se debe también a la competencia de empresas privadas que las impulsa a invertir para ganar competitividad. Algunas industrias aparecen como ejemplos destacados de este fenómeno. Una de ellas es la siderurgia, cuyos productos están desplazando desde hace años los de industrias de otros países;³ otra es la de paneles solares, donde la producción china equivale a casi toda la demanda mundial presente. Finalmente, otro ejemplo es la industria de automóviles eléctricos, en la que numerosas empresas compiten ferozmente bajando precios, lo que da lugar a una sobreproducción interna y a una ola de exportaciones que está presionando y creando reacciones proteccionistas en mercados externos.⁴

En suma, como sostiene Lizzi C. Lee (2025b) en un trabajo sobre el tema, “la sobrecapacidad se convierte en algo más que un problema sectorial: repercute en toda la economía china, encerrándola en un ciclo de bajos beneficios, débil inversión, lenta creación de puestos de trabajo y, consistentemente, débil demanda”. El Gobierno chino reconoce el problema de la sobrecapacidad y está tomando medidas para reducirla en algunos de los sectores más afectados (Cash y Howe, 2025).

8. Peligro de deflación

Pero también hay problemas de cuidado, como la tendencia deflacionaria. La deflación es un problema porque desalienta

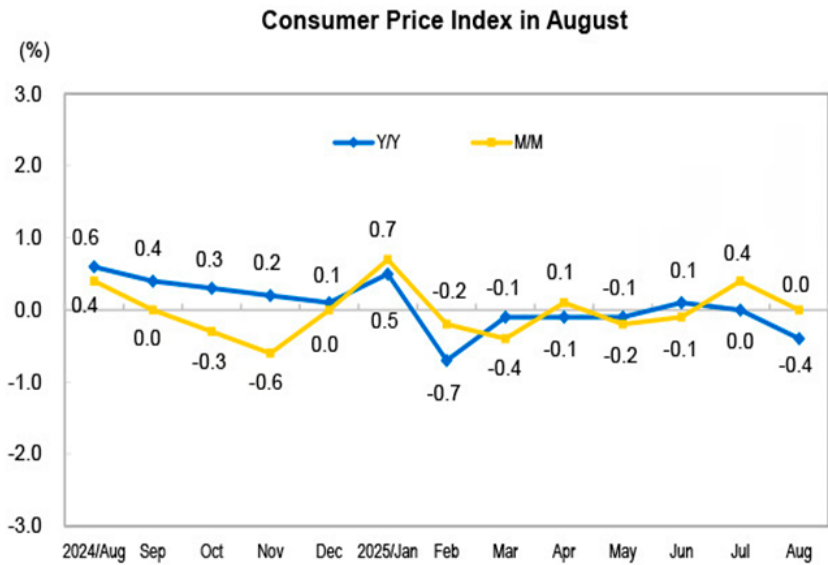
3 Para mayor información sobre este tema, véase el informe de ALACERO y CANACERO (2025).

4 Para profundizar en la reacción del mercado interno, véase Infobae (2025).

el consumo y porque aumenta los intereses reales (nominales menos inflación) que pagan consumidores, inversores y deudores, en un contexto de elevada y creciente deuda interna (un 300 % del PBI sumando la pública y la privada, que es la mayor parte) (Trading Economics, 2025b).

Según el NBSC, en agosto de 2025 los precios al consumidor cayeron 0,4 % con relación al mismo mes del año anterior, fue el quinto mes de caída en el año. Los precios de los alimentos cayeron por debajo del promedio general, y constituyó la mayor caída de los últimos cuatro años. Por el contrario, los precios no alimentarios aumentaron y la inflación núcleo, que excluye alimentos y energía, aumentó 0,9 % en relación con el mismo mes del año anterior (NBSC, 2025a). En los ocho primeros meses del año, la inflación (IPC) fue cercana a cero.

Índice de Precios al Consumidor



Nota. Adaptado de *Consumer Price Index in August 2025*, por National Bureau of Statistics of China, 2025. https://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202509/t20250911_1961160.html

Por otra parte, según las estadísticas oficiales (NBSC), las tasas de beneficios de las empresas en su conjunto tienen una tendencia levemente declinante y, en los siete primeros meses de 2025, fueron menores que las del mismo período de 2024. Sin embargo, esto está motivado por una caída en los beneficios de las empresas estatales, mientras que las privadas muestran números positivos (NBSC, 2025b).

La preocupación del banco central de China por la deflación se manifestó en su búsqueda de asesoramiento entre bancos de Europa, familiarizados con el tema por la experiencia de la muy baja inflación europea en los años previos al *shock* causado por la invasión rusa a Ucrania (Financial Times, 2025).

9. Tendencias peligrosas: crisis inmobiliaria, caída demográfica y riesgo de “japonización”

China enfrenta, como otros países, un problema demográfico que afecta su economía. La población china está envejeciendo más rápido que la de muchos países desarrollados y más del 15 % de la población supera los 65 años, y se proyecta que para 2050 cerca de un tercio de los chinos será anciano. El número de habitantes urbanos entre 28 y 32 años alcanzó un pico en 2019, poco antes de que estallara la burbuja inmobiliaria (Yi, 2025).

La declinación demográfica afecta las perspectivas de la producción porque reduce la oferta de trabajo y aumenta el costo de la mano de obra, por lo que plantea la necesidad de aumentar la capitalización y la productividad del capital y la mano de obra. También genera presión sobre los sistemas de pensiones, salud y cuidados de larga duración y agudiza la urgencia por aumentar el gasto público en el sistema de seguridad social.

En términos generales, existe el riesgo de que el país se encamine hacia la denominada “trampa de los ingresos medios”, que implica que un país pierde oferta de mano de obra

barata y tiene que aumentar el gasto en seguridad social antes de alcanzar un nivel de ingresos per cápita elevado. El PBI por habitante de China en dólares constantes es el 20 % del de EE. UU., el 38 % del de la UE y menor que el de Chile, según el Banco Mundial (World Bank, 2025a).

Atento a esta tendencia, en 2016 el Gobierno revirtió la política de un hijo por familia y estableció estímulos para promover la natalidad, como subsidios directos, deducciones fiscales, créditos hipotecarios y extensión de licencias por maternidad y paternidad, pero la tendencia declinante no se revirtió.

El demógrafo Yi Fuxian (2025) analiza la situación demográfica de China y su impacto en el sector inmobiliario y traza paralelismos con la experiencia de Japón antes y después de su crisis de 1989, que sumergió al país en una tendencia de deflación y bajo crecimiento que se prolongó por décadas.

Antes de ese año, tuvo lugar en Japón una burbuja especulativa que incluyó al sector inmobiliario, motorizada por el incremento de los ingresos de la población y las expectativas de una continuidad de esa tendencia, lo que produjo un fuerte aumento de los precios inmobiliarios, junto con los precios en el mercado de valores. Cuando la burbuja estalló, esos precios cayeron. Además, el menor crecimiento y el envejecimiento de la población dieron lugar a una caída de la demanda de viviendas.

El cambio de perspectivas económicas condujo a una retracción del consumo y a una reducción de los casamientos y, por lo tanto, de la natalidad, lo que consolidó la tendencia deflacionista y recesiva. Paralelamente, la caída en la oferta de mano de obra aumentó el costo laboral. La necesidad de promover la demanda y atender a mayores costos en seguridad social derivó en un aumento del déficit público y de la

deuda pública, en la actualidad, una de las más altas del mundo (Bloomberg, 2025).⁵

En China, la burbuja inmobiliaria comenzó como consecuencia de las medidas de estímulo económico que lanzó el Gobierno para contrarrestar la contracción de la economía luego de la crisis financiera y productiva mundial de 2008. Estas medidas incluyeron facilidades para créditos inmobiliarios y promovieron la demanda en el sector y el aumento de los precios. Las compras de viviendas se convirtieron en un instrumento privilegiado del ahorro de las familias, y llegó a representar el 70 % de los activos de las familias, y el sector inmobiliario llegó a representar el 25 % del PBI y un 38 % de los ingresos públicos, especialmente en los Gobiernos locales que se financiaban vendiendo tierras para construcción.

La burbuja estalló en 2021 y, a partir de ese año, los precios de las viviendas cayeron licuando los activos de los propietarios y su capacidad de consumo y ahorro y desalentando nuevas compras de viviendas. También afectaron el empleo, las finanzas de las constructoras y, en general, las expectativas de consumidores e inversores.

El Gobierno tomó medidas para recuperar inmobiliarias afectadas y para estimular la demanda sectorial, como reduciendo tasas de intereses y ofreciendo viviendas a bajo precio, lo cual evitó un colapso del sistema, pero no alcanzó para una reversión firme de la tendencia sectorial.

En suma, la economía china ya no es la estrella indiscutida del crecimiento asegurado y genera incertidumbres sobre su futuro y, consecuentemente, sobre la capacidad del Partido Comunista para mantener la legitimidad de su dominio.

5 Para otra opinión sobre el riesgo de “japonización” de China, consultar el artículo de Bloomberg (2025): *What Is Japanification and Is it Happening to China?*

10. La versión oficial de los problemas

El Gobierno chino reconoce estos problemas: un editorial reciente publicado en el *Diario del Pueblo*, periódico oficial del Partido Comunista chino, como parte de una serie de editoriales de opinión, explicita una serie de problemas económicos del país, incluyendo la débil demanda interna, las presiones fiscales en los Gobiernos locales, las tendencias deflacionarias y un persistente desajuste entre la oferta y la demanda (Lee, 2025b). Especifica que el Partido tiene objetivos duales que incluyen preservar la estabilidad social sosteniendo el empleo y promover gradualmente el avance tecnológico de la industria en las cadenas de valor. Identifica sectores básicos de la industria, como químicos, maquinaria y otros, que deben ser actualizados, no reemplazados. Los instrumentos para este avance serían la automatización, la digitalización, la inteligencia artificial, la robotización y otros. Pero no considera estos problemas como estructurales, sino como síntomas de avance tecnológico y realineamiento industrial. En relación con la necesidad de promover el consumo, señala prescripciones de larga data, como fortalecer la red de seguridad social para reducir el ahorro de precaución (ante, precisamente, la debilidad de la seguridad social) y, de esa forma, promover el consumo en forma indirecta.

11. Diferentes visiones sobre la situación china

Todo esto ha generado una corriente de opinión sobre el fin del auge chino, que convive con otra que, números en la mano, afirma que la economía sigue avanzando, principalmente en términos cualitativos.

La reducción de la tasa de crecimiento y los problemas aparecidos en los últimos años (crisis inmobiliaria, presiones deflacionarias, costos de las restricciones al acceso de tecnologías avanzadas de Estados Unidos, etc.) han generado una corriente de opiniones que subrayan las debilidades de la economía china y trazan pronósticos según los cuales enfren-

taría problemas, como los ya mencionados, de una tendencia de menor crecimiento y frustración de las aspiraciones de convertirse en la primera potencia mundial en un futuro no lejano.

Una visión crítica es la de Hal Brands (2021), de la Universidad John Hopkins, quien sostiene que China es un poder declinante (y que, por eso, no por su crecimiento, es una amenaza para EE. UU.). Brands puntualiza que, en este siglo, el país perdió su autosuficiencia en energía y alimentos y dependió del abastecimiento externo. También perdió la ventaja de su alta oferta de adultos en el mercado de trabajo y se enfrenta a una fuerte declinación demográfica.

Paralelamente, registra una pérdida de productividad, por lo que cada unidad de producto requiere más capital y trabajo que en el pasado. El autor cita una información del Conference Board, según la cual la productividad total de los factores (TFP, por su sigla en inglés) declinó un 1,3 % anual entre 2008 y 2019.

Estas tendencias tienen y tendrán consecuencias negativas sobre el fisco porque tendrá que aumentar progresivamente su gasto en seguridad social y en estímulos económicos, lo que aumentará la deuda pública.

Finalmente, como consecuencia de su política exterior regional cada vez más asertiva y hasta agresiva (como en el Mar del Sur de China), el país está encontrando resistencias de otros países de la región con los que, por otra parte, tiene fuertes vínculos económicos.

Una amenaza señalada por algunos analistas es el de la “japoneización” de la economía china. En esta línea, el demógrafo Yi Fuxian (2025) analiza la situación demográfica de China y su impacto en el sector inmobiliario y traza paralelismos con la experiencia de Japón antes y después de su crisis de 1989, que sumergió al país en una tendencia de deflación y bajo crecimiento que se prolongó por décadas.

El experto en China Scott Kennedy (2025) señala, por su parte, los importantes esfuerzos y avances de China en materia tecnológica en los últimos años, pero también, citando al ex primer ministro y economista Li Keqiang, una parte importante de la población china sigue viviendo en condiciones de pobreza y con un nivel educativo que no le permite integrarse a las nuevas actividades intensivas en tecnología, las que, por otra parte, generan menos empleos que las industrias tradicionales o los servicios de baja productividad. Esto contribuye a explicar, según Kennedy, que, a pesar de sus avances tecnológicos, la economía china en su conjunto sigue teniendo tasas de crecimiento menores que en el pasado e, incluso, declinantes.

Pero también existen visiones que enfatizan los logros y posibilidades de China, especialmente su capacidad para avanzar en la tecnificación y modernización de su producción, estimulada en buena medida por las restricciones tecnológicas impuestas por EE. UU., a saber, una sustitución forzada de importaciones tecnológicas.

No se trata de un fenómeno novedoso porque en muchas ocasiones las presiones y restricciones externas, creadas por guerras, crisis, sanciones, etc., promovieron esfuerzos de industrialización y tecnificación en países de menor desarrollo relativo.

Desde la Academia, el trabajo de los especialistas Campbell y Doshi (2025) señala que la capacidad productiva de China es tres veces mayor que la de EE. UU., lo cual constituye una ventaja decisiva en la competencia tecnológica y militar, y excede las capacidades de los nueve países siguientes a las dos principales potencias. En este sentido, en lo que va del siglo la participación china en la producción manufacturera se multiplicó por cinco, y llegó al 30 % del total mundial, mientras que la de EE. UU. se redujo a un 15 %. Citan estimaciones de las Naciones Unidas según las cuales esos porcentajes en el futuro serán del 45 % y el 11 %, respectivamente. En la actualidad, China lidera en muchas industrias tradicionales y en energía

y gana posiciones también en sectores avanzados (energías renovables y vehículos eléctricos, los más sobresalientes).

Es así como, si bien todavía está actualizándose en sectores como biotecnología y aviación, que han sido tradicionalmente dominados por Estados Unidos, ha llegado a producir casi la mitad mundial de los productos químicos, la mitad de los barcos, más de dos terceras partes de los vehículos eléctricos y más de las tres cuartas partes de las baterías eléctricas, el 80 % de los drones de consumo y el 90 % de los paneles solares. Todo ello, según los autores, debido a esfuerzos de política industrial, como el citado plan Made in China 2025.

Un aspecto para tener en cuenta es el avance de las tecnológicas chinas. En los últimos años el Gobierno chino profundizó su control sobre las empresas privadas, en especial sobre las tecnológicas, así como sus presiones para que se alineen con sus objetivos económicos, lo que generó la idea de que podría desalentar la iniciativa privada y la innovación. Sin embargo, la innovación de las empresas siguió adelante, como lo prueba el avance en tecnologías de punta. Un ejemplo reciente de este fenómeno fue la irrupción de DeepSeek y su modelo innovador de IA.

Más aún, según Ray Wang (2025), experto en cadenas de suministros de semiconductores, la restricción de Estados Unidos a la exportación de semiconductores a China está fomentando el desarrollo nacional de esos instrumentos, en lo que sería un típico caso de sustitución forzada de importaciones.

Otro indicador en este sentido es que, si bien en la actualidad el Índice de Preparación para la IA del FMI (2023) de EE. UU. es un 20 % más alto que el de China, este país supera a EE. UU. en cantidad de técnicos e ingenieros disponibles y por su mayor campo de aplicación de los avances tecnológicos por su enorme mercado (en el proceso de *learning by doing*), lo cual le otorga una perspectiva ventajosa. El índi-

ce de China es, además, algo menor, pero casi igual al de la Unión Europea.

China tiene también la ventaja de una economía con un alto grado de centralización y con mayor control del Estado sobre las empresas privadas, lo que le permite desarrollar más fácilmente políticas estratégicas de tecnología y competitividad.

Todo esto, más los buenos resultados comerciales de China, a pesar de los aranceles y restricciones impuestas por Estados Unidos, explican que la dirigencia china se mantuvo firme frente a la ofensiva de EE. UU. y respondió con medidas más o menos simétricas (Deng, 2025).

Referencias

ALACERO y CANACERO. (junio de 2025). *Comercio desleal y su impacto en América Latina*. <https://alacero.org/wp-content/uploads/2025/06/2025-Informe-Comercio-desleal-y-su-impacto-en-LATAM.pdf>

Altman S. A. y Bastian, C. R. (2025). *Global connectedness tracker: October 2025*. DHL. <https://www.dhl.com/global-en/microsites/core/global-connectedness/tracker.html>

Baldwin, R. (2024b). *China y la reconfiguración del comercio y las inversiones internacionales*. Boletín Informativo Techint 363. <https://iosapp.boletintechint.com/Utils/DocumentPDF.ashx?Codigo=ba659bd1-e8e3-4304-a121-a2efd0ce986d&IdType=2>

Baldwin, R. (19 de abril de 2024a). *The Chinese globalisation paradox: Resolution in 8 charts*. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/chinese-globalisation-paradox-resolution-8-charts-richard-baldwin-uklte/>

Bao, A. y Cheng, E. (14 de septiembre de 2025). *China's economic slowdown deepens in August with retail sales, industrial output missing expectations*. CNBC. <https://www.cnbc.com/2025/09/15/china-retail-sales-industrial-output-slow-in-august-missing-estimates-as-real-estate-slump-worsens.html>

Bloomberg. (28 de febrero de 2025). *What is Japanification and is it happening to China?* <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-02-28/what-is-japanification-and-is-it-happening-to-china>

Brands, H. (24 de septiembre de 2021). *China is a declining power—and that's the problem: The United States needs to prepare for a major war, not because its rival is rising but because of the opposite*. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2021/09/24/china-great-power-united-states/>

Campbell, K. M. y Doshi, R. (mayo-junio de 2025). *Underestimating China: Why America needs a new strategy of allied scale to offset*

Beijing's enduring advantages. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/china/underestimating-china>

Cash, J. y Howe, C. (19 de agosto de 2025). *China's overcapacity crackdown faces litmus test in solar sector*. Reuters. <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/chinas-overcapacity-crackdown-faces-litmus-test-solar-sector-2025-08-19/>

CGTN. (10 de junio de 2025). *China unveils multiple policies to further enhance people's well-being*. <https://news.cgtn.com/news/2025-06-10/China-unveils-multiple-policies-to-further-improve-people-s-well-being-1E5BXFZxEqI/p.html>

Cheng, E. (16 de junio de 2025). *Why aren't Chinese consumers spending enough money?* CNBC. <https://www.cnbc.com/2025/06/16/why-arent-chinese-consumers-spending-enough.html>

Datosmacro.com. (s. f.). *China - Exportaciones de Mercancías*. <https://datosmacro.expansion.com/comercio/exportaciones/china>

Deng, Y. (14 de abril de 2025). *Why Beijing is standing up to Trump: Chinese leaders have their pride, too*. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2025/04/14/china-trump-trade-war-xi/>

Financial Times. (2 de julio de 2025). *China's central bank seeks European lenders' advice on low interest rates*. <https://www.ft.com/content/49a99725-c35d-4d2d-b4cd-aa594f473696>

García-Herrero, A. y Terzi, A. (31 de mayo de 2024). *China's economy cannot export its problems away*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/china-exports-boom-papering-over-economys-structural-deficiencies-by-alicia-garcia-herrero-and-alessio-terzi-2024-05>

Gunter, J., Brown, A., Chimits, F., Hmadi, A., Vasselier, A. y Zenglein, M. J. (2025). *Beyond overcapacity: Chinese-style modernization & the clash of economics models*. MERICS. https://merics.org/sites/default/files/2025-04/MERICS%20Report%20Overcapacities_2025%20final.pdf

Infobae. (15 de septiembre de 2025). *Malos datos para la economía china: La producción industrial y del consumo registraron sus niveles más bajos en casi un año.* <https://www.infobae.com/america/mundo/2025/09/15/la-economia-china-se-desploma-la-produccion-industrial-y-del-consumo-registraron-sus-niveles-mas-bajos-en-casi-un-ano/>.

International Monetary Fund. (2023). *AI Preparedness Index.* https://www.imf.org/external/datamapper/AI_PI@API/ADVEC/EME/LIC

International Monetary Fund. (2025). *World economic outlook. Global Economy in Flux, Prospects Remain Dim.* October 2025. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/10/14/world-economic-outlook-october-2025>

Jin, K. (18 de diciembre de 2024). *Turning Trump's tariffs into China's opportunity.* Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-tariffs-china-better-prepared-than-us-for-trade-war-decoupling-by-keyu-jin-2024-12>

Kennedy, S. (10 de octubre de 2025). *China's tech obsession is weighing down its economy: A decade of cutting-edge investment hasn't translated into growth.* *Foreign Policy.* <https://foreignpolicy.com/2025/10/10/china-tech-ai-innovation-economy-stagnation/>.

Lee, L. C. (14 de octubre de 2025a). *Beijing's coded editorials reveal big economic plans: People's Daily has laid out an optimistic scheme for industrial transformation.* *Foreign Policy.* <https://foreignpolicy.com/2025/10/14/china-peoples-daily-editorials-zhong-caiwen/>

Lee, L. C. (21 de octubre de 2025b). *The China model's fatal flaw: Why Beijing can't overcome overcapacity.* *Foreign Affairs.* <https://www.foreignaffairs.com/china/china-models-fatal-flaw-lizzi-lee>

National Bureau of Statistics of China. (11 de septiembre de 2025a). *Consumer Price Index in August 2025.* https://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202509/t20250911_1961160.html

National Bureau of Statistics of China. (20 de octubre de 2025b). *National economy witnessed steady progress with positive results achieved in high-quality development in the first three quarters*. https://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202510/t20251020_1961608.html

National Bureau of Statistics of China. (1 de septiembre de 2025c). *The profit of industrial enterprises above designated size from January to July in 2025*. https://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202509/t20250901_1960939.html

Northrop, K. y Li, L. (16 de septiembre 2025b). *China anunció medidas para impulsar el consumo interno en plena guerra comercial con Estados Unidos*. <https://www.infobae.com/wapo/2025/09/16/china-anuncio-medidas-para-impulsar-el-consumo-interno-en-plena-guerra-comercial-con-estados-unidos/>

Reid, J. (3 de marzo de 2025). *Pushing limits: How can China deal with excess manufacturing capacity?* CKGSB Knowledge. <https://english.ckgsb.edu.cn/knowledge/article/china-manufacturing-excess-capacity-a-comprehensive-analysis/>

Rosen, D. H., Goujon, R. y Wright, L. (17 de diciembre de 2024). *China's slowdown has changed the trade war*. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/chinas-slowdown-has-changed-trade-war>

Santander. (2025). *Chinese foreign trade in figures*. Santander Trade Markets. <https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/china/foreign-trade-in-figures>

Sevares, J. (2024a). *Análisis de la actual política económica del Gobierno chino*. En Grupo de Trabajo sobre China Comité de Asuntos Asiáticos, *China en el año 2024: Política exterior, política económica, relaciones con ASEAN y el mundo árabe-musulmán, y desarrollo de la inteligencia artificial* (Documento de Trabajo del Grupo de Trabajo sobre China, N.º 118). CARI. https://cari.org.ar/uploads/articles/CARI_497_ESP.pdf?r=2

Sevares, J. (2024b). *Choque de gigantes: Estados Unidos vs. China y la reglobalización*. Ediciones Corregidor.

Sharma, R. (15 de junio de 2025). The myth of the suppressed Chinese consumer. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/bf1e8755-de42-4ef3-97bf-1215d8bf894e>

Statista. (2024a). *Merchandise trade balance in China from 2014 to 2024*. <https://www.statista.com/statistics/263632/trade-balance-of-china/>

Statista. (2024b). *Trade balance between China and its leading trading partners in 2024*. <https://www.statista.com/statistics/1401713/china-trade-balance-with-leading-trading-partners/>

The Economist. (23 de septiembre de 2025c). *Los vehículos eléctricos ultrabaratos chinos asustan a la propia China*. Infobae. <https://www.infobae.com/economist/2025/06/06/los-vehiculos-electricos-ultrabaratos-chinos-asustan-a-la-propia-china/>

Trading Economics. (2025a). *China GDP Growth Annual*. <https://tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual>

Trading Economics. (2025b). *China Inflation Rate*. <https://tradingeconomics.com/china/inflation-cpi>

Wang, R. (30 de abril de 2025). Washington may regret overextended AI chip controls. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2025/04/30/h20-nvidia-chips-ai-china-restrictions/>

World Bank Group. (2025a). *Exports of goods and services (% of GDP)*. <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>

World Bank Group. (2025b). *Exports of goods and services (% of GDP) - China*. World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=CN>

Xinhua. (13 de enero de 2025a). *China's foreign trade hits new high in 2024*. The State Council. The People's Republic of China. https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202501/13/content_WS6784a546c6d0868f4e8eec59.html

Xinhua. (8 de septiembre de 2025b). *China's foreign trade sustains stable growth despite external headwinds*. The State Council. The

People's Republic of China. https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202509/08/content_WS68be6e1dc6d0868f4e8f565c.html

Yi, F. (3 de junio de 2025). *China's housing crisis is worse than it seems*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/response-to-china-housing-crisis-will-exacerbate-demographic-decline-by-yi-fuxian-2025-07>

El crecimiento de la industria aerocomercial comercial en China y su impacto en la competencia global: El caso COMAC⁶

Lic. Diego Martín Cagliolo⁷

1. Introducción

La industria global de aviación comercial experimenta grandes cambios. Luego del *shock* pandémico (IATA estima que se perdieron cuatro años de crecimiento de pasajeros durante la pandemia), las aerolíneas tuvieron un buen desempeño en 2023: recuperaron terreno, mejoraron su rentabilidad y cerraron el mejor año de la aviación en materia de seguridad (Walsh, 2024). A pesar del contexto incierto y con dificultades económicas, geopolíticas y problemas crónicos de suministro de aeronaves, 2024 significó un año récord para la industria aérea, con más disponibilidad de asientos en vuelos de pasajeros que en cualquier otro año (Smith, 2025). Hasta el transporte aéreo de cargas se incrementó como consecuencia de

6 Esta es una versión corregida del artículo que apareció originalmente en 2025 en la página de la Fundación ICBC Argentina: https://www.fundacionicbc.com.ar/foros_publicaciones.php?page=pub&idp=631&pub=2025

7 Lic. en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales (UCA). Exsubsecretario de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Provincia de Buenos Aires. Director de Proyección Estratégica al Asia de la Fundación Argentina Global. Miembro de los Grupos de Trabajo sobre China e India del Comité de Asuntos Asiáticos del CARI. Analista internacional, consultor, asesor legislativo especializado en política comercial exterior, comercio internacional, China y pesca. Correo de contacto: dcagliolo@gmail.com

las disrupciones del servicio marítimo y el auge del comercio electrónico. Los pronósticos para 2025 son fueron aún más alentadores (Delta, 2025). Las compañías necesitan contar con más aeronaves, más modernas, eficientes y avanzadas tecnológicamente, que permitan más viajes, más baratos, más cortos, más seguros y más confortables.

La reapertura de China y el abandono de la prolongada política de COVID-0 fue uno de los principales acontecimientos que permitieron el crecimiento en 2023 (IATA, 2024). Esta recuperación de flujos desde y hacia el dragón asiático contribuyó al crecimiento de la región de Asia Pacífico en su conjunto y a la reactivación de pedidos de nuevas aeronaves. Con un 36,5 % de participación total, significó el mayor crecimiento del mercado global (IATA, 2024).

El notable avance de China en el mercado aerocomercial y en la industria de la aviación se perfila como un factor determinante en la reconfiguración de la competencia económica global, particularmente en su disputa con las potencias occidentales en cuanto al diseño, fabricación y comercialización de aviones de pasajeros en todos los segmentos.

La fabricación de aeronaves comporta un largo y complejo proceso donde se articulan de manera integral múltiples etapas que conjugan diseño, ingeniería, desarrollo, selección de materiales, producción de componentes y ensamblaje, todo bajo estrictas pruebas de calidad y rigurosos procesos de certificación nacional e internacional. La tecnología avanzada, la mano de obra calificada y el cumplimiento de estrictos estándares regulatorios y de seguridad son cruciales para garantizar la confiabilidad, el rendimiento y la seguridad de la aeronave. “La industria desempeña un papel vital en el transporte, la defensa y varios otros sectores, lo que requiere innovación y eficiencia continuas para satisfacer la creciente demanda global de soluciones aeroespaciales y de viajes aéreos” (Kings Research, 2024).

2. El antecedente: la industria automotriz

Producto de una elaborada política de promoción de industrias tecnológicas y de alta calidad y gracias a importantes beneficios gubernamentales, China ha logrado una sólida posición de liderazgo en sectores claves de la economía mundial como la IA, paneles solares, ferrocarriles de alta velocidad o la industria automotriz, especialmente el sector de los vehículos eléctricos.

Durante décadas, China ha actuado de manera metódica para dominar cada vez más industrias, desde los juguetes y la ropa en la década de 1980 hasta los semiconductores y las energías renovables en la actualidad. Ahora produce un tercio de los productos manufacturados del mundo, más que Estados Unidos, Alemania, Japón, Corea del Sur y el Reino Unido juntos. Su superávit comercial en estos bienes equivale a una décima parte de toda la economía china (Bradsher, 2024).

En 2015, el Gobierno chino lanzó el ambicioso plan estratégico denominado Made in China 2025⁸ con el objetivo de convertir a China en un fabricante de productos de alta gama. Aspiraba a modernizar su sector manufacturero y reducir la dependencia de la tecnología extranjera, desarrollando industrias estratégicas y compitiendo globalmente en industrias de alta tecnología (State Council People's Republic of China, 2015). Una nueva filosofía y un nuevo paradigma que Xi Jinping denominó “La Nueva Era de Desarrollo”. Un desarrollo de alta calidad enfocado en sectores clave como la tecnología de la información, la robótica, el transporte ferroviario y marítimo, los vehículos de nueva energía (eléctricos) y la industria aeronáutica y aeroespacial, entre otros.

Para la implementación de esta política de menor dependencia extranjera, se aumentaron los esfuerzos y recursos

8 MIC25 o MIC 2025.

en investigación y desarrollo (I+D), se modernizó la infraestructura (puertos, aeropuertos, vías navegables y ferroviarias y centros logísticos) y se destinaron importantes sumas del sistema bancario estatal para el financiamiento de estos proyectos (Bradsher, 2024).

La industria automotriz es un ejemplo de cómo China ha podido avanzar velozmente hasta dominar el sector bajo estos lineamientos. “El ascenso de los fabricantes de automóviles chinos y de los nuevos actores ha cambiado mucho la industria automotriz”, dijo el director ejecutivo de Honda, Toshihiro Mibe (2024), al anunciar que su empresa y Nissan iniciaron negociaciones para crear un gigante de la industria que compita con China (Granda y Molina, 2024). “A medida que los mercados asiáticos demandan cada vez más vehículos de bajo costo y alto rendimiento, los fabricantes chinos están listos para expandirse agresivamente” (Mibe, 2024). La expansión de empresas chinas en Europa, Oriente Medio y México contrasta con las dificultades que enfrentan los fabricantes de automóviles estadounidenses. “Las limitaciones de la cadena de suministro, los mayores costes laborales y el limitado apoyo gubernamental han obstaculizado su capacidad para competir” (Mibe, 2024).

El 2025 se presenta como un año bisagra en la proyección internacional de otra industria china de alta calidad, la del diseño, producción y comercialización de aviones comerciales, y el objetivo es competir, en un futuro mediano, en el mercado global con gigantes como Boeing y Airbus y jugadores menores como Embraer y Bombardier.

La irrupción de COMAC *Commercial Aircraft Corporation of China Ltd.* (中国商用飞机有限责任公司) representa una amenaza concreta para las empresas líderes del sector que históricamente han dominado el mercado y para las economías de sus países/regiones. La estrategia china de desarrollo tecnológico de alto valor agregado se encuentra alineada con los objetivos de política exterior de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*, BRI), proyecto que

no solo busca la expansión económica y comercial más allá de las fronteras nacionales, sino que también aspira a posicionar a China como un actor central en la geopolítica de sectores estratégicos de la economía global.

3. COMAC (Commercial Aircraft Corporation of China)

Actualmente, China se encuentra en un avanzado proceso de desarrollo en el diseño, fabricación, certificación y entrada en servicio de diferentes modelos de una nueva familia de aeronaves comerciales de pasajeros de la empresa COMAC. Creada en 2008 para diseñar y fabricar aviones de pasajeros, la Commercial Aircraft Corporation of China Ltd. (中国商用飞机有限责任公司) es una SOE (*State-Owned Enterprise*) con sede en Shanghái cuya mayoría accionaria se encuentra en manos del Gobierno central chino, el Gobierno municipal de la ciudad de Shanghái y la Aviation Industry Corporation of China (AVIC), otro conglomerado estatal de defensa y aeroespacio con sede en Pekín (COMAC, 2025). Con el fin de reducir la dependencia china de los fabricantes aeronáuticos Boeing y Airbus, COMAC aspira a convertirse en un jugador relevante en la historia de la industria de la aviación comercial ofreciendo nuevos aviones comerciales más seguros, más rentables, más cómodos y respetuosos del medio ambiente (Yuerang, 2024).

La primera aeronave de la compañía fue el ARJ21, desarrollado inicialmente por AVIC I. Con una disposición de entre 78 a 97 asientos y un alcance de entre 2225 a 3700 kilómetros, este bimotor guarda similitudes con el modelo de McDonnell Douglas MD-80 (fabricado anteriormente bajo licencia China). El ARJ21 (renombrado C909) fue el primer avión regional de turbinas de corto y medio alcance desarrollado por China y entró en operación en 2016. En la actualidad cubre 600 rutas para 11 aerolíneas y cuenta con más de 150 unidades en

servicio⁹ que ya han transportado de manera segura a más de 17 millones de pasajeros (Reuters, 2024).

En 2023 COMAC introdujo en el mercado el C919, que opera regularmente en las principales líneas aéreas chinas (China Eastern —el primer cliente de lanzamiento—, Air China y China Southern). El C919 es el primer avión de pasajeros de tipo jet desarrollado independientemente por China de acuerdo con los estándares internacionales de aeronavegabilidad y con derechos de propiedad intelectual independientes (COMAC, 2025). La aeronave posee una disposición de entre 158 y 192 asientos y una autonomía de hasta 5555 kilómetros. Para diciembre de 2024, el C919 había transportado más de 1 millón de pasajeros dentro de China con solo 16 unidades en servicio.

El C919 es el caballo de batalla con el que COMAC intenta romper el duopolio que ostentan Boeing y Airbus con sus modelos de la familia B737-MAX y A320neo, respectivamente, algo que en la industria aún se percibe con escepticismo.

Característica	COMAC C919	Airbus A320neo	Boeing 737 MAX
Capacidad máxima	192 pasajeros	194 pasajeros	210 pasajeros
Alcance máximo	5555 km	6300 km	6480 km
Velocidad crucero	Mach 0,785	Mach 0,82	Mach 0,82
Precio estimado	USD 99-108 millones	USD 110-120 millones	USD 110-120 millones

Dentro de la estrategia a largo plazo de la compañía, también está prevista la creación de dos aviones más, el C929 y el C939, destinados a competir en segmentos de largo alcance e intercontinentales de pasillo doble, actualmente dominados por los Boeing B777 y B787 y A330, A350 y A380 de Airbus. Es-

9 La mayoría de los operadores son aerolíneas chinas, con la excepción de TransNusa en Indonesia, que es el único operador extranjero hasta la fecha.

tos desarrollos marcan un punto de inflexión en un mercado tradicionalmente dominado por fabricantes occidentales, lo que plantea desafíos y oportunidades tanto para China como para el resto del mundo.

4. Mercado aerocomercial mundial

El mercado de aviones comerciales puede segmentarse según múltiples criterios de selección, como el tamaño (estructura física del avión), la capacidad (número de pasajeros o toneladas de carga), el alcance (distancia), el tipo de propulsión (hélice o turbina) y el uso de la aeronave, abarcando desde unidades pequeñas para rutas regionales hasta gigantes de fuselaje ancho para viajes intercontinentales. El segmento más pequeño es el de los aviones regionales diseñados para rutas cortas con menor demanda de asientos, con una capacidad reducida de menos de 100 asientos. Las series de Embraer E-Jets, ATR 72, Bombardier CRJ, Airbus A319/A220 y COMAC ARJ21 pertenecen a ese segmento.

Luego encontramos aviones denominados de fuselaje estrecho (*narrow-body*), con un solo pasillo, capacidad para 100-245 pasajeros, generalmente para usos de vuelos de corto y medio alcance. Esta es la categoría de análisis de este documento y cuyos ejemplos más populares la constituye la familia Boeing B737, B717 o B757, Airbus A320/A321 y COMAC C919.

Las aeronaves de fuselaje ancho (*wide-body*) son las que poseen dos pasillos, capacidad para más de 250 pasajeros y que se utilizan habitualmente para vuelos de medio y largo alcance (intercontinentales), como el Boeing B747/B767/B777/B787 o el Airbus A330/A340/A350/A380. El segmento de carga (*freighters* o cargo jets) incluye aeronaves derivadas de las categorías anteriores, convertidas o adaptadas para el transporte de mercancías, con capacidad de entre 10 y 140 toneladas de carga. Incluye también aviones especialmente

diseñados para el transporte, como el Antonov An-124/An-225 y versiones adaptadas de aviones militares.

El tamaño del mercado mundial medido en unidades (varía según la fuente consultada) comprende entre 24.260 y 26.750 aeronaves en todas sus versiones (Boeing, 2024; Airbus, 2024). Airbus domina con una participación de 45 %, seguido por Boeing, con el 40 % (IATA, 2024).

Fabricante	Participación de mercado (%)
Airbus	45%
Boeing	40%
COMAC	5%
Embraer	5%
Bombardier	3%
ATR	2%
Otros	5%

Fuente: Datos de la IATA y reportes de la industria.

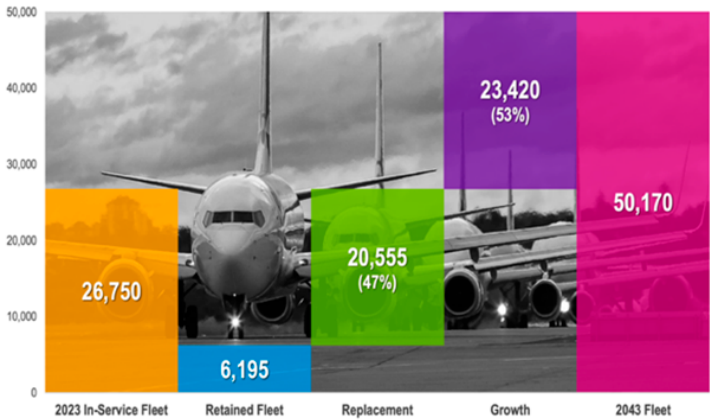
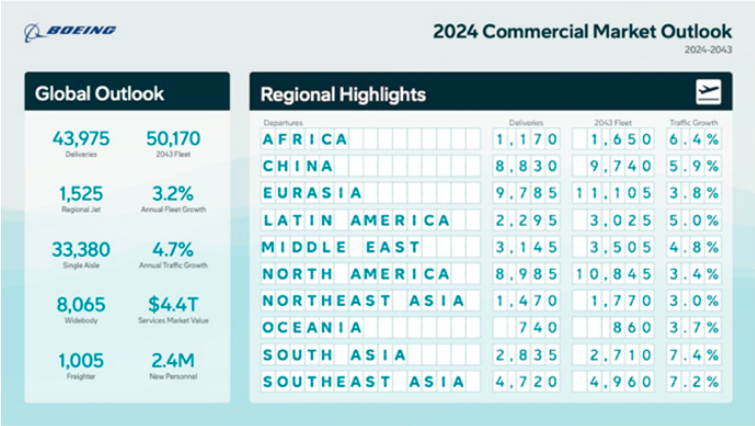
Nota. Datos tomados de IATA y reportes de la industria.

El segmento de pasillo único, entre 100 y 245 pasajeros, domina el mercado de aviones comerciales, con una cuota del 58,5 % del total de unidades entregadas.

Otra manera de segmentar el mercado es por regiones, que se dividen en África, Asia-Pacífico (incluye noreste, sur, sudeste asiático y Oceanía), China, Eurasia, Medio Oriente, América Latina y Norteamérica. Estados Unidos es actualmente el mayor mercado del mundo, pero China cuenta con un gran potencial de desarrollo del mercado interno y una gran influencia en Asia-Pacífico. Juntos representan casi el 45 % del mercado de aeronaves del segmento de pasillo único, y casi el 50 % de los pedidos de reemplazo de este tipo de aeronaves está siendo cursado por aerolíneas de Asia-Pacífico lideradas por China.

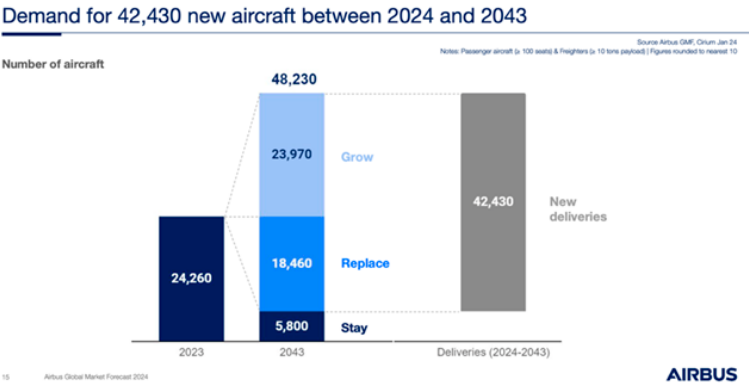
5. Proyecciones de mercado 2043

El mercado proyecta un horizonte promisorio con un aumento significativo de pedidos de nuevas unidades para los próximos 20 años. Al crecimiento del sector hay que agregar la existencia de una demanda reprimida por reemplazar flotas envejecidas cuyas jubilaciones se han retrasado. Para el 2043 se estiman crecimientos en todos los segmentos de aeronaves y en todos los mercados, que alcanzarán una flota total estimada de aproximadamente 50 mil aviones, un crecimiento del 53 % respecto de la actual (Boeing, 2024).



Nota. Datos tomados de Boeing. (2024). *Commercial Market Outlook 2024-2043*. <https://www.boeing.com/commercial/market/commercial-market-outlook>

Incluyendo remplazos y nuevos pedidos, Airbus estima que la demanda de nuevos aviones alcanzará las 42.430 aeronaves y que solo 5800 de las actuales 24.260 aeronaves en servicio continuarán operando para el 2043 (Airbus, 2024).



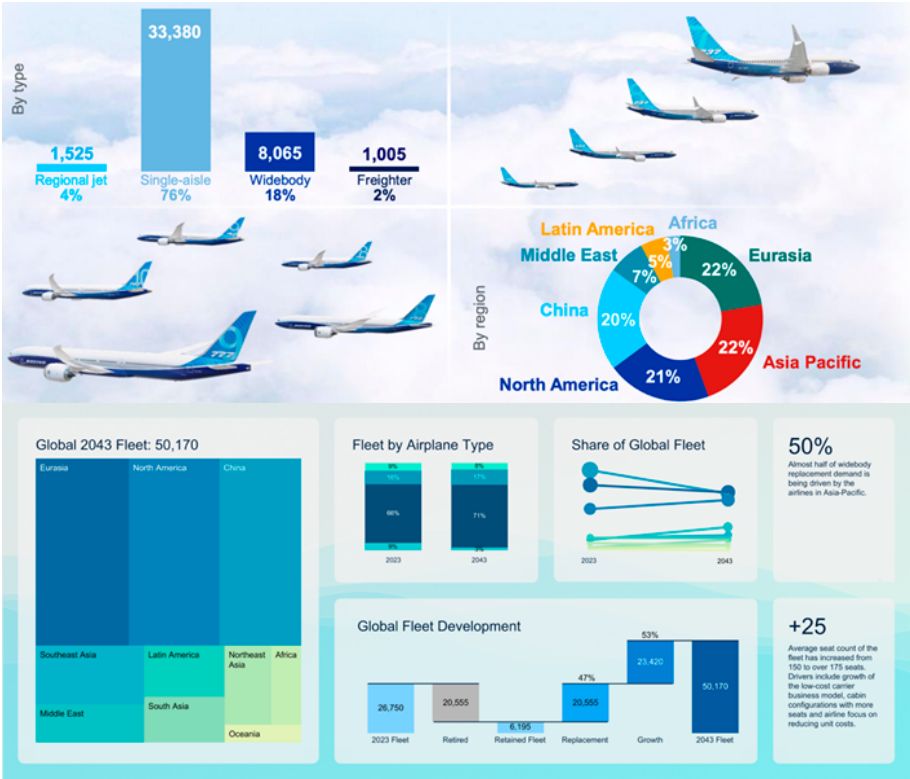
Nota. Datos de Airbus. (2024) *Global market forecast 2024*. https://www.airbus.com/sites/g/files/jlcbta136/files/2024-07/GMF%202024-2043%20Presentation_4DTS.pdf

Asimismo, se estima que 35.510 de las 42.430 nuevas aeronaves serán de pasillo único, aproximadamente, el 80 % del total (Airbus, 2024).



Nota. Datos de Airbus. (2024) *Global market forecast 2024*. https://www.airbus.com/sites/g/files/jlcbta136/files/2024-07/GMF%202024-2043%20Presentation_4DTS.pdf

Cifras similares, aunque un poco más optimistas, maneja Boeing; entiende que el mercado total de aeronaves comerciales en 2043 será de 50.170, lo que coincide en los pronósticos de crecimiento de todos los sectores y regiones en su conjunto.



Nota. Boeing. (2024). *The Boeing Company 2024 commercial market outlook 2024–20443*. <https://www.boeing.com/commercial/market/commercial-market-outlook>

COMAC es igual de optimista y enfoca su estrategia principalmente en el mercado chino y en el de Asia-Pacífico, donde se espera que la demanda de aviones de pasajeros aumente de 3314 a 9701 durante las próximas dos décadas (Hai, 2024).

Los datos ofrecen un panorama comercialmente muy alentador para la estrategia de COMAC. Según un pronósti-

co de mercado publicado por la empresa, durante el período 2022-2041, el mercado de la aviación civil de China recibirá 9284 nuevos aviones de pasajeros, incluidos 6288 de pasillo único (Xinhua, 2024). Según la consultora de aviación Cirium, COMAC podría capturar alrededor del 25 % de estas nuevas incorporaciones (frente al 30 % de Boeing y el 45 % de Airbus). Con un precio aproximado de entre USD 99 y 108 millones y buenas condiciones de financiamiento del Gobierno chino, el C919 se encuentra mejor posicionado que sus competidores A320 y B-737-MAX, con valores de entre USD 110 y 120 millones, respectivamente.

6. Cuello de botella en la producción y la crisis de Boeing

Las principales compañías fabricantes de aeronaves comerciales enfrentan serios problemas de producción, escasez de piezas y problemas de calidad que han afectado sus líneas de producción. Actualmente, la capacidad se encuentra constreñida y las entregas demoradas, lo que provoca un paulatino envejecimiento de las flotas, problemas de mantenimiento y mayores costos operativos. El promedio de edad de los aviones aumentó, y pasó de 10 años en 2019 para aviones de pasillo único a 11,3 años, y de 9,5 años para los de fuselaje ancho a 11,2 (Boeing, 2024). La tasa de renovación anual de aviones de pasajeros en el período 2020-2023 se encuentra en la mitad (1,5) respecto del período anterior, 2010-2019 (Boeing, 2024).

Boeing, la mayor productora de aviones comerciales y aeroespaciales de la historia y el mayor exportador de los Estados Unidos, enfrenta desde hace años múltiples problemas que afectan su confianza y ponen en duda su seguridad y la cultura de gestión empresarial. La crisis obedece, entre otras cosas, a severas restricciones e intensivos controles impuestos por la autoridad reguladora norteamericana (FAA),¹⁰ en de-

10 La Administración Federal de Aviación (FAA) limitó la producción de Boeing a 38 aviones al mes hasta que la empresa aborde sus problemas relacionados con el control de calidad y la fiabilidad de la producción.

manda de mayores y mejores estándares de seguridad luego de los accidentes fatales de su modelo estrella, el B737-MAX (Lion Air en 2018 y Ethiopian Airlines en 2019), provocados por un error del *software* MCAS desarrollado por Boeing.¹¹ En su lucha por intentar descontar terreno con su competidor Airbus, Boeing aceleró y descuidó aspectos fundamentales de la seguridad y normas internas, lo que condujo a estos trágicos sucesos, que derivaron en la paralización de la flota mundial de esos aviones durante dos años e iniciaron una serie de investigaciones y revisiones que demoraron el ritmo habitual de producción. Esto dañó la reputación de la compañía entre los clientes. Asimismo, una brutal huelga sin precedentes de 7 semanas en las fábricas de Boeing (Seattle y Portland) profundizó la crisis y demoró aún más las entregas.

Al día de hoy, la empresa no ha logrado retomar el ritmo de producción necesario que le permita cumplir con los compromisos asumidos. Boeing solo entregó 348 aviones en todas sus variantes en 2024, menos que los 528 de 2023 y la menor cantidad en un año desde 2021. En cambio, el ritmo de entregas de Airbus se aceleró. El fabricante europeo entregó 766 aviones contra 735 entregados en 2023, aunque sigue apenas por debajo de su objetivo de 770 (Hemmerdinger, 2025; Airbus, 2024a). El 2024 marcó el sexto año consecutivo de Airbus por delante de Boeing en materia de entregas, lo que agravó los problemas de la compañía norteamericana. Y, si bien en 2025 se espera que Airbus mantenga este liderazgo sobre su histórico rival, el mal momento de Boeing beneficia solo en parte a Airbus. Los europeos también han encontrado dificultades para aumentar la producción por problemas en la cadena de suministros de piezas estructurales.

11 Boeing también sufrió un incidente con un 737-9 MAX en un vuelo 1282 de Alaskan Airlines el 5 de enero de 2024, causado por el desprendimiento de una puerta de emergencia en pleno vuelo. Alaska Airlines suspendió temporalmente el vuelo de su flota de 65 aviones 737-9 MAX, aunque luego se determinó que dicho incidente se originó en un error humano en el ensamble.

Existe una dependencia mutua de las grandes compañías (Boeing y Airbus) ya que, si bien juntas concentran más del 80 % del mercado, ambas se encuentran limitadas estructuralmente en el número de aviones que pueden producir. La cartera de pedidos es tan grande que una empresa no es capaz de asumir individualmente la totalidad de lo que deja la otra. Hasta qué punto Airbus y Boeing puedan aumentar la producción para satisfacer la demanda prevista de nuevos aviones comerciales es el gran interrogante. Ambos deberán indefectiblemente aumentar el ritmo de producción o las aerolíneas pueden sentir que necesitan buscar en otro lado para comprar sus aviones (Spray, 2025).

Los productores menores, como COMAC, Embraer, Bombardier y ATR, observan expectantes y advierten esta ventana de oportunidad. Precisamente, entre las principales ventajas que COMAC presenta para desafiar a sus futuros rivales a nivel global, se encuentran la capacidad de ampliar el volumen de construcción y el menor tiempo de entrega (además de mejores precios unitarios y condiciones de financiamiento). En un contexto de demoras, reprogramaciones y problemas crónicos en las cadenas de suministros de aeronaves, COMAC apuesta a satisfacer en tiempo y forma a sus nuevos clientes, sean estos nacionales chinos (preferentemente) o extranjeros.

Como se ha dicho anteriormente, COMAC posee una ventaja adicional al poder canalizar el excedente de pedidos que no puedan ser asumidos por Boeing, Airbus y eventualmente Embraer. En China, por la configuración del proceso decisorio interno y el liderazgo que el PCCh ejerce sobre las compañías, el control gubernamental sobre las aerolíneas estatales favorece la adquisición de sus aviones.

7. COMAC: ventajas, debilidades y potencial exportador

En 2023 COMAC hizo entrega de las primeras 2 unidades de fuselaje estrecho C919, salidas de sus instalaciones en Sha-

nghái que, de manera inmediata, comenzaron a operar en rutas nacionales. En 2024 otros 14 aviones fueron entregados (Oestergaard, 2024). Si bien esto aún representa un porcentaje muy menor del mercado, COMAC espera ampliar su *share* en el corto plazo a medida que logre aumentar su producción, hasta ser capaz de alcanzar los 150 aviones anualmente en 2028.

Para 2025, COMAC planea entregar 50 C919 a firmas chinas (Karuwa, 2025). El subdirector general de COMAC, Zhang Yujin, confirmó que la compañía ha recibido ya más de 1200 pedidos del avión, la mayoría de ellos procedentes de aerolíneas chinas y *leasers* (arrendadores) de aeronaves. Air China anunció la compra de 100 aviones, que serán entregados entre 2024 y 2031 (3 ya están operativos) en un acuerdo valorado en USD 10.800 millones (Aviación News, 2024a). Se prevé que paulatinamente reemplacen a los B737 y A320 actuales de la compañía. Zhang agregó que se produciría un “cambio cualitativo” en cuanto a la capacidad de producción del C919 (López, 2024).

La magnitud del mercado chino habla por sí solo. Según la CAAC,¹² a finales de 2023, este estaba compuesto por un total de 66 aerolíneas de transporte en China, incluidas 39 aerolíneas estatales y 27 aerolíneas de propiedad privada divididas entre empresas de transporte de pasajeros (45), de carga (13) y mixtas (8), con una flota total de 4270 aviones de transporte registrados (CAAC, 2024). Administración de Aviación Civil de China.

Por el momento, las bajas cifras de producción de COMAC no acompañan el crecimiento del mercado de aviación chino. Esto significa que las aerolíneas chinas no tendrán otra opción que continuar haciendo pedidos a Airbus y Boeing durante mucho tiempo (especialmente todos sus aviones de fuselaje ancho) (Spray, 2025).

12 Civil Administration of Aviation of China.

Aunque es poco probable que en corto plazo asistamos a grandes pedidos de C919 de clientes fuera de China, la sola posibilidad de que las líneas aéreas nacionales incorporen la unidad constituye una merma significativa en el “share de mercado” de Boeing y Airbus. Solo mercados del volumen de Estados Unidos y China generan la demanda interna que les permite desarrollar aviones de alta gama sin preocuparse por su potencial exportador. China tiene un mayor margen de maniobra (e incontables recursos económico-financieros) para que sus aerolíneas puedan adquirir aviones chinos en detrimento de aviones occidentales independientemente de su costo total final, lo que convierte el debate no solo en un tema económico, sino también geopolítico (Spray, 2025). El solo hecho de que las 4 grandes empresas estatales (Air China, 中国国际航空, aerolínea de bandera con sede en Pekín; China Eastern Airlines, 中国东方航空, con sede en Shanghai; China Southern Airlines, 中国南方航空, con sede en Guangzhou, y Hainan Airlines, 海南航空, con sede en Haikou) reciban la orden del Gobierno central de comprar unidades de fabricación china, junto a jugosos subsidios para la renovación de flota y exenciones impositivas, representaría un gran impulso para COMAC y un golpe notable en las ventas de la competencia. Las 4 aerolíneas juntas suman 1480 aviones del segmento pasillo único (en el que compite el C919), 630 de la familia Boeing 737 y 850 de la familia Airbus A320 (CAAC, 2024 Administración de Aviación Civil de China). Si este escenario se extendiera al resto de las 66 compañías aerocomerciales chinas en condiciones similares, el impacto sería aún mayor.

Asimismo, la futura expansión de COMAC a mercados emergentes (Sudeste Asiático, Asia Central, África y América Latina) constituye una porción adicional significativa de mercado que debería preocupar a ambas compañías. De la mano de un menor costo de producción, mejores precios, grandes descuentos, condiciones generosas de financiamiento estatal y menor tiempo de entrega, COMAC puede aspirar a una expansión exitosa en esos mercados.

Las principales desventajas radican en que se trata de una novedad en el mercado, que todavía no goza de aceptación extendida y reputación necesaria. Persisten dudas sobre la fiabilidad, el coste real de operatividad y mantenimiento y la falta de una red amplia de *customer support*. Asimismo, al final del día, el aspecto político puede influir en el momento de la toma de decisión.

Lo cierto es que, hasta el momento, pocas órdenes para exportación se han materializado, aunque hay muchas negociaciones abiertas. COMAC ha iniciado giras promocionales del C919 dentro y fuera de China y avanza activamente con las certificaciones para habilitarlo en otros mercados. Se ha enfocado particularmente en el mercado del Sudeste Asiático y ha exhibido el C919 en Vietnam, Laos, Camboya, Indonesia, Hong Kong, Singapur y Malasia con buenas perspectivas. En estos tres últimos se abrieron recientemente oficinas de ventas para ayudar a asegurar pedidos (Al-Rashdan, Lee y Mokhtar, 2024).

Fue precisamente en el Salón Aeronáutico de Singapur que COMAC recibió pedidos por 40 C919 de Tibet Airlines (Hai, 2024). La vietnamita VietJet acaba de arrendar dos COMAC C909 a Chengdu Airlines, los primeros para Vietnam, lo que significa un testeo interesante de unidades con vistas a una adquisición definitiva. Asimismo, Vietnam Airlines podría estar considerando comprar el C919 (Orban, 2024) de la misma manera que GallopAir, una aerolínea con sede en Brunéi, ha pedido aviones 909 y C919 (Reuters, 2024). La aerolínea nacional Garuda Indonesia estaría buscando 70 nuevos aviones y estaría en conversaciones con COMAC (Al-Rashdan, Lee y Mokhtar, 2024), que afirma también que está negociando con aerolíneas de Kazajistán (SCAT Airlines) y Camboya (Angkor Air, controlada por el grupo inversor chino Xing Gang Investment Group).

A finales de 2024 se confirmó la intención de TOTAL Linhas Aéreas, una compañía de carga y vuelos chárter de Brasil, de adquirir 4 C919, lo que la convertiría en el primer opera-

dor occidental de los modelos de COMAC (Araujo, 2024). Las favorables condiciones de financiación (cerca del 80 % del valor de adquisición de las cuatro aeronaves —USD 90 millones cada una— sería financiado por el Banco de Desarrollo de China, con cuotas a pagar entre 10 y 12 años) y el corto plazo de entrega de las aeronaves (el primer avión podría ser entregado se entregará en 2025) serían las principales razones de la elección por sobre fabricantes occidentales. Sin embargo, hasta el momento no ha habido confirmación oficial de la adquisición de la aeronave, ni por parte de la aerolínea, ni de su fabricante ni de las autoridades regulatorias¹³ (Araujo, 2024).

La geopolítica también hace su juego en el mercado de la aviación comercial. Por ahora, es poco probable que empresas aéreas de países como Japón, Corea del Sur, Australia o Nueva Zelanda adquieran aviones chinos. Tampoco parece probable en India (de gran crecimiento proyectado en los próximos años) por los conflictos existentes entre ambos países¹⁴ y las prohibiciones que pesan allí sobre muchas empresas tecnológicas chinas. Del mismo modo, es poco factible que COMAC exporte sus modelos a países sancionados por Estados Unidos (como Corea del Norte, Cuba, Irán, Bielorrusia, Venezuela e inclusive Rusia, que tiene su propio desarrollo, aunque con grandes inconvenientes —el Sukhoi Superjet 100—)¹⁵ debido a los componentes norteamericanos. En ese contexto, el Sudeste Asiático, África y Latinoamérica adquieren relevancia. No será necesario ver al C919 operando en las principales lí-

13 La agencia de aviación civil de Brasil, ANAC, dijo que aún no se ha presentado una solicitud formal de certificación.

14 Los vuelos directos de pasajeros entre la India y China fueron suspendidos durante la pandemia, y no se volvieron a reanudar por el aumento de la tensión, tras el choque en junio de 2020 en el valle de Galwan, en el Himalaya occidental, en el que murieron 20 soldados indios y 76 resultaron heridos.

15 En 2022, EE. UU. y la UE impusieron severas sanciones a la industria de la aviación rusa. Salvo siete superjets ensamblados con componentes almacenados antes de las sanciones, la industria rusa no ha podido entregar ni un solo avión de pasajeros desde esa fecha.

neas aéreas norteamericanas o europeas para advertir el impacto del ingreso de China en el mercado global (Spray, 2025).

8. Componentes críticos

A pesar de los avances logrados, China aún depende de componentes tecnológicos críticos, como motores y sistemas electrónicos, de origen occidental para la fabricación de sus aeronaves, lo cual la hace vulnerable. El COMAC C919 está impulsado por dos reactores LEAP de CFM International (fabricados por General Electric y Safran de Francia). Del mismo modo, la gran mayoría de los sistemas de control de vuelo y aviónica es producida por reconocidas empresas de la industria aeronáutica y aeroespacial estadounidense, como Honeywell, Collins Aerospace, General Electric y L3Harris.

La imposición de restricciones a la venta de algunos de estos componentes ha sido una herramienta utilizada por Estados Unidos y la UE para dificultar este crecimiento. Sin embargo, lejos de haber detenido el desarrollo de la industria china, estas restricciones han motivado una mayor inversión en innovación y desarrollo (I+D), lo que favoreció la creación de alternativas nacionales que permitan, en el futuro, la producción de aeronaves enteramente chinas. COMAC avanza a paso firme en el desarrollo del motor CJ-1000^a que se espera esté totalmente operativo antes de 2030 (Spray, 2025).

Es prioritario, para reducir la dependencia, que China desarrolle una cadena de suministro nacional acelerando el desarrollo local de componentes. Sin embargo, nuevos proveedores pueden afectar otros de los puntos críticos del proyecto: la calidad y la consistencia, aspectos clave para la competitividad de la industria china en el mercado global (Holderness, Velazquez, Phillips, Sanders y Cook, 2023). La consolidación de China en la industria de la aviación comercial será la confiabilidad de sus aeronaves y la reputación de las compañías

que las elijan, así como el cumplimiento de los estándares internacionales de seguridad y mantenimiento.

9. Certificaciones

El C919 carece aún de las certificaciones necesarias para exportar a la Unión Europea y los Estados Unidos. El proceso de certificación ante las autoridades de la UE está en marcha y muestra avances,¹⁶ aunque todavía no se sabe con fecha cierta cuando se certificará definitivamente.

Air China, China Southern y China Eastern se han beneficiado de la posibilidad de volar sobre suelo ruso, a diferencia de las europeas, lo que representa una significativa ventaja comparativa en términos de costos. Desde febrero de 2020, cuando comenzó la guerra de Ucrania, las compañías aéreas chinas se han expandido por la UE y han ganado cuota de mercado en detrimento de empresas como Scandinavian Airlines, Lufthansa, British Airways o Virgin Atlantic, cuya rentabilidad se encuentra afectada al tener que consumir más combustible en más horas de vuelo, por lo que han debido cancelar o suspender rutas a los principales destinos en China (Fageda, 2025; Casey, 2024). La posibilidad de obtener aprobación de la UE para el C919 representaría un fuerte impulso a la comercialización y podría acelerar este proceso, lo que favorecería al fabricante chino con nuevas adquisiciones.

También se desconoce cuándo (y si es que alguna vez sucederá) recibirá el certificado de aptitud por parte de la FAA para volar en los EE. UU. No pareciera ser hoy una posibilidad concreta ni una prioridad del Gobierno del presidente Donald Trump, que probablemente salga en auxilio de una gran com-

16 En 2024 técnicos de la EASA (Agencia Europea de Seguridad Aérea) visitaron las instalaciones de COMAC en Shanghai como parte de este proceso de cumplir con los exigentes estándares europeos.

pañía norteamericana como Boeing bajo la consigna *America First*.

10. Conclusiones

La industria global de aviación comercial experimenta grandes cambios, reactivada y con pronósticos alentadores para los próximos 20 años. Por su parte, la fabricación y comercialización de aeronaves implica un proceso largo y complejo, que articula de manera integral múltiples etapas.

A pesar de los desafíos impuestos por la guerra comercial, la geopolítica y las restricciones tecnológicas, China está desarrollando una estrategia para fortalecer su industria aeroespacial y competir con Boeing y Airbus. COMAC es una pieza clave de una estrategia integral de largo plazo diseñada por Gobierno chino para convertir al sector aeronáutico y espacial en un “campeón mundial”.

Asimismo, el modelo de desarrollo de la industria automotriz china representa un espejo del modelo exitoso de crecimiento tecnológico y penetración de mercado, y el crecimiento de COMAC representa un cambio significativo en la industria de la aviación comercial global.

China ha evolucionado positivamente en cuanto a sus capacidades (flexibilidad industrial, recurso humano calificado, tecnología avanzada y recursos) respecto de la China de hace 20 años. De la mano de un menor costo de producción, precios más accesibles con condiciones generosas de financiamiento estatal y grandes descuentos, mejor tecnología, mayor capacidad de producción futura y el apoyo continuo del Gobierno chino, COMAC puede aspirar a una expansión exitosa.

También cabe destacar que el gran mercado interno de la aviación en China constituye otra ventaja estratégica y sus proyecciones de crecimiento auguran buenos momentos y, en este marco, el Gobierno de China puede influir decisivamente en las aerolíneas estatales nacionales y pedirles, sugerirles o inclusive ordenarles que adquieran aviones COMAC.

Es dable mencionar que la oferta mundial de nuevas aeronaves se encuentra limitada, con problemas de producción, escasez de piezas y de calidad, lo que provoca un paulatino envejecimiento de las flotas. Las aerolíneas usan aviones más tiempo del que deben, lo que genera problemas de mantenimiento y aumenta costos operativos. El mal momento de Boeing beneficia solo en parte a Airbus, lo que abre una ventana de oportunidad para competidores como COMAC, que pueden posicionarse como alternativas confiables y accesibles.

Sin embargo, a pesar de que la coyuntura internacional favorece a China, no está exenta de desafíos: COMAC necesita dar respuesta en el corto plazo (5 a 10 años) al problema de los componentes críticos (sistemas de aviónica y motores), dejar de depender de tecnología occidental y sortear las trabas impuestas por Estados Unidos y Europa. Asimismo, China debe robustecer la cadena de suministro local invirtiendo en infraestructura crítica (más y mejores fábricas), lo que podría permitirle mitigar problemas logísticos y asegurar una mayor estabilidad en su producción.

En lo relativo a COMAC, no debe cesar en su intento por obtener certificaciones de sus aviones en Europa y Estados Unidos. Mientras tanto, debe focalizar su estrategia en 3 etapas: 1) mercado interno; 2) Sudeste Asiático, África y Latinoamérica (donde la burocracia es menos restrictiva y donde la necesidad de nuevas aeronaves es alta), y 3) Estados Unidos y la UE.

El crecimiento de COMAC tiene un fuerte componente geopolítico. China busca proyectar su influencia global fortaleciendo alianzas con países emergentes, lo que permitiría contrarrestar las sanciones y restricciones. En este contexto, el grupo de los BRICS+ (excepto India) constituye una plataforma posible para el crecimiento para COMAC de la mano del financiamiento estatal chino.

Por lo antedicho, COMAC debe consolidar su reputación en el mercado global y satisfacer los requisitos de los clientes con mejores costes y menores plazos.

Además, cabe mencionar que las crecientes preocupaciones ambientales fomentan cada vez más la innovación hacia soluciones sostenibles, como los aviones eléctricos. China tiene capacidades para liderar en esa carrera.

En síntesis, el éxito de la estrategia de COMAC necesariamente comporta la pérdida de poder relativo de sus competidores directos (Boeing y Airbus) y la posibilidad de estos de tener que enfrentar conflictos económicos y sociales por la pérdida de ingresos y puestos de trabajo, respectivamente, lo que aumentará las presiones sobre sus productos y dificultará su desembarco en algunos mercados.

Por último, COMAC representa una oportunidad disruptiva en la industria de la aviación comercial. Si bien enfrenta desafíos importantes, su crecimiento acelerado y la coyuntura actual favorecen su expansión global. Su éxito o fracaso dependerá de su capacidad para consolidar su reputación y superar las barreras tecnológicas y regulatorias impuestas por Occidente.

Referencias

Airbus. (2024a). *Airbus anuncia fuertes pedidos y entregas de aviones comerciales para 2023 en un entorno operativo complejo* [Comunicado de prensa]. <https://www.airbus.com/sites/g/files/jlcbta136/files/2024-01/ES-2023-Commercial-Aircraft-orders-and-deliveries.pdf>

Airbus. (2024b). *Global market forecast 2024*. https://www.airbus.com/sites/g/files/jlcbta136/files/2024-07/GMF%202024-2043%20Presentation_4DTS.pdf

Administración de Aviación Civil de China. (2024). *Statistical bulletin of civil aviation industry development in 2023*. <https://www.caac.gov.cn/English/Research/Reports/Statistical/202412/P020241211602850378121.pdf>

Al-Rashdan, L., Lee, D. y Mokhtar, F. (2024). *Comac charm offensive sees it court Indonesia, Cambodia Airlines*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-12-23/comac-charm-offensive-sees-it-court-indonesia-cambodia-airlines>

Araujo, G. y Novaes Magalhaes, L. (26 de septiembre de 2024). *Brazilian airline seeks to buy planes from China's COMAC*. Reuters. <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/brazilian-airline-seeks-buy-planes-chinas-comac-2024-09-26/>

Aviación News. (26 de junio de 2024a). *Air China reafirma la compra de 100 aviones Comac C919*. <https://www.aviacionnews.com/2024/06/air-china-reafirma-la-compra-de-100-aviones-comac-c919>

Aviación News. (14 de agosto de 2024b). *El Comac C919 avanza en su proceso de certificación en Europa*. <https://www.aviacionnews.com/2024/08/el-comac-c919-avanza-en-su-proceso-de-certificacion-en-europa/>

Boeing. (2024). *The Boeing Company 2024 commercial market outlook 2025-2044*. <https://www.boeing.com/commercial/market/commercial-market-outlook>

Bradsher, K. (15 de mayo de 2024). ¿Por qué China lidera la fabricación de coches y paneles solares? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2024/05/15/espanol/china-autos-electricos.html>

Casey, D. (30 de septiembre de 2024). *Lufthansa Drops Beijing Service Amid Mounting Competition from Chinese Airlines*. *Aviation Week*. <https://aviationweek.com/air-transport/airlines-lessors/lufthansa-drops-beijing-service-amid-mounting-competition-chinese>

COMAC. (2025). *Home page*. <http://english.comac.cc/>

Cyrill, M. (28 de diciembre de 2018). *What is Made in China 2025 and Why Has it Made the World So Nervous?* *China Briefing*. <https://www.china-briefing.com/news/made-in-china-2025-explained/>

Delta. (10 de enero de 2025). *Delta Air Lines announces December quarter and full year 2024 financial results*. <https://ir.delta.com/news/news-details/2025/Delta-Air-Lines-Announces-December-Quarter-and-Full-Year-2024-Financial-Results/default.aspx>

Fageda, G. (10 de enero de 2025). *La gran expansión de las aerolíneas chinas por Europa*. *ARA*. https://es.ara.cat/economia/aerolineas/gran-expansion-aerolineas-chinas-europa_1_5251907.html

Granda, M. y Molina, C. (2024). *Nissan y Honda arrancan las negociaciones para crear un gigante del automóvil que plante cara a China*. *Cinco Días - El País*. <https://cincodias.elpais.com/companias/2024-12-23/nissan-y-honda-arrancan-las-negociaciones-para-crear-un-gigante-del-automovil-que-plante-cara-a-china.html>

Hai, A. (14 de marzo de 2024). *China Positioning C919 Passenger Jet to Take on Boeing, Airbus*. *VOA*. <https://www.voanews.com/a/7528331.html>

Hemmerdinger, J. (14 de enero de 2025). *Boeing's 2024 orders and deliveries slipped as Airbus widened edge*. *FlightGlobal*. <https://>

www.flightglobal.com/airframers/boeings-2024-orders-and-deliveries-slipped-as-airbus-widened-edge/161372.article

Holderness, A., Velazquez, N., Phillips, J., Sanders, G. y Cook, C. (2023). *Powering Proliferation: The Global Engine Market and China's Indigenization*. CSIS. <https://www.csis.org/analysis/powering-proliferation-global-engine-market-and-chinas-indigenization>

IATA. (2024). *Sustainability and economics: DDS – Analyses and key forecasts for the industry, and perspectives on the world it operates in*. <https://www.iata.org/en/publications/economics/>

Karuwa, T. (20 de enero de 2025). *China's COMAC plans to build 50 C919s this year*. Simply Flying. <https://simpleflying.com/china-comac-build-50-c919s-2025/>

Kings Research. (2024). *Aircraft manufacturing market 2023*. <https://www.kingsresearch.com/aircraft-manufacturing-market-903>

López, A. (8 de febrero de 2023). *China espera alcanzar una producción de 150 aviones C919 en cinco años*. AvionRevue. <https://www.avionrevue.com/aviacion-comercial/china-espera-alcanzar-una-produccion-de-150-aviones-c919-en-cinco-anos/>

Oestergaard, K. (21 de junio de 2024). *Airbus and Boeing Report May 2024 Commercial Aircraft Orders and Deliveries*. Flight Plan. <https://flightplan.forecastinternational.com/2024/06/21/airbus-and-boeing-report-may-2024-commercial-aircraft-orders-and-deliveries/>

Orban, A. (28 de junio de 2024). *Vietnam Airlines eyes purchase of Chinese C919 jets amid aircraft shortage*. Aviation24.be. <https://www.aviation24.be/airlines/vietnam-airlines/vietnam-airlines-eyes-purchase-of-chinese-c919-jets-amid-aircraft-shortage/>

Reuters. (12 de noviembre de 2024). *China's COMAC rebrands regional jet to C909 in marketing push*. <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/old-friend-new-look-chinas-comac-renames-regional-jet-c909-marketing-push-2024-11-12/>

Smith, G. (16 de enero de 2025). *2024 smashed all-time airline industry records: 4 key takeaways*. Skift. <https://skift.com/2025/01/16/2024-smashed-all-time-airline-industry-records/>

Spray, A. (3 de febrero de 2025). *Airbus vs Boeing vs COMAC: How the plane makers' market share compares in Asia*. Simply Flying. <https://simpleflying.com/airbus-boeing-comac-market-share-asia/>

State Council of the People's Republic of China. (2015). *Made in China 2025*. Center for Security and Emerging Technology.

Walsh, W. (2024). *IATA annual review 2024: Global standards are the bedrock*. <https://www.iata.org/contentassets/c81222d96c9a4e0bb4ff6ced0126f0bb/iata-annual-review-2024.pdf>

Westfall, C. (30 de diciembre de 2024). *China's Dominance In EVs Is A Warning For U.S. Automakers*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/chriswestfall/2024/12/30/chinas-dominance-in-evs-is-a-warning-for-us-automakers/>

Xinhua Español. (2024). *Avión chino de fuselaje ancho C929 obtiene su primer usuario previsto*. <https://spanish.news.cn/20241112/4d9713118be54fb4a3570c75ea2e84b0/c.html>

Yuerang, Z. (2024). *Airworthiness engineering and practices of COMAC C919 airplane*. *Aerospace Traffic and Safety*, 1(1), 20-26.

*La construcción del Estado de seguridad nacional en China: Implicancias nacionales e internacionales*¹⁷

Dr. Jorge E. Malena¹⁸

1. Introducción

La noción de “Estado de seguridad” ha sido asociada a la idea de que los avances tecnológicos en el ámbito militar permitirían a quienes los manejasen asumir el control del Estado (Laswell, 2018). En el caso de la China contemporánea, diversos análisis sobre su sistema político autocrático y el vínculo de dicho sistema con el aparato de seguridad (y los avances tecnológicos) han calificado al país como un “Estado de seguridad”.

17 Este artículo es la versión resumida del texto publicado en la *Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval* en diciembre 2025.

18 Doctor y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina (UCA). Magíster en Estudios sobre China por la Universidad de Londres. Dirige el Comité de Asuntos Asiáticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Director de la carrera de posgrado Especialización en Estudios sobre China en la Era Global de la UCA. Profesor titular de Historia de las Relaciones Internacionales en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UCA. Profesor visitante en las universidades de Asuntos Extranjeros de China y del Pueblo de China. Miembro de la Asociación Mundial de Estudios sobre China y del Consejo Mundial de Sinología. En el año 2013 fue el primer académico de América Latina galardonado con el Special Book Award of China por su libro *China, la construcción de un ‘país grande’*. Correo de contacto: jorge_malena@cari.org.ar

En el caso de la República Popular China (RPCCh), si bien desde 1978 el país se caracterizaba por su compromiso con el desarrollo económico como su máxima prioridad, a partir del año 2012 —bajo el liderazgo de Xi Jinping— la República Popular se encaminó hacia la construcción de un Estado de seguridad nacional (ESN).

El presente trabajo procura analizar la génesis, el desarrollo, las características y las implicancias del ESN en China, a los efectos de dilucidar si este constituye un mecanismo para garantizar la supervivencia del régimen, y/o una plataforma para respaldar su ascenso en el sistema internacional, articulando el objetivo de control político interno con las ambiciones de liderazgo global.

2. La génesis del ESN bajo Xi Jinping

La primera indicación oficial de que el Partido comenzaba a configurar los elementos de un nuevo orden de seguridad nacional fue la referencia al tema en el comunicado del Tercer Pleno del XVIII Congreso del Partido, en noviembre de 2013. Posteriormente, en abril de 2014, se produjo la presentación pública de la Comisión Central de Seguridad Nacional —CCSN— (中央国家安全委员会) y, más tarde, la promulgación de regulaciones y leyes estrechamente vinculadas con la seguridad nacional.

Xi asumió el poder¹⁹ con un conjunto de supuestos acerca de cuáles eran las amenazas que enfrentaban el Partido y el Estado. Xi dedicó tiempo considerable al estudio de colapso de la Unión Soviética y las lecciones derivadas de ello (Osnos, 2015). Poco después de asumir el poder, en un discurso en el que se preguntó por qué se había derrumbado la Unión Soviética y su partido gobernante, Xi respondió que “sus ideales y creencias se habían visto sacudidos”, añadiendo que se trataba de una profunda lección: “Desestimar la historia de

19 En noviembre de 2012 como secretario general del PCCh y en marzo de 2013 como presidente de la RPCCh.

la Unión Soviética y del Partido Comunista soviético, desestimar a Lenin y Stalin, y desestimar todo lo demás equivale a incurrir en nihilismo histórico” (China Digital Times, 2013).

Xi evidenció su voluntad de que el PCCh evitara la misma suerte, aun cuando China en la década de 2010 distaba mucho de parecerse al decadente régimen soviético de la década de 1980: su respuesta consistió en la construcción de un ESN. Y esta preocupación se convirtió en un componente fundamental de lo que más tarde se conocería como la “Concepción Integral de Seguridad Nacional” —CISN— (总体国家安全概念). Presentada en abril de 2014, esta “concepción integral” se ha convertido en el marco conceptual del Estado de seguridad nacional chino. Por ejemplo, la “estrategia nacional de seguridad” de la RPCh, emitida en 2015, derivó de la mencionada concepción integral (Xinhua News Agency, 2015a).

Uno de los argumentos centrales de la CISN sostiene que “China enfrenta ahora los factores internos y externos más complejos de su historia” (Xinhua News Agency, 2014). A primera vista, esta afirmación parecería alarmista. Sin embargo, el punto que se plantea es que los peligros que amenazan a China en el siglo XXI no son necesariamente los más graves que ha enfrentado, sino los más intrincados. Con base en la reconceptualización de Xi, las amenazas más peligrosas no son externas sino internas, no son tradicionales sino no tradicionales, no son geoestratégicas sino políticas, y no se encuentran en el presente inmediato, sino que están aflorando. Desde esta perspectiva, el mundo aparece como un escenario mucho más sombrío y amenazante, lo cual justificaría el establecimiento de un ESN.

Esta nueva mirada sobre los peligros que amenazan a China en el siglo XXI trajo aparejada una revisión del vínculo entre desarrollo, seguridad y soberanía: desde Deng Xiaoping hasta Hu Jintao, el desarrollo económico constituía la prioridad nacional; sin embargo, Xi elevó la seguridad al mismo nivel (si no por encima de aquel). “No solo enfatizamos las cuestiones de desarrollo, sino también las cuestiones de seguridad”, se-

ñaló Xi en una reunión de la CCSN en abril de 2014 (Xinhua News Agency, 2014) Además, sostuvo que la seguridad y el desarrollo están profundamente entrelazados: “La seguridad y el desarrollo son dos caras de la misma moneda, dos ruedas del mismo mecanismo impulsor. La seguridad garantiza el desarrollo, y el desarrollo es el objetivo de la seguridad” (Xinhua News Agency, 2015b).

Los factores que impulsaron la creación del ESN en China pueden ser sintetizados en una formulación sucinta, conocida como los “tres grandes peligros” (三大趨勢) (Chen, 2013). Los tres grandes peligros son las amenazas de invasión, subversión y secesionismo; la erosión de la reforma, el desarrollo y la estabilidad; y la afectación del sistema socialista chino. Estos tres peligros constituyen amenazas a los intereses nacionales fundamentales de China, reconocidos oficialmente por el Gobierno: la soberanía, el desarrollo y la seguridad.

El primer peligro (invasión, subversión y secesionismo) se refiere principalmente a los peligros externos e internos que amenazan la integridad territorial y la soberanía del país. Las amenazas externas giran en torno a disputas sobre soberanía marítima en los mares de China Meridional y Oriental. La integridad territorial está vinculada a la preservación de la unidad nacional, en particular respecto de Taiwán. Y el secesionismo y la subversión se asocian con los episodios de convulsión étnica que China ha experimentado en sus regiones autónomas del extremo occidental, especialmente en el Tíbet y Xinjiang. Durante la última década, estas regiones han sido escenario de importantes disturbios, y separatistas uigures han perpetrado atentados terroristas tanto en Xinjiang como en otras partes de China e, incluso, contra objetivos chinos en el extranjero. Desde 2014, Xi supervisó una intensificación sustantiva de los esfuerzos para construir un aparato coercitivo en Xinjiang, que condujo a la detención de cientos de miles de residentes uigures locales y al establecimiento de un Estado de vigilancia omnipresente y altamente intrusivo.

El segundo peligro (la erosión de la reforma, el desarrollo y la estabilidad) alude a aquello que puede conmover la estabilidad social, factor que constituye una prioridad de primer orden para las autoridades chinas ante la creciente desigualdad social, la corrupción sistémica, el desempleo estructural y demás problemáticas sociales.

El tercer peligro (la afectación del sistema socialista chino) gira en torno al control del PCCh sobre el poder. Este constituye el principal motivo de preocupación para el Gobierno central, que percibe riesgos provenientes de múltiples frentes, tanto internos como externos. Entre aquellos del frente interno puede identificarse la subversión del sistema político. En abril de 2013, la Oficina General del PCCh emitió un comunicado titulado “Sobre la situación actual en el ámbito ideológico”, conocido como “el Documento N.º 9”, el cual advertía sobre siete peligros que socavaban el control del Partido. Entre ellos se incluían la democracia constitucional occidental, la promoción de valores universales de derechos humanos, las nociones occidentales de independencia de los medios de comunicación, la sociedad civil, el neoliberalismo y las visiones “nihilistas” de la historia (General Office of the Central Committee of the Communist Party of China, 2013).

Fruto de esta percepción de amenaza, la administración Xi lanzó importantes campañas contra las libertades políticas, académicas, jurídicas y mediáticas, así como contra organizaciones no gubernamentales que promovían la sociedad civil y los derechos humanos.

Asimismo, otro riesgo del frente interno son las conspiraciones políticas orquestadas por figuras prominentes: en un discurso pronunciado en el Sexto Pleno del XVIII Comité Central en octubre de 2016, Xi afirmó que cinco altos dirigentes civiles y militares habían conspirado en “actividades políticas”: Zhou Yongkang, miembro del Comité Permanente del Politburó y jefe del aparato de seguridad interna; Bo Xilai, secretario del Partido en Chongqing y miembro del Politburó; Ling Jihua, jefe de la Oficina General del PCCh, y los generales

Xu Caihou y Guo Boxiong, ambos vicepresidentes de la Comisión Militar Central (CMC).

Ante este panorama, al asumir el cargo, Xi actuó con rapidez para arrestar a sus rivales —inicialmente bajo la cobertura de una campaña anticorrupción— y emprendió una profunda reorganización del aparato de seguridad nacional con el objetivo de centralizar la autoridad y la supervisión bajo su control personal directo. Esto demostraría que el giro hacia la seguridad nacional también estuvo fuertemente impulsado por las motivaciones personales de Xi para consolidar su poder.

Por su parte, entre los riesgos externos se encuentra la intención de Occidente de provocar un cambio de régimen en China. Esta percepción se ha visto reforzada por acontecimientos como las denominadas “Revoluciones de Colores” en Europa y los levantamientos políticos de la “Primavera Árabe” en Medio Oriente. Más cerca de sus fronteras, las autoridades del PCCh se vieron perturbadas por las protestas estudiantiles en Hong Kong, conocidas como *Occupy Central*, en 2014, y por la incapacidad del Gobierno local para sofocar eficazmente a los manifestantes.

3. Desarrollo y características del ESN chino

Aunque Xi Jinping se mostró firmemente motivado a construir un ESN bajo su control directo, contar con los instrumentos y medios para alcanzar este objetivo le representó un desafío.

Al asumir el poder, Xi utilizó como pieza central de su arsenal una campaña de aplicación estricta de la disciplina, que incluyó varios componentes, de los cuales dos resultan particularmente relevantes. El primero, y más conocido, fue una amplia ofensiva anticorrupción. El segundo consistió en una campaña de disciplina política, centrada especialmente en investigar a altos funcionarios del Partido por violaciones de la disciplina política. Además, se implementaron otras iniciativas para reforzar esta estrategia, entre ellas, un programa de

austeridad estricta en los gastos de los funcionarios públicos (Ling, 2019).

Paralelamente a la campaña disciplinaria, Xi diseñó un plan estructurado en dos fases para reconstruir el sistema de seguridad nacional. La primera fase contemplaba una reconfiguración del aparato civil de seguridad nacional (Xinhua News Agency, 2013), seguida por una reforma del alto mando militar (Malena, 2025). Los elementos de este nuevo sistema incluyeron una estructura centralizada de mando; un nuevo enfoque teórico y estratégico para la conceptualización de la seguridad nacional, que amplíe y redefina de manera sustancial las amenazas clave y sus orígenes; y un marco normativo renovado para establecer leyes y reglas que regulen aspectos como la privacidad y el acceso a la información.

En conjunto, este modelo de seguridad nacional resultaría más intrusivo, más centralizado y más expansivo que cualquier antecedente en la historia de China, incluso en comparación con la era maoísta.

El primer paso para materializar esta visión se dio en el Tercer Pleno del XVIII Comité Central del PCCh, cuyo comunicado estableció que “la creación de una Comisión Central de Seguridad Nacional se ha tornado urgente a fin de fortalecer el liderazgo centralizado y unificado sobre los asuntos de seguridad nacional”. Las principales funciones de la nueva CCSN serían:

... formular e implementar una estrategia de seguridad nacional, promover la construcción del Estado de derecho en materia de seguridad nacional, elaborar los principios y políticas de trabajo en este ámbito, y estudiar y resolver los principales problemas relacionados con la seguridad nacional (Xinhua News Agency, 2013).

La declaración plenaria delineó, en términos generales, la arquitectura del nuevo sistema de seguridad nacional, que descansaría sobre tres pilares: la CCSN como órgano organi-

zativo central del sistema, un marco jurídico basado en una nueva ley de seguridad nacional y un componente doctrinal que proporcione una evaluación integral de las amenazas y establezca las prioridades estratégicas y operativas para que el nuevo ESN cumpla sus funciones (Hua, 2015).

La CCSN, aprobada en enero de 2014, se ubicó en la cúspide del nuevo entramado de seguridad nacional. Su autoridad, poder y alcance derivan fundamentalmente de su estructura de liderazgo, con Xi como presidente y, en sus inicios, como vicepresidentes el primer ministro Li Keqiang y el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional, Li Zhanshu. La CCSN es un órgano del Partido que reporta directamente al Comité Permanente del Politburó y se describe como “el centro neurálgico de las autoridades centrales responsables de la toma de decisiones y la coordinación en los asuntos de seguridad nacional” (Hua, 2015).

El segundo pilar del sistema de seguridad nacional lo constituye la construcción de un amplio marco jurídico, anclado en la Ley de Seguridad Nacional, aprobada en julio de 2015. Esta ley ofrece una definición amplia de la seguridad nacional como la “protección del régimen político, la soberanía, la unidad nacional, la integridad territorial, el bienestar del pueblo y el desarrollo sostenible y saludable de la economía y la sociedad” (Diario del Pueblo, 2015).

Más específicamente, la ley identifica un extenso abanico de dominios, que incluyen los aspectos que siguen: seguridad política, seguridad territorial, seguridad militar, seguridad económica, seguridad de infraestructuras financieras, seguridad energética, seguridad alimentaria, seguridad cultural, seguridad científica y tecnológica, seguridad informativa, seguridad étnica, seguridad religiosa, seguridad antiterrorista, seguridad social, seguridad ambiental, seguridad nuclear y la seguridad en el espacio ultraterrestre, los mares profundos y las regiones polares.

Junto con otras leyes relacionadas con la seguridad aprobadas durante el mandato de Xi —como la Ley contra el Espionaje (2014), la Ley contra el Terrorismo (2015), la Ley de Ciberseguridad (2016), la Ley de Gestión de ONG Extranjeras (2016) y la Ley de Inteligencia Nacional (2017)—, el Estado de seguridad nacional chino posee una autoridad legal incontestable para actuar a discreción dentro de sus fronteras e, incluso, de manera creciente, más allá de ellas.

Finalmente, el tercer pilar del ESN chino son los organismos que ejercen el control social y político de la población, a saber:

- Sistema de seguridad pública: el Ministerio de Seguridad Pública constituye la primera línea interna del mencionado Estado y posee una serie de responsabilidades que van desde la gestión del tráfico hasta la ciberseguridad (Wang, 2014).
- Sistema de seguridad estatal/inteligencia y contraespionaje: el Ministerio de Seguridad del Estado (MSE) es la principal organización de seguridad estatal del país y se encarga principalmente de las labores de inteligencia y contraespionaje (Mattis, 2019). Tanto el MSE como el EPL poseen capacidades de inteligencia significativas. El MSE es una institución relativamente joven —creada en 1983— y ha tenido que competir por recursos, personal y poder con su mucho más antigua, numerosa y poderosa contraparte: la seguridad pública.
- Ejército Popular de Liberación (EPL): el EPL es el componente más grande, más capaz y políticamente más influyente del ESN, pero también ha sido el más alejado de sus contrapartes civiles de seguridad e inteligencia. El EPL se ha centrado principalmente en atender las necesidades de defensa de China, aunque en ocasiones ha intervenido en el ámbito interno, como durante la Revolución Cultural y en 1989.

- **Policía Armada Popular (PAP):** la PAP ha sido el enlace entre la aplicación de la ley interna y el *establishment* militar, desde su creación en 1983. Como parte de las reformas de gran alcance impulsadas por Xi en el ámbito de la defensa, la PAP pasó a estar bajo el control exclusivo de la CMC en enero de 2018 (Xinhua News Agency, 2018a). Sus metas más importantes son fortalecer de manera sustancial las capacidades coercitivas de la PAP, proporcionar un mejor apoyo al EPL en operaciones militares y reforzar la centralización del control sobre la PAP.
- **Sistema político-legal:** el entrelazamiento del Estado con el Partido ha desarrollado un vasto aparato de seguridad interna para hacer frente al descontento social y los desafíos de mantenimiento de la estabilidad. Existe un núcleo del sistema político-legal compuesto por la seguridad pública, la seguridad estatal, el poder judicial (tribunales y fiscalías) y los órganos políticos-legales del Partido, así como un sistema más amplio de gestión integral de la seguridad pública que incluye decenas de organismos estatales (Wang, 2015).

4. Implicancias nacionales e internacionales

El aparato de seguridad nacional que construyó Xi es institucionalmente fuerte, cohesionado y leal al líder, fruto de la imposición de un control férreo del Partido en todos los niveles de la jerarquía y en todas las regiones del país.

Dado que Xi representa el “núcleo” del Partido, este control partidario también implica garantizar su control personal. Xi ha subrayado reiteradamente la necesidad de “mantener la dirección absoluta del Partido sobre el trabajo de seguridad nacional e implementar un liderazgo más fuerte y coordinado” (Xinhua News Agency, 2018b). La CCSN asume esta función en el nivel nacional, mientras que los comités del Partido ejercen el control en los niveles inferiores. En una reunión de la CCSN de abril de 2018, se aprobó un sistema de responsabi-

lidad de seguridad nacional basado en los comités partidarios, que obliga a estos órganos en todos los niveles a reforzar la supervisión y la inspección del desempeño de las funciones de seguridad nacional (Xinhua News Agency, 2018b).

La paradoja de la situación planteada es que el Gobierno central chino busca posicionar a la República Popular como una potencia benévola en el escenario internacional, mientras que en el ámbito interno desarrolla el ESN. Ello es así dado que Xi ha proclamado la intención de “forjar un nuevo tipo de relaciones internacionales con la cooperación de beneficio mutuo en su núcleo”, de “construir una comunidad de futuro compartido para la humanidad” que enfatice la paz, la seguridad compartida y la prosperidad común, y de “seguir el camino del desarrollo pacífico”.

Sin embargo, esta “mano abierta” ha sido cubierta por un “guante de hierro”, a partir de que los dirigentes chinos advierten que el ascenso de China enfrenta una feroz oposición liderada por Estados Unidos. En consecuencia, el país ha asumido una postura de seguridad nacional más firme para afrontar estos desafíos.

Los Estados de Seguridad Nacional prosperan cuando las amenazas son agudas e inminentes, por lo cual la competencia estratégica con Estados Unidos es utilizada por el aparato de seguridad nacional para consolidar su posición en el núcleo de la estructura de poder del país.

El régimen de Xi considera que el desafío planteado por Estados Unidos es cada vez más integral por naturaleza, lo que implica tanto el ámbito externo (el escenario global), como el interno (dentro de las fronteras de China —incluido Hong Kong—). Esto pone de relieve una diferencia fundamental entre la concepción de la seguridad nacional de Xi y la de sus predecesores. Antes de la reestructuración del sistema de seguridad nacional chino impulsada por Xi, un principio organizador de larga data consistía en una estricta separación entre la seguridad interna y la defensa exterior. Una de las

principales razones de este enfoque compartimentado era de índole burocrática: la seguridad interna era responsabilidad primordial de las instituciones civiles, mientras que la defensa exterior recaía, en gran medida, en el EPL.

La visión de Xi Jinping sobre la seguridad nacional se basa en una concepción holística que elimina las fronteras tradicionales entre seguridad interna y externa, así como entre dimensiones militares, políticas, económicas, sociales, tecnológicas y ambientales. Este enfoque se articula en torno a la CISN, presentada en abril de 2014, que establece la necesidad de “coordinar la seguridad externa e interna, la seguridad territorial y la seguridad del pueblo, la seguridad tradicional y la no tradicional, la seguridad del desarrollo y la seguridad nacional” (Chen, 2020).

Bajo este paradigma, la defensa del régimen del Partido Comunista se presenta como el núcleo de la seguridad nacional, de modo que la política exterior y la proyección internacional están subordinadas a la preservación del poder interno. Xi lo ha expresado en términos inequívocos: “La seguridad política es fundamental, la seguridad económica es la base, la seguridad militar es el respaldo, y la seguridad cultural es la garantía” (Ghiselli, 2018).

5. Conclusiones

La adopción de una concepción integral de seguridad nacional resulta en la ampliación del ámbito geográfico de las agencias chinas de seguridad e inteligencia. Con el llamado de Xi a tener una “visión global en el trabajo de seguridad nacional”, se habría brindado un cheque en blanco a las agencias de inteligencia para llevar a cabo operaciones más allá de las fronteras del país.

Por su parte, Xi Jinping ha sido el principal arquitecto, constructor y ejecutor del ESN, de allí que el presidente se constituya en un componente integral que asegure su control. Además, al haber sido ungido como el “núcleo” (核心)

del Partido, es considerado la personificación de este, y las campañas cada vez más intensas para reforzar y salvaguardar el control del Partido son herramientas fundamentales para consolidar el dominio político de Xi.

Asimismo, este análisis ha demostrado que el ESN de la RPCh constituye no solo un mecanismo para garantizar la supervivencia del régimen, sino también una plataforma para respaldar su ascenso en el sistema internacional, articulando control político interno con ambiciones de liderazgo global.

Esta circunstancia nos lleva a reflexionar sobre el alcance del ESN de China fuera de sus fronteras, particularmente en los países de América Latina, donde parecería que no se percibe la relevancia de los dominios múltiples de la mencionada seguridad²⁰ y su eventual impacto en nuestros intereses nacionales.

20 Política, territorial, militar, económica, de infraestructuras financieras, energética, alimentaria, cultural, científica y tecnológica, informativa, étnica, religiosa, antiterrorista, social, ambiental, nuclear y en el espacio ultraterrestre, los mares profundos y las regiones polares.

Referencias

Chen, W. (15 de abril de 2020). 总体国家安全观的生动实践和丰富发展 [Práctica vívida y rico desarrollo del concepto integral de seguridad nacional]. Qiushi. http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-04/15/c_1125856695.htm

Chen, X. (2 de diciembre de 2013). 抓紧运筹新时期中国国家安全战略 [Aprovechar la oportunidad para planificar la estrategia de seguridad nacional de China en la nueva era]. Liaowang. <http://theory.people.com.cn/n/2013/1202/c40531-23718303.html>

China Digital Times. (27 de enero de 2013). Leaked speech shows Xi Jinping's opposition to reform. *China Digital Times*. <https://chinadigitaltimes.net/2013/01/leaked-speech-shows-xi-jinpings-opposition-to-reform/>

Diario del Pueblo. (2 de julio de 2015). 筑牢国家安全的制度堤坝 [Construir una fuerte represa institucional para la seguridad nacional]. *Diario del Pueblo*. <http://opinion.people.com.cn/n/2015/0702/c1003-27240271.html>

General Office of the Central Committee of the Communist Party of China. (23 de abril de 2013). *Communiqué on the current state of the ideological sphere* (Document 9). <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2013/04/22/communique-on-the-current-state-of-the-ideological-sphere-document-no-9/>

Ghiselli, A. (2018). Diplomatic opportunities and rising threats: The expanding role of non-traditional security in Chinese foreign and security policy. *Journal of Contemporary China*, 27(112), 611-625.

Hua, Y. (2 de julio de 2015). 三位一体”开启国家安全新阶段 [El sistema de “Tres en Uno” abre una nueva etapa en la seguridad nacional]. *Diario del Pueblo – Edición de Ultramar*. <http://opinion.people.com.cn/n/2015/0702/c1003-27242358.html>

Lasswell, H. D. (Ed.). (2018). *Essays on the garrison state*. Routledge.

Li, L. (2019). Politics of anticorruption in China: Paradigm change of the Party's disciplinary regime, 2012-2017. *Journal of Contemporary China*, 28(115), 47-63.

Malena, J. (2025). La reforma del EPL de China: modernización militar y control político. *Visión Conjunta*, 17(32), 3-11.

Mattis, P. L. y Brazil, M. J. (2019). *Chinese Communist espionage: An intelligence primer*. Naval Institute Press.

Osnos, E. (6 de abril de 2015). How Xi Jinping took control of China. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/magazine/2015/04/06/born-red>

Wang, Y. (2014). Empowering the police: How the Chinese Communist Party manages its coercive leaders. *The China Quarterly*, 219, 625-648.

Xinhua News Agency. (10 de enero de 2018a). Armed police command system adjustment a major political decision: Xi. http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/10/c_136885851.htm

Xinhua News Agency. (15 de abril de 2014). 习近平：坚持总体国家安全观走中国特色国家安全道路 [Xi Jinping: Adherirse al concepto integral de seguridad nacional y seguir el camino de la seguridad nacional con características chinas]. http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm

Xinhua News Agency. (15 de noviembre de 2013). 习近平：关于中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [Xi Jinping: Sobre la “Decisión del Comité Central del Partido Comunista de China sobre varios temas importantes relacionados con la profundización integral de la reforma”]. http://www.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm

Xinhua News Agency. (16 de diciembre de 2015b). 习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话 [Discurso de Xi Jinping en la ceremonia inaugural de la Segunda Conferencia Mundial de Internet]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/16/c_1117481089.htm

Xinhua News Agency. (17 de abril de 2018b). 习近平主持召开十九届中央国家安全委员会第一次会议并发表重要讲话 [Xi Jinping presidió la primera reunión de la XIX Comisión Central de Seguridad Nacional y pronunció un importante discurso]. *The State Council, The People's*

Republic of China. http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/17/content_5283445.htm

Xinhua News Agency. (23 de enero de 2015a). 中共中央政治局召开会议审议通过国家安全战略纲要 [El Buró Político del Comité Central del PCCh celebró una reunión para revisar y aprobar el “Esquema de la Estrategia de Seguridad Nacional”]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-01/23/c_1114112093.htm

Balance de la política exterior china en 2025

Mag. Patricio Giusto²¹

1. Introducción

El presente ensayo tiene como objetivo plantear un repaso de los lineamientos de la política exterior china durante 2025, destacando las posiciones adoptadas por China frente a los principales temas y conflictos internacionales, trazando como punto de quiebre el retorno de Donald Trump al poder, a partir de enero de 2025.

Esta aproximación va a permitir no solo abordar la actualidad y las perspectivas en las relaciones entre China y EE. UU., sino también evaluar si ha habido cambios o novedades relevantes en las posiciones de China en función de lo que representa la nueva era de Trump.

A continuación, se plantean cinco grandes ejes de análisis de esta temática.

2. El futuro de la relación entre China y EE. UU.

China demostró estar bien preparada para lo que representaba el retorno de Trump a la Casa Blanca. Hubo un planteamiento con firmeza desde el primer momento que Trump lanza la nueva guerra de aranceles en abril, con retaliaciones en materia tarifaria, pero también China implementó otra se-

21 Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Australasia. Miembro de los Grupos de Trabajo sobre China, sobre Política Exterior y FF. AA. y sobre BRICS del CARL. Correo de contacto: patriciogiu@gmail.com

rie de medidas, como restricciones de compras agrícolas y de exportaciones de minerales críticos que, como se esperaba, hicieron mucho daño a EE. UU. y obligaron a Trump a retroceder.

Antes del vencimiento de la primera tregua de 90 días, Trump cedió en su posición y se abrió una negociación que, con altibajos, ha continuado hasta el día de hoy. El punto culminante fue la esperada cumbre entre Trump y Xi Jinping el 30 de octubre en Seúl, en los márgenes de la cumbre de la APEC. Se alcanzaron importantes entendimientos en materia comercial y en otros temas sensibles, como las restricciones a la exportación de minerales críticos. El balance, *a priori*, luce ampliamente favorable para China. Pero, en definitiva, ambas partes concluyeron satisfechas.

China se manejó desde el inicio de la nueva era Trump con mucha firmeza, pero también pragmatismo. Incluso, aprovechó las oportunidades que esta nueva situación representa para fortalecer vínculos con otros países afectados por las tarifas unilaterales de Trump, como Brasil e India.

Más allá de los avances logrados y el nuevo estatus de apaciguamiento (Trump llegó a hablar de un nuevo “G2” con China), el trasfondo del conflicto sigue siendo eminentemente tecnológico y está lejos de resolverse. Mucho menos podemos decir que se haya disipado el escenario de confrontación militar en relación con Taiwán o el Mar del Sur de China. De lo que no hay dudas es que estamos ante una etapa de mayor previsibilidad y estabilidad en el curso de la relación.

3. China mantiene sus posiciones en el plano internacional, pero sin aumentar su nivel de involucramiento

China ha seguido alzando la voz durante 2025 para defender sus posturas históricas, y hasta con mayor dureza en algunos casos. Pero lo ha hecho básicamente desde la retórica, sin aumentar su compromiso en materia de involucramiento directo. Más bien, estamos frente a una China que relati-

vamente se aleja de la agenda más problemática de las guerras en curso para priorizar la estabilización de la relación con EE. UU. y, en menor medida, otros temas. Dicho de otro modo, es una China que sigue evitando involucramiento directo en Ucrania, Medio Oriente y otros grandes conflictos globales y más bien les deja esos problemas a EE. UU. y sus aliados occidentales.

Incluso en los conflictos que la tocaron de cerca, como han sido las crisis de India-Pakistán y de Tailandia-Camboya en 2025, China no tuvo un rol protagónico en las resoluciones, como *a priori* cabía esperarse.

En cierta medida, China se ha replegado para reforzar los vínculos con sus principales aliados estratégicos. Allí sobresale la ratificación de la “alianza sin límites” con Rusia. Aunque con límites que siguen siendo muy claros, porque China seguirá haciendo todo lo posible para evitar apoyo militar y evadir sanciones económicas por su alianza con Rusia.

En ese marco, no hay que perder de vista que la prioridad de Xi Jinping, hoy por hoy, es la agenda interna. Y, más concretamente, la economía interna. El débil ritmo del consumo interno, la sobreproducción en algunos sectores y el alto endeudamiento de los Gobiernos locales siguen siendo cuentas pendientes que han generado otra serie de problemas muy complicados, como el aumento del desempleo, retroalimentados negativamente por el contexto externo.

4. No estamos frente a una China aislacionista: fortalecimiento del multilateralismo alternativo con base en OCS y BRICS

China está aprovechando inteligentemente la profundización del aislacionismo de Donald Trump (algo que era previsible y es una continuidad de su primera presidencia) y sus desatinos en política exterior (algo también bastante previsible).

Con su *bullying* tarifario, Trump ha enajenado a aliados históricos de EE. UU. y le ha servido en bandeja a China la posibilidad de fortalecer vínculos y su narrativa frente a los países del denominado sur global. Entre otras cosas, Trump precipitó un histórico acercamiento entre China e India en 2025, algo que claramente contradice los intereses históricos de EE. UU. en la región. Se trata de uno de los virajes geopolíticos de mayor relevancia de los últimos tiempos, de afianzarse.

En ese contexto, Xi ha priorizado el fortalecimiento y ampliación de plataformas de cooperación que lidera, como la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y el BRICS+, que se presentan como alternativas a las occidentales lideradas por EE. UU. Países como Rusia, Brasil e Irán se han reafirmado como aliados clave de China en esa trayectoria expansionista, con una agenda que excede lo económico.

China logró exitosamente impulsar la seguridad como uno de los ejes de la agenda de estos foros alternativos, sobre todo en el caso de la OCS. Tanto allí como en BRICS ya no se habla solo de economía.

Asimismo, Xi ha lanzado su cuarta iniciativa global este año, la Iniciativa de Gobernanza Global, que presenta un nuevo orden global, que no necesariamente busca reemplazar el existente ni presentar a China en una situación de hegemonía en términos occidentales, pero que sí aspira a plantear reformas en base a sus valores, sus intereses y, sobre todo, a la exitosa experiencia de desarrollo económico chino.

Sería una suerte de nueva etapa de la globalización con características e instituciones moldeadas por China, un nuevo proceso con epicentro geopolítico y geoeconómico en el sur global, mientras declina el peso de las plataformas y organismos históricamente liderados por EE. UU.

5. Resignificación de Asia Central, el Sudeste Asiático y el Pacífico

El vecindario ampliado de China concita renovada atención. Estas regiones que circundan a China se han vuelto estratégicamente más importantes. China también ha extendido la mano hacia Japón y Corea del Sur, en vistas de mejorar el estado de relaciones y aprovechar el impacto de las tarifas y la incertidumbre que representa la nueva era de Trump.

China tiene un vecindario muy diverso y complejo, con situaciones muy dispares en materia de relaciones bilaterales. Lo cierto es que China, con foco en la cooperación económica, ha logrado avanzar en sus relaciones con Asia Central, con el Sudeste Asiático (más allá de la problemática cuestión del Mar del Sur de China), con Rusia y con Corea del Norte (país con el que se está dando una suerte de deshielo, tras un período de creciente frialdad y desconfianza bilateral). Hay un clima de mayor cercanía y previsibilidad con todos estos actores regionales.

En el caso del Pacífico, China no solo sigue promoviendo el comercio y las inversiones, sino que también busca ampliar su presencia en materia de defensa y seguridad con pequeños países de la región, lo que ha llevado a aumentar la tensión con Australia y Nueva Zelanda.

Todo este despliegue ha sido facilitado por la ausencia o repliegue relativo de EE. UU, que ha dejado a aliados históricos en una situación de gran incertidumbre y orfandad. Trump ha estado extorsionando con tarifas a países clave, como Japón y Australia, para que inviertan más en EE. UU., mientras les dice a sus altos mandos militares que “el enemigo de EE. UU. es interno”. Esta posición es funcional a China y aterroriza, por ejemplo, a las autoridades de la isla de Taiwán, siempre tan dependientes de EE. UU.

6. El lugar de América Latina en la política exterior china en 2025

Salvo el caso de Brasil, país con el que China ha expandido notablemente sus vínculos diplomáticos y económicos, y Perú, a partir de la puesta en marcha del megapuerto de Chancay, América Latina no ha ocupado un lugar prioritario en la agenda de la política exterior de China en 2025. Esto no quiere decir que no sigamos siendo muy relevantes por varios temas.

Hay un claro cambio en la tendencia, desde los préstamos descomunales para grandes obras de infraestructura hacia financiamiento de proyectos específicos vinculados al litio, las energías renovables y los vehículos eléctricos, principalmente. Lo que no deja de ser una muy interesante oportunidad para quienes sepan aprovecharla.

Además, el comercio entre China y América Latina creció casi 6 % en 2024, y superó los USD 500.000 millones. Somos y seguiremos siendo vitales para China en materia de recursos naturales, energía y alimentos. Justamente, todo lo que tiene para ofrecer la Argentina.

Pero, en lo que respecta a nuestro país, hay un relativo enfriamiento de las relaciones, que está directamente relacionado con el alineamiento total e ideológico de Milei con EE. UU., recientemente llevado al extremo ante una situación de emergencia financiera. Por tal motivo, las perspectivas no son alentadoras para las relaciones entre China y Argentina, incluso existe el riesgo de retroceder en muchos aspectos.

7. Conclusiones

El año 2025 ha mostrado a una China que mantiene con firmeza sus posiciones en relación con los principales temas y conflictos internacionales.

China ha abordado con mucho pragmatismo y sentido de la oportunidad el vínculo crítico con EE. UU., buscando ex-

pandir su visión sobre el orden global y el desarrollo, con foco en fortalecer y ampliar los foros de cooperación alternativos desde el sur global.

Es una China que apuesta, ante todo, a la resiliencia y a privilegiar la situación interna frente a un contexto externo muy inestable y adverso. Pero que no se aísla y tampoco abandona sus objetivos de política exterior. Por el contrario, China está sabiendo aprovechar, en lo posible, lo que le ofrece el nuevo contexto.

Referencias

Gu, B. (9 de julio de 2025). *Beijing's triangular play: Weaving development, diplomacy, and multilateralism*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2025/07/beijings-triangular-play-weaving-development-diplomacy-and-multilateralism/>

Kurtz-Phelan, D. (Anfitrión). (14 de abril de 2025). Why America shouldn't underestimate Chinese power [Episodio de podcast]. *The Foreign Affairs Interview*. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/podcasts/why-america-shouldnt-underestimate-chinese-power>

Levin, H. (3 de septiembre de 2025). *China showcases global ambitions at Shanghai Cooperation Organization Summit*. CSIS. <https://www.csis.org/analysis/china-showcases-global-ambitions-shanghai-cooperation-organization-summit>

Morris, L. J. (Moderador). (2025). *China's foreign policy in 2025: New political realities* [Panel de discusión]. Asia Society Policy Institute – Center for China Analysis. <https://asiasociety.org/policy-institute/chinas-foreign-policy-2025-new-political-realities>

Trigo, S. (4 de septiembre de 2025). *Xi Jinping and the transformation of Chinese foreign policy*. GATE Center. <https://gatecenter.org/en/xi-jinping-and-the-transformation-of-chinese-foreign-policy>

Inteligencia artificial, poder y sentido: de la rivalidad Washington-Pekín a la soberanía semántica latinoamericana

Mag. Alejandro Razzotti²²

1. La geotecnopolítica de la inteligencia artificial: entre Washington y Pekín

La Inteligencia Artificial (IA) no es un mero conjunto de herramientas digitales, sino la nueva gramática del poder: un dispositivo que reorganiza silenciosamente quién ve, quién decide y quién puede imaginar futuros posibles. En su arquitectura se concentran capacidades que antes estaban dispersas: el control de flujos de información, la producción de conocimiento y la administración de poblaciones. En este sentido, la IA opera como sistema tecnológico general —como la electricidad en su época—, pero con un rasgo adicional: su capacidad para definir, desde dentro, el marco interpretativo con el que las sociedades le dan sentido al mundo (Zuboff, 2019; Scientific Council for Government Policy, 2021; Pavel et al., 2023).

A partir de 2018, Washington comienza a traducir esta intuición en política concreta mediante el bloqueo tecno-

22 Abogado (UCA), MBA (IAE) y MPP (Georgetown University, becario Fulbright). Profesor de Tecnología y Sector Público en la UNSAM y titular de ISIIC, institución líder en la formación en chino mandarín y de servicios corporativos para trabajar con China. Miembro del Grupo de Trabajo sobre China del CARI e integrante del capítulo argentino del World Sinology Center (BLCU, China). Contacto: alejandro@culturazip.com

lógico a China, que incluye la aprobación de restricciones a proveedores chinos de infraestructura 5G y, desde 2019, la incorporación de Huawei y sus filiales a la Entity List, junto con sucesivas rondas de controles a la exportación de semiconductores avanzados y equipos de litografía. El objetivo declarado de estos instrumentos es limitar el acceso chino a chips de alto desempeño, unidades de procesamiento gráfico y servicios de cómputo en la nube necesarios para entrenar modelos de frontera, introduciendo un desacople selectivo en los tramos más sensibles de la cadena global de valor de la IA (Bateman, 2022; Zhang, 2023).

Esta estrategia se complementa con la construcción de una densa red de alianzas tecnológicas y marcos de gobernanza. El pilar II de AUKUS, centrado en capacidades avanzadas, busca integrar investigación, defensa y computación de alto rendimiento entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia, mientras que el G7 Hiroshima AI Process fija principios, códigos de conducta y estándares comunes para el desarrollo de sistemas de IA, con fuerte protagonismo de las democracias más avanzadas (G7 Leaders' Statement on the Hiroshima AI Process, 2023). En paralelo, empresas como OpenAI, Google DeepMind, Microsoft, Meta y Nvidia concentran el acceso a chips de última generación, infraestructuras de entrenamiento y modelos fundacionales, convirtiéndose en nodos privados de gobernanza que codiseñan, junto a los Gobiernos, reglas, métricas de seguridad y parámetros de uso aceptable.

La combinación de regulaciones extraterritoriales, concentración corporativa y control de infraestructuras digitales produce lo que denominamos una arquitectura de dominación cognitiva: restringe quién puede fabricar chips o exportar algoritmos, así como qué lenguajes, valores y marcos interpretativos quedan inscriptos en los modelos que organizarán la vida social. La literatura sobre colonialismo de datos y colonización algorítmica ha mostrado cómo las plataformas tienden a imponer lógicas anglosajonas e individualistas sobre sociedades periféricas, prolongando asimetrías históricas

bajo formas técnicas aparentemente neutrales (Rikap, 2021; Birhane, 2020; Couldry y Mejias, 2019). En esa clave, la supremacía de modelos entrenados casi exclusivamente en inglés y bajo parámetros culturales occidentales funciona como un mecanismo silencioso de subordinación epistémica.

China responde a esta presión con una estrategia de bricolaje tecnológico que combina impulso estatal, empresas privadas hiperdinámicas y una política de uso dual civilmilitar. En 2017 se autoimpuso convertir al país en líder mundial en 2030 y habilitó una red de zonas piloto, clústeres regionales e incentivos fiscales para articular universidades, grandes plataformas digitales y *startups* locales en torno a prioridades definidas centralmente. Como muestran los estudios sobre gobernanza autoritaria e IA, este modelo *top-down* busca tanto acelerar la productividad como reforzar la capacidad de control político y de seguridad interna (Zeng, 2020).

En este contexto, la estrategia de la fusión militar-civil —que, según el propio Departamento de Estado de EE. UU., apunta a borrar las fronteras entre innovación civil y militar— convierte a la IA en un insumo decisivo para la competencia estratégica, desde sistemas de mando y control hasta vigilancia automatizada y guerra algorítmica (Ford, 2020). La rivalidad sinoestadounidense deja así de ser solo geoeconómica para convertirse en una auténtica geotecnopolítica, en la que la disputa ya no se libra prioritariamente sobre territorios físicos, sino sobre cadenas de suministro de chips, estándares de gobernanza y semánticas entrenadas en modelos fundacionales (Kania, 2017).

Este artículo retoma y amplía el diagnóstico formulado en trabajos previos sobre el vínculo entre IA, poder y el ecosistema digital chino, donde se sostiene que la ausencia de proyectos propios en materia de modelos fundacionales condena a las periferias a aceptar, sin capacidad de negociación, arquitecturas algorítmicas diseñadas por otros (Razzotti, 2024, 2025).

Comprender esta lógica es crucial para América Latina: sin soberanía semántica y algorítmica —es decir, sin capacidad para definir infraestructuras de datos, marcos normativos y modelos entrenados en nuestros idiomas y contextos— la autonomía estratégica se vuelve retórica, y la región queda reducida a un papel secundario en un orden digital decidido en Washington y Pekín.

2. El modelo chino de IA: la ontología relacional y las cosmotécnicas

El modelo chino de IA no puede entenderse como una simple copia funcional de Silicon Valley. Se enraíza en una ontología relacional donde la persona no es un individuo autónomo, sino un nudo en una red que vincula cielo, tierra y comunidad. El sincretismo de las Tres Enseñanzas —confucianismo, taoísmo y budismo— ha sido descrito por la filosofía contemporánea como una ontología centrada en procesos y correlaciones, más que en sustancias aisladas (Ames, 2011; Pan, 2018).

En el confucianismo, la armonía social no equivale a homogeneidad, sino a un ajuste dinámico entre roles jerárquicos y emociones morales. La persona se define por su pertenencia a redes de obligaciones recíprocas, de modo que el eje no es la autonomía individual, sino la corrección de las relaciones (Angle, 2021). Aplicado a la tecnología, este horizonte implica que la IA debe contribuir al cultivo de la virtud y al buen gobierno, no solo a la eficiencia económica (Zeng, 2022).

El taoísmo introduce la noción de un flujo espontáneo (*ziran*) en el que humanos, artefactos y naturaleza participan sin fronteras rígidas. La acción eficaz no consiste en forzar la realidad, sino en ajustarse a la “propensión de las cosas” (*shi*); el principio de *wu wei* —no acción forzada— inspira una idea de técnica como modulación fina de procesos complejos, no como imposición de un diseño externo (Jullien, 1999).

La tercera columna es el budismo, que aporta la noción de interdependencia radical y la centralidad de la compasión. Si todos los fenómenos emergen de redes de causas y condiciones, las tecnologías inteligentes no son neutrales: amplifican patrones de atención, deseo y poder. Su legitimidad se mide por su capacidad para reducir el sufrimiento y ampliar las capacidades de los más vulnerables (Hershock, 2021).

Yuk Hui ha conceptualizado esta especificidad en términos de cosmotécnica: no existe “la” técnica universal, sino múltiples cosmotécnicas que articulan, de manera inseparable, un cierto orden cósmico y un cierto orden moral (Hui, 2016). La IA “con características chinas” es la variante contemporánea que busca armonizar modernización tecnológica, continuidad civilizatoria y liderazgo político.

3. La cosmotécnica china aplicada a la IA: orden, semántica y proyecto civilizatorio

Sobre este trasfondo ontológico se articulan tres conceptos que condensan el modelo chino de IA. El primero es la *armonía social*. En la planificación estratégica y en la regulación algorítmica, la prioridad no es la disrupción creativa, sino la compatibilización entre innovación y cohesión política. La IA debe reforzar el orden, prevenir la fragmentación social y apoyar objetivos como la reducción de desigualdades territoriales o la gobernanza urbana inteligente (Qiao-Franco y Zhu, 2024; Zeng, 2022). La idea de “control armónico” resume esta lógica: se fomenta la experimentación, pero dentro de marcos de valores socialistas y de estabilidad institucional.

El segundo concepto es la *sinización algorítmica*. A diferencia de los grandes modelos occidentales, entrenados en corpus anglosajones, los modelos chinos se apoyan en infraestructuras semánticas propias. WuDaoCorpora, por ejemplo, compila terabytes de texto en mandarín que incluyen literatura clásica, textos morales y contenidos de medios nacionales, sometidos a rigurosos filtros temáticos y de calidad (Yuan

et al., 2021). Otros modelos como CINO incorporan también lenguas minoritarias y dialectos regionales, ampliando el espacio lingüístico más allá del mandarín (Yang et al., 2022). Esta “curación semántica” persigue tres objetivos simultáneos: reducir el sesgo cultural importado, reforzar una soberanía lingüística y cultural digital y alinear el comportamiento de los modelos con los marcos normativos del Partido Comunista Chino.

El tercer concepto es el de una *IA de civilización*. China no concibe sus modelos fundacionales únicamente desde una perspectiva comercial, sino como vectores de un relato civilizatorio propio. La categoría de *Estado civilizacional* subraya que el país se piensa a sí mismo como depositario de una tradición milenaria que debe proyectarse en clave tecnológica y global (Zhang, 2012). En documentos estratégicos se afirma que la revolución de la IA debe contribuir a construir “una comunidad de futuro compartido para la humanidad”, fórmula que combina ambición universalista con afirmación de una especificidad cultural (Peters, 2019). La IA se convierte así en instrumento de *soft power* y de continuidad civilizatoria: no solo se compite por parámetros de rendimiento, sino por el significado del mundo digital y por los valores que lo organizan.

Desde América Latina, este marco teórico es particularmente sugerente porque desnaturaliza el supuesto universalismo técnico: si China puede articular una cosmotécnica propia, también la región podría imaginar una IA ligada a sus historias, lenguas y conflictos.

4. La arquitectura tecnopolítica de la IA china

De este modo, la IA china no emerge como un sector tecnológico aislado, sino como la expresión institucional de una ontología relacional que concibe a la sociedad como un entramado de obligaciones recíprocas. Este trasfondo no es decorativo: organiza la forma en que el Partido-Estado imagina

la IA como mecanismo de coordinación social, ingeniería institucional y continuidad civilizatoria.

El Plan de Desarrollo de la Nueva Generación de Inteligencia Artificial de 2017 consolidó esta mirada al articular un triángulo que combina planificación estatal de largo plazo; sinergia entre Partido, empresas y universidades, y zonas piloto de experimentación (State Council of the PRC, 2017). La lógica del 新型举国体制 (*xin xing jüguo tizhi*), el nuevo sistema de movilización de todo el país, reorganiza el aparato científico-tecnológico para concentrar recursos, disciplinar prioridades y activar capacidades dispersas (Groenewegen-Lau, 2024).

El liderazgo del Comité Permanente del Buró Político garantiza una gobernanza centralizada que fija directrices ideológicas, mientras que la Comisión Central de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Ciencia y Tecnología traducen estas metas en políticas concretas y los niveles subnacionales las ejecutan dentro de un margen de maniobra estrechamente supervisado. No se trata de regular la innovación, sino de inscribirla en una arquitectura de sentido.

Desde esta perspectiva, la IA deja de ser un objeto problemático —como lo es en Occidente cuando se discute la “superinteligencia”— y aparece como una infraestructura comparable a la electricidad, cuya función es elevar la productividad, reducir fricciones burocráticas y modernizar la gobernanza (Ding, 2022). La innovación adquiere valor si contribuye al proyecto político más amplio de estabilidad, seguridad y prosperidad; de allí que la disrupción, en cambio, se percibe como ruido que amenaza la cohesión.

El andamiaje regulatorio refleja esta posición. Las leyes de Servicios Algorítmicos, de Protección de Información Personal, de Seguridad de Datos y los lineamientos para IA generativa consolidan lo que la literatura denomina el “modelo chino de regulación de IA”: que promueve la innovación dentro de límites que aseguran la soberanía informacional, la estabilidad

política y el control ideológico (Sheehan, 2023; Asia Society Policy Institute, 2024). El principio de *control armónico* sintetiza esta ecuación: permitir que la IA avance, siempre que lo haga al servicio del orden, de modo que el regulador chino opera como guardián del equilibrio y de la narrativa.

En paralelo, China desarrolla una infraestructura semántica propia. Como se destacó, WuDaoCorpora y otros similares conforman un universo textual seleccionado, que incluye literatura clásica, moral confuciana y medios domésticos, mientras que modelos como CINO amplían el espectro incorporando lenguas minoritarias (Yang *et al.*, 2022; Yuan *et al.*, 2021). El Chinese Values Corpus refleja esta intención al inscribir “valores centrales chinos” en el entrenamiento de los modelos (Wu *et al.*, 2025). Aquí la técnica y la semántica dejan de ser separables: la curación de datos es ya una forma de gobernanza cultural. Los estudios sobre censura algorítmica confirman que los modelos exhiben un sesgo sistemático en lengua china cuando han sido ajustados con contenido filtrado. DeepSeek, con su capacidad de “pensar” respuestas críticas y luego autocensurarse, encarna esta tensión: un modelo potente cuya racionalidad permite entrever lo que su interfaz calla (Ahmed, Knockel y Greenstadt, 2025).

La IA se incorpora así al repertorio de gobernanza interna. En provincias y municipios, DeepSeek se usa en servicios públicos, asesorías jurídicas, mediación vecinal y líneas de atención, no solo para optimizar procesos, sino para orientar la conversación social bajo criterios de corrección política (Thome, 2025; Colville, 2025). Paralelamente, las regulaciones sobre *deepfakes* y contenido sintético de la Administración del Ciberespacio de China (CAC) reafirman que la moderación algorítmica no es un apéndice técnico, sino parte de un proyecto de estabilidad narrativa (Cyberspace Administration of China *et al.*, 2023; Cyberspace Administration of China, 2022; 2021).

En el plano internacional, China proyecta esta tecnopolítica hacia esquemas de gobernanza global. Sus documentos

sobre IA promueven la soberanía digital, la no intervención y la legitimidad de múltiples rutas normativas, y en foros como ONU y BRICS, Pekín disputa la pretensión occidental de universalidad y propone un pluralismo tecnológico que habilite a cada civilización a inscribir su propio orden semántico en la IA (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2023; 2024).

Lejos de la imagen de cohesión perfecta, el ecosistema chino de IA está atravesado por fricciones que desmienten cualquier lectura monolítica. La relación entre el centro y las provincias revela competencias por recursos y flexibilizaciones regulatorias que a menudo contradicen lineamientos centrales (Zeng, 2020; Groenewegen-Lau, 2024). Entre las grandes empresas —Baidu, Alibaba, Tencent, Huawei— y nuevas firmas como DeepSeek, prevalece una extrema rivalidad que fragmenta estándares (Ding, 2022). Incluso la regulación es un campo de disputa: la CAC compete con ministerios sectoriales mientras actores privados exploran zonas grises para acelerar innovaciones (Sheehan, 2023). A ello se suman costos internos menos visibles: censura y autocensura que generan *chilling effects* sobre la investigación y el debate público (Qiang, 2019; Ahmed, Knockel y Greenstadt, 2025), así como una creciente rigidez institucional derivada de la dependencia de soluciones estatales (Arcesati, 2024; Hobbs y Roberts, 2018). Sobre este trasfondo, la estrategia china enfrenta límites estructurales: la dependencia en litografía avanzada y chips de alto rendimiento obliga a un bricolaje tecnológico sostenido que compensa parcialmente las sanciones de EE. UU. (Hern y Standage, 2025; He, 2024; Ezell, 2024).

En síntesis, la IA “con características chinas” es un conjunto de modelos y productos con un régimen tecnopolítico que combina con esfuerzo: una ética colectivista y relacional; planificación estatal de largo plazo bajo liderazgo del Partido; un marco regulatorio denso, orientado al *control armónico* de la innovación; una curaduría de datos y valores diseñada para reforzar narrativas oficiales; y un ecosistema industrial que

—con incentivos estatales— evoluciona en una competencia total. Para América Latina, este modelo no debe ser imitado, pero sí analizado: revela que toda IA encarna una visión del mundo y que la disputa tecnológica es, en realidad, una disputa por el sentido. Únicamente desde esa comprensión puede pensarse una alternativa regional que no reproduzca dependencias, sino que construya su propia gramática digital.

5. De la periferia cognitiva a la autonomía regional: fundamentos para una IA latinoamericana

Para América Latina, el modelo chino revela una verdad que la región conoce desde hace décadas: la tecnología nunca es neutra. La IA, al igual que antes las telecomunicaciones o los sistemas financieros, representa visiones del mundo. La región ingresa a este umbral tecnológico arrastrando un patrón persistente de dependencia: un “colonialismo de datos” en el que plataformas externas extraen información y la procesan en modelos globales que rara vez incorporan lenguas, tensiones sociales o imaginarios latinoamericanos (Couldry y Mejías, 2019; SELA, 2025). No es un problema técnico, sino epistemológico. Si los modelos que utilizamos fueron entrenados mayormente en inglés y bajo categorías del norte, la conversación pública, las instituciones y hasta nuestras formas de pensarnos terminan mediadas por una semántica ajena (Rikap y Lundvall, 2022; Razzotti, 2024). La IA opera así como un traductor silencioso que reorganiza los marcos de inteligibilidad, desplazando modos locales de interpretar el mundo.

En ese contexto, la soberanía semántica aparece como noción estructurante. La cuestión decisiva es quién define qué corpus se utiliza, qué valores y lenguas son representados, y desde qué marcos se produce el conocimiento. La literatura reciente comienza a reconocer esta dimensión. Amado (2025) advierte que, sin una intervención deliberada, la región derivará hacia una nueva dependencia cognitiva, mientras que Levy Yeyati (2025a; 2025b) sostiene que la única manera de

evitarlo es concebir la IA no como un producto importado, sino como un bien público regional basado en datos propios, instituciones robustas y una gobernanza multilateral coordinada.

Desde la economía política, la viabilidad de una IA latinoamericana no consiste en replicar las capacidades industriales de Estados Unidos o China, sino en desarrollar un modelo de especialización inteligente que combine costos marginales decrecientes, cooperación regional y uso estratégico del código abierto. Formar modelos de frontera exige inversiones millonarias; formar modelos medianos, culturalmente situados y técnicamente eficientes exige coordinación. Las economías de escala del entrenamiento —donde el costo principal no es la fase inicial, sino el cómputo continuo para actualización y *fine-tuning*— vuelven la escala óptima necesariamente regional.

Bajo esta lógica, una IA latinoamericana solo es viable si se actúa como una región: si concibe sus infraestructuras, sus corpus y sus capacidades científicas como un entramado compartido. Lo contrario condenaría a cada país a reproducir, en miniatura, las mismas limitaciones que hoy impiden competir en un mercado dominado por gigantes.

A ello se suma un argumento dinámico: la inacción tiene costos crecientes. El riesgo es repetir el patrón histórico de especialización primaria: proveer energía, clima y datos para modelos ajenos sin apropiarse del valor algorítmico (Rikap y Lundvall, 2022; Rikap, 2021). Los costos incluyen pérdida de competitividad industrial, encarecimiento del acceso a tecnologías avanzadas y erosión de la autonomía semántica. En cambio, una estrategia cooperativa basada en modelos adaptados a necesidades locales podría transformar sectores como agricultura, salud, logística, energías limpias o administración pública, donde el diferencial de productividad depende menos del tamaño del modelo que de su pertinencia cultural y regulatoria.

En paralelo, la región comenzó a esbozar una arquitectura institucional que, aunque incipiente, muestra un cambio discursivo. El ILIA 2025 ofrece una cartografía precisa del estado de situación: Chile, Brasil y Uruguay aparecen como líderes en infraestructura, talento y gobernanza; Argentina combina excelencia científica con baja articulación política (Durán et al., 2025).

En este ecosistema emergente, surge una iniciativa colaborativa, Latam-GPT, que busca dotar a la región de una infraestructura semántica propia entrenada con corpus latinoamericanos y abierta a usos públicos y privados (CENIA, 2025). Su objetivo no es competir en tamaño, sino en relevancia cultural, pertinencia lingüística y capacidad para actuar como plataforma común. La evidencia del BID revela que, para la IA global, lenguas como quechua o guaraní son ruido antes que conocimiento. Esa omisión no es técnica: es una forma de violencia cognitiva que vuelve urgente construir capacidad lingüística propia (Lucas et al., 2025). Este esfuerzo puede leerse como un primer movimiento para traducir la diversidad histórica y cultural del continente en capacidad computacional: no una copia, sino una afirmación de identidad.

La autonomía latinoamericana en IA no se juega en la ilusión de replicar a Silicon Valley o a Shenzhen, sino en la capacidad de disputar el sentido, capturar valor económico y asegurar que la IA se oriente hacia las prioridades lingüísticas, culturales y sociales del continente.

La pregunta no es si la región puede construir su propia IA, sino si puede permitirse no hacerlo. Permanecer en la periferia cognitiva —relegados a utilizar modelos diseñados en otros centros de poder— equivale a retirarse de la disputa por el futuro digital. Es aceptar, casi por *default*, que sean otros quienes definan los horizontes de lo posible y los límites de lo pensable; que la imaginación tecnológica de la región quede subordinada a arquitecturas que nunca fueron hechas para ella. En ese gesto de pasividad se decide, sin decirlo, qué

mundos pueden existir y cuáles quedan irremediablemente fuera del mapa.

6. Soberanía o servicio: el verdadero dilema de Stargate Argentina

El proyecto Stargate Argentina, anunciado en octubre de 2025 por OpenAI y Sur Energy para instalar un centro de datos de 500 MW en la Patagonia, se presenta como la puerta de entrada al ecosistema global de cómputo avanzado (OpenAI, 2025; Presidencia de la Nación, 2025). Pero, visto desde la soberanía algorítmica, plantea un dilema central: ¿será Argentina un mero territorio de infraestructura para modelos externos o podrá convertir esta inversión en capacidades propias?

La infraestructura, por sí sola, no produce soberanía: adquiere valor si se inscribe en un proyecto semántico y regulatorio nacional. Si Stargate se limita a vender cómputo, reproducirá una dependencia periférica. Pero si el Estado negocia acceso a capacidades, formación de talento y uso compartido para iniciativas regionales, podría transformarse en palanca de autonomía relativa. El riesgo es caer en una “soberanía como servicio”, donde la infraestructura está en el territorio, pero el control efectivo permanece afuera (Durán *et al.*, 2025; Morozov, 2022).

El giro promercado y prooccidental del Gobierno de Javier Milei refuerza la tendencia a tercerizar funciones estratégicas bajo la lógica de atraer inversiones y “modernizar” la economía. En ese marco, Stargate aparece como una apuesta ambiciosa, pero desanclada de una política robusta de soberanía digital. Sin un proyecto de Estado que capture capacidades —y no solo renta energética—, Argentina corre el riesgo de consolidarse como periferia cognitiva: proveedor de clima

computacional para modelos diseñados en otros centros de poder.

7. Del diagnóstico a la estrategia: reconstituir la autonomía tecnológica argentina

Argentina debería dejar atrás su rol marginal en el ecosistema digital y avanzar hacia una estrategia nacional de IA con horizonte 2035, sostenida en inversión pública, articulación federal y planificación multisectorial. La falta de implementación del Plan ArgenIA mostró que el país produce diagnósticos correctos, pero carece de continuidad política y capacidad institucional para ejecutarlos (Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2019). La creación de la Mesa Interministerial de IA en 2023 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023) y la cooperación con UNESCO en ética y gobernanza (UNESCO, 2021; 2024) abren una ventana para reorientar la agenda y aspirar a un liderazgo regional.

La debilidad argentina en IA no responde solo a problemas técnicos: es parte de un proceso más amplio de “desautonomización” de la política exterior y tecnológica, que ha erosionado la capacidad del Estado para formular y sostener estrategias propias frente a crisis internas y presiones externas (Actis y Malacalza, 2020; 2021). Décadas de endeudamiento crónico, ajustes fiscales y giros bruscos en la orientación geopolítica produjeron un Estado con baja memoria institucional, escasa previsibilidad regulatoria y limitada capacidad de inversión estratégica. Sin revertir estas condiciones estructurales, cualquier política de IA corre el riesgo de convertirse en un ejercicio declarativo más que en un proyecto nacional de largo plazo.

Una estrategia robusta de IA debe combinar gobernanza inclusiva, soberanía semántica, infraestructura abierta, desarrollo de talento, enfoque de derechos y una experimentación regulatoria unida a una cooperación internacional inteligente.

La experiencia de Uruguay muestra, con matices, que un país de ingresos medios puede construir una política de IA con participación amplia, criterios éticos y una temporalidad que no sucumbe al cortoplacismo. Su Estrategia 2024-2030 —tejida con más de 300 actores públicos y privados— revela que la gobernanza multisectorial es una posibilidad real (Agesic, 2024). Brasil, desde otro ángulo, inscribe la IA en la idea de “bien común”, combinando ambición productiva con una lectura soberana del dato (MCTI y CGEE, 2025).

Si Argentina aspira a escapar de su deriva pendular, necesita una arquitectura institucional que produzca continuidad. Un Consejo Nacional de IA —federal, científico, productivo y ciudadano— sería el primer gesto de un Estado dispuesto a pensar más allá del ciclo electoral, en sintonía con las recomendaciones de la OCDE y la CAF y con el diagnóstico regional del ILIA (Durán *et al.*, 2025; OCDE/CAF, 2022). Pero esta arquitectura estaría incompleta sin un actor decisivo: las ciudades. Como señala Bria (2020), es en ellas donde la IA se vuelve concreta, donde la gobernanza digital encuentra su escala humana, donde los comunes tecnológicos pueden ensayarse sin la rigidez de la geopolítica nacional. Buenos Aires, Montevideo o São Paulo no deben ser satélites del Estado central, sino laboratorios vivos de soberanía digital.

El segundo eje es la soberanía semántica. Como se expresó, se ha demostrado que los sesgos aumentan al operar fuera del inglés (Lucas *et al.*, 2025). Argentina debe construir infraestructuras semánticas nacionales basadas en corpus en español rioplatense y lenguas originarias, repositorios abiertos, digitalización de archivos y participación comunitaria. En términos tecnológicos, modelos abiertos y eficientes como DeepSeek-R1, diseñado para operar con recursos de cómputo reducidos (DeepSeek-AI, 2025), muestran que es posible avanzar hacia capacidades propias sin depender de infraestructuras de costos prohibitivos.

El desarrollo de talento es un tercer pilar estratégico. América Latina enfrenta un déficit estructural de especialis-

tas en ciencia de datos y gobernanza algorítmica agravado por la fuga de profesionales hacia el norte global (Levy Yeyati, 2025a). Para revertir este patrón, el país debe implementar un plan que articule becas, formación dual, incentivos al retorno de investigadores y alianzas con organismos multilaterales. Sin políticas activas, el capital científico argentino continuará alimentando ecosistemas ajenos.

El cuarto eje es un enfoque de derechos. Alineada con la Recomendación sobre la Ética de la IA de la UNESCO y los Principios de la OCDE, con sus sucesivas revisiones, la estrategia nacional debe exigir sistemas explicables, auditables y sujetos a evaluaciones de impacto (OCDE, 2025a, UNESCO, 2021). La OCDE muestra que la transparencia algorítmica mejora la confianza pública y reduce riesgos sistémicos mientras que las experiencias como la del GobLab UAI prueban la viabilidad de institucionalizar estos mecanismos en el sector público (OCDE, 2025b; GobLab UAI y Consejo para la Transparencia, 2021).

Finalmente, la estrategia argentina debe incorporar la experimentación regulatoria (*sandbox*) inspirada en las zonas piloto chinas y en el marco conceptual de la OCDE (OCDE, 2023). Estas herramientas permiten adaptar la regulación a capacidades locales sin renunciar a estándares de derechos. Derechos Digitales (2025) subraya que los *sandboxes* aceleran el aprendizaje regulatorio sin comprometer garantías fundamentales. Su articulación con una política exterior tecnológica inteligente —que debería ser neutral frente a la rivalidad China-EE. UU.— permitiría fortalecer la cooperación sur-sur y aprovechar iniciativas como la Alianza Digital UE-ALC (SEAE, 2023; SELA, 2023), así como integrarse de manera activa al ecosistema emergente de modelos regionales.

En este marco, “una IA argentina” no equivale a tener un modelo propietario cerrado que compita con ChatGPT o Qwen, significa ocupar un lugar no subordinado en la constelación de infraestructuras, normas y semánticas que definirán el futuro digital. La pregunta para Argentina no es si puede

copiar el modelo chino, sino qué rasgos —foco en el largo plazo, centralidad de lo público, construcción de infraestructura semántica propia— puede adaptar sin replicar su lógica de control político.

8. A modo de conclusión: hacia una IA con sello propio

La rivalidad entre Estados Unidos y China ha inaugurado una geotecnopolítica donde lo decisivo ya no son solo los chips o los modelos, sino la capacidad de definir el sentido del mundo digital. El caso chino demuestra que es posible articular una estrategia de IA coherente con una cosmovisión propia: una tecnología orientada a la armonía social, la continuidad histórica y la centralidad cultural, respaldada por planificación estatal y una curación semántica que inscribe valores locales en los algoritmos.

Para América Latina, esta constatación es doblemente relevante. Por un lado, advierte que la inacción conduce a una dependencia cognitiva donde los modelos importados fijan categorías, lenguas y horizontes imaginables. Por otro, abre la posibilidad de construir tecnologías que respondan a prioridades regionales, siempre que exista voluntad política sostenida y una comprensión de que la disputa tecnológica es, ante todo, una disputa por el sentido. Latam-GPT ilustra un camino de soberanía semántica mediante cooperación y código abierto; Stargate Argentina, en cambio, expone el riesgo de quedar atrapados en un rol periférico si la infraestructura no se articula con capacidades propias.

Para América Latina y para Argentina, el desafío es dejar de ser usuarios tardíos de arquitecturas externas y definir una posición propia en el nuevo régimen internacional de la IA. La tarea estratégica consiste en traducir nuestra pluralidad cultural, tradición científica y prioridades de desarrollo en una estructura algorítmica con semántica propia.

En última instancia, la disputa por la IA es una disputa civilizatoria. De la capacidad de América Latina —y especial-

mente de Argentina— para intervenir en ella con proyectos propios dependerá que la IA se convierta en una nueva capa de subordinación o en un instrumento para reescribir nuestro destino colectivo con mayor autonomía.

Referencias

Actis, E. y Malacalza, B. (2021a). Diez máximas de la política exterior argentina para el siglo XXI. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 1(1), 1-15. <https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2021/07/Diez-m%C3%A1ximas-de-la-pol%C3%ADtica-exterior-argentina-para-el-siglo-XXI.-Actis-y-Malacalza.pdf>

Actis, E. y Malacalza, B. (2021b). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, 291, 114-126.

Agesic. (2024). *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024-2030: Marco de referencia*. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Ahmed, M., Knockel, J. y Greenstadt, R. (2025). An analysis of Chinese censorship bias in LLMs. *Proceedings on Privacy Enhancing Technologies*, 2025(4), 112-129. <https://doi.org/10.56553/popets-2025-0122>

Amado, N. (2025). *AI sovereignty in Latin America: Regional digital dependence and the potential to overcome it* (RegulAite Working Paper 02/2025). RegulAite.

Ames, R. T. (2011). *Confucian role ethics: A vocabulary*. The Chinese University Press / University of Hawai'i Press.

Angle, S. C. (2021). Can artificial intelligence lead us to genuine virtue? A Confucian perspective. En B. Song (Ed.), *Intelligence and wisdom: Artificial intelligence meets Chinese philosophers* (pp. 49-64). Springer Nature Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-16-2309-74>

Arcesati, R. (2024). *China's AI development model in an era of technological deglobalization*. Policy brief, UC Institute on Global Conflict and Cooperation & MERICS.

Bateman, J. (2022). *U.S.-China technological "decoupling": A strategy and policy framework*. Carnegie Endowment for International Peace.

Birhane, A. (2020). Algorithmic colonization of Africa. *SCRIPTed*, 17(2), 389-409. <https://doi.org/10.2966/scrip.170220.389>

Camacho Gutiérrez, L. (2025). Sandboxes para la IA en países de América Latina y Europa. *Derechos Digitales*. https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/2025/09/Sandboxes_V2.pdf

CENIA. (2025). *Latam-GPT: Un modelo de lenguaje hecho en Latinoamérica, para Latinoamérica*. Centro Nacional de Inteligencia Artificial.

Chen, Q. (2024). *China's emerging approach to regulating general-purpose artificial intelligence: Balancing innovation and control*. Asia Society Policy Institute.

Colville, A. (25 de abril de 2025). DeepSeek: A tool tuned for social governance. *China Brief*, 25(8).

Couldry, N. y Mejias, U. A. (2019). *The costs of connection: How data is colonizing human life and appropriating it for capitalism*. Stanford University Press.

Cyberspace Administration of China, National Development and Reform Commission, National Development and Reform Commission, Ministry of Education, Ministry of Science and Technology, Ministry of Industry and Information Technology, Ministry of Public Security y National Radio and Television Administration. (2023). *Interim measures for the management of generative artificial intelligence services*. <https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/CASI/documents/Translations/2023-08-07%20ITOW%20Interim%20Measures%20for%20the%20Management%20of%20Generative%20Artificial%20Intelligence%20Services.pdf>

Cyberspace Administration of China. (2021). *Provisions on the administration of algorithmic recommendation for internet information services*.

Cyberspace Administration of China. (2022). *Provisions on the administration of deep synthesis internet information services*.

DECODE (2020). *Common knowledge: Citizen-led data governance for better cities*. Nesta. <https://media.nesta.org.uk/>

documents/DECODE_Common_Knowledge_Citizen_led_data_governance_for_better_cities_Jan_2020.pdf

DeepSeek-AI. (2025). *DeepSeek-R1: Incentivizing reasoning capability in LLMs via reinforcement learning*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2501.12948>

Ding, J. (2022). *Techno-industrial policy for New Infrastructure: China's approach to promoting artificial intelligence as a general-purpose technology* (Documento de trabajo 10). UC Institute on Global Conflict and Cooperation.

Durán, R., Moreno, A., Adasme, S., Rovira, S., Jordán, V. y Poveda, L. (2025). *Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) 2025*. CEPAL y CENIA.

Ezell, S. (2024). *How innovative is China in semiconductors?* Information Technology and Innovation Foundation.

Ford, C. A. (16 de marzo de 2020). *The PRC's "Military-Civil Fusion" strategy is a global security threat*. U.S. Department of State.

G7 Leaders' Statement on the Hiroshima AI Process. 30 de octubre de 2023. <https://www.mofa.go.jp/files/100573466.pdf>

GobLab UAI y Consejo para la Transparencia. (2021). *Transparencia algorítmica en el sector público*. Consejo para la Transparencia / GobLab UAI.

Groenewegen-Lau, J. (2024). *Whole-of-nation innovation: Does China's socialist system give it an edge in science and technology?* UC Institute on Global Conflict and Cooperation; MERICS.

He, A. (2024). *In the global AI chips race, China is playing catch-up*. Centre for International Governance Innovation.

Hern, A. y Standage, T. (2 de diciembre de 2025). *Does every country need its own AI?* [Episodio de Podcast]. En *The Intelligence*. The Economist.

Hershock, P. D. (2021). *Buddhism and intelligent technology: Toward a more humane future*. Bloomsbury Publishing.

Hobbs, W. y Roberts, M. E. (2018). How sudden censorship can increase access to information. *American Political Science Review*, 115(2), 623-639. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000084>

Hui, Y. (2016). *The question concerning technology in China: An essay in cosmotechnics*. Urbanomic / Sequence Press.

Jefatura de Gabinete de Ministros. (8 de septiembre de 2023). *Decisión Administrativa 750/2023: Creación de la Mesa Interministerial sobre Inteligencia Artificial*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Jullien, F. (1999). *Tratado de la eficacia* (Traductor: A. H. Suárez Girard). Ediciones Siruela.

Kania, E. B. (2017). *Battlefield singularity: Artificial intelligence, military revolution, and China's future military power*. Center for a New American Security.

Levy Yeyati, E. (2025a). *Latam-GPT and the search for AI sovereignty*. Brookings Institution.

Levy Yeyati, E. (2025b). *An Enabling Regulatory Framework for Artificial Intelligence in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0013801>

Lucas, M., Burgueño, A., Carazas, M., Buenadicha Sánchez, C., Ramírez Rufino, S. y Rosales Torres, C. S. (2025). *El desempeño de la inteligencia artificial en el uso de lenguas indígenas americanas*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0013542>

MCTI y CGEE. (2025). *IA para o bem de todos: Plano Brasileiro de Inteligência Artificial*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2023). *Global artificial intelligence governance initiative*.

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2024). *Position paper of the People's Republic of China on strengthening ethical governance of artificial intelligence*.

Morozov, E. (2022). Critique of techno-feudal reason. *New Left Review*, 133/134, 89-126. <https://doi.org/10.64590/13n>

OCDE. (2023). *Regulatory sandboxes in artificial intelligence* (OECD Digital Economy Papers, N.º 356). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8f80a0e6-en>

OCDE. (2025a). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence* (OECD/LEGAL/0449).

OCDE. (2025b). *Transparencia algorítmica en el sector público: Un informe sobre el estado del arte de los instrumentos de transparencia algorítmica*. OECD / GPAI.

OCDE/CAF. (2022). *Uso estratégico y responsable de la inteligencia artificial en el sector público de América Latina y el Caribe*. OECD Publishing; Banco de Desarrollo de América Latina. <https://doi.org/10.1787/5b189cb4-es>

OpenAI. (14 de octubre de 2025). *La oportunidad de Argentina en IA. La colaboración entre Sur Energy y OpenAI busca traer el primer proyecto Stargate a América Latina*. <https://openai.com/es-419/global-affairs/argentinai-opportunity/>

Pan, C. (2018). Toward a new relational ontology in global politics: China's rise as holographic transition. *International Relations of the Asia-Pacific*, 18(3), 339-367. <https://doi.org/10.1093/irap/lcy010>.

Pavel, B., Ke, I., Spirtas, M., Ryseff, J., Sabbag, L., Smith, G., Scholl, K. y Lumpkin, D. (2023). *AI and geopolitics: How might AI affect the rise and fall of nations?* RAND Corporation.

Peters, M. A. (2019). The Chinese Dream, Belt and Road Initiative and the future of education: A philosophical postscript. *Educational Philosophy and Theory*, 54(7), 857-862. <https://doi.org/10.1080/00131857.2019.1696272>

Presidencia de la Nación Argentina. (10 de octubre de 2025). *El Presidente Milei recibió a representantes de OpenAI en Casa Rosada*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-milei-recibio-representantes-de-openai-en-casa-rosada>

Qiang, X. (2019). The road to digital unfreedom: President Xi's surveillance state. *Journal of Democracy*, 30(1), 53-67. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0004>

Qiao-Franco, G. y Zhu, R. (2024). China's artificial intelligence ethics: Policy development in an emergent community of practice. *Journal of Contemporary China*, 33(146), 189-205. <https://doi.org/10.1080/10670564.2022.2153016>

Razzotti, A. (2024). Hacia un Proyecto Manhattan de la inteligencia artificial: Una hoja de ruta para Argentina. En J. E. Malena (Ed.). *China en el año 2024: Política exterior, política económica, relaciones con ASEAN y el mundo árabe-musulmán, y desarrollo de la inteligencia artificial*, 57-74 (Doc. de Trabajo N.º 118). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Razzotti, A. (junio de 2025). *Una inteligencia artificial con características chinas: ¿Qué puede aprender Argentina?* [Ponencia]. Primer Seminario 2025 del Grupo de Trabajo sobre China. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Rikap, C. (2021). *Capitalism, power and innovation: Intellectual monopoly capitalism uncovered*. Routledge.

Rikap, C. y Lundvall, B-Å. (2022). Big tech, knowledge predation and the implications for development. *Innovation and Development*, 12(3), 389-416. <https://doi.org/10.1080/2157930x.2020.1855825>

Scientific Council for Government Policy. (2021). *Mission AI: The new system technology*. WRR. <https://english.wrr.nl/publications/reports/2021/11/11/summary-mission-ai>

SEAE. (2023). *Alianza Digital UE-LAC*. Servicio Europeo de Acción Exterior.

Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. (2019). *Plan Nacional de Inteligencia Artificial (ArgenIA)*. Presidencia de la Nación.

SELA. (16 de marzo de 2023). América Latina y el Caribe y la Unión Europea refuerzan sus lazos de colaboración con el lanzamiento de la Alianza Digital EU-LAC. *Boletín Regional del SELA*.

SELA. (2025). *Gobernanza ética de la inteligencia artificial: Grandes empresas tecnológicas, inteligencia artificial y la gobernanza global tecnológica* (2.^a ed.). Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

Sheehan, M. (2023). *China's AI regulations and how they get made*. Carnegie Endowment for International Peace.

State Council of the PRC. (2017). *New Generation Artificial Intelligence Development Plan*. DIGICHINA. Stanford University. <https://digichina.stanford.edu/work/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/>

Thome, L. (28 de marzo de 2025). PRC deploys DeepSeek across local governments. *China Brief*, 25(6).

UNESCO.(2021).*Recommendation on the ethics of artificial intelligence*. <https://www.unesco.org/en/articles/recommendation-ethics-artificial-intelligence>

UNESCO. (2024). *Paving the way: UNESCO informs AI regulation in Latin America*. <https://www.unesco.org/en/articles/paving-way-unesco-informs-ai-regulation-latin-america>

Wu, P., Shen, G., Zhao, D., Wang, Y., Dong, Y., Shi, Y., Lu, E., Zhao, F. y Zeng, Y. (2025). CVC: A large-scale Chinese value rule corpus for value alignment of large language models. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2506.01495>

Yang, Z., Xu, Z., Cui, Y., Wang, B., Lin, M., Wu, D. y Chen, Z. (2022). CINO: A Chinese minority pre-trained language model. En *Proceedings of the 29th International Conference on Computational Linguistics* (pp. 3937-3949). Association for Computational Linguistics. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2202.13558>

Yuan, S., Zhao, H., Du, Z., Ding, M., Liu, X., Cen, Y., Zou, X., Yang, Z. y Tang, J. (2021). WuDaoCorpora: A super large-scale Chinese corpora for pre-training language models. *AI Open*, 2, 65-68. <https://doi.org/10.1016/j.aiopen.2021.06.001>

Zeng, J. (2020). Artificial intelligence and China's authoritarian governance. *International Affairs*, 96(6), 1441-1459. <https://doi.org/10.1093/ia/iiaa172>

Zeng, J. (2022). *Artificial intelligence with Chinese characteristics: National strategy, security and authoritarian governance*. Palgrave Macmillan.

Zhang, K. H. (2023). U.S.-China Economic Links and Technological Decoupling. *The Chinese Economy*, 56(5), 353-365. <https://doi.org/10.1080/10971475.2023.2173399>

Zhang, W. (2012). *The China wave: Rise of a civilizational state*. World Century Publishing / World Scientific. <https://doi.org/10.1142/u001>

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism*. PublicAffairs.



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES