

¿RIVALIDAD, COMPETENCIA
O COOPERACIÓN?
EL FUTURO DE LA
RELACIÓN CHINA-EEUU-UE

RAMÓN PACHECO PARDO

Catedrático de Relaciones Internacionales del King's College London y titular de la cátedra Corea-KF-VUB en la Vrije Universiteit Brussel

CRISTINA DE ESPERANZA PICARDO

Doctoranda en el King's College London y el Departamento de Ciencia Política en la National University of Singapore



Con la llegada del presidente Biden a la Casa Blanca el distanciamiento entre Washington y Beijing se ha hecho cada vez más evidente. De hecho, la administración Biden ha dado continuidad a la política antagonista de Trump, aunque con ajustes en su implementación. A diferencia de su predecesor, Biden ha priorizado la cooperación con los aliados de EEUU, al tiempo que ha enfatizado la revitalización de la economía estadounidense para competir con China. Sin embargo, las disputas comerciales entre ambos países siguen sin resolverse; Washington ha endurecido las restricciones sobre los intercambios tecnológicos con Beijing, así como su denuncia de la situación de los derechos humanos en China. La actitud de Biden recoge una visión que comparten tanto demócratas como republicanos, y proyecta a largo plazo la creciente rivalidad con China. En Beijing, por su parte, esta política ha confirmado también la percepción de que el enfrentamiento con EEUU es irremediable, ante lo que se ha mostrado combativa en el terreno de la diplomacia, fortaleciendo sus relaciones con otros países y acelerando su autosuficiencia económica donde esto era factible.

A nivel geográfico, la rivalidad entre las dos grandes potencias se ha centrado principalmente en el Indopacífico, una región en la que, según la estrategia estadounidense publicada en febrero de 2022, China es una amenaza de primer orden, frente a la que es necesario consolidar una red de alianzas capaz de contrarrestar su creciente influencia. La visión de Beijing es, naturalmente, distra-
tinta, ya que interpreta la es-
un intento de dividir a los
hegemonía de Washington
mutua y las diferencias sobre
orden regional han dado lu-
en los focos de tensión re-
las autoridades de Taiwán –que
secesionista de China–, han de-
te de las incursiones de aviones
aéreo. Esto ha fundamentado la
China podría intentar tomar Taiwán por
la fuerza, motivo por el cual ha incremen-
tado sus muestras de apoyo a la isla. La incertidumbre con respecto a Taiwán se suma a la creciente volatilidad del mar de la China Meridional, foco de disputas territoriales en la región, donde tanto Washington como Beijing han aumentado su actividad militar en los últimos años.



La estrategia estadounidense como
países asiáticos y apuntalar la
en la región. La desconfianza
sus respectivas visiones del
gar a una creciente hostilidad
gionales. En los últimos meses,
Beijing considera una provincia
nunciado un significativo repun-
de combate chinos en su espacio
sospecha en Washington de que
la fuerza, motivo por el cual ha incremen-
tado sus muestras de apoyo a la isla. La incertidumbre con respecto a Taiwán se suma a la creciente volatilidad del mar de la China Meridional, foco de disputas territoriales en la región, donde tanto Washington como Beijing han aumentado su actividad militar en los últimos años.

Las relaciones entre China y la Unión Europea (UE) también se han deteriorado notablemente. La suspicacia con la que la UE ve las ambiciones de Beijing se materializó en 2019, cuando Bruselas calificó a China de rival sistémico, y se ha ido agravando durante la pandemia. De igual forma, la Unión se ha mostrado crecientemente consternada por las prácticas chinas de intimidación económica, la falta de reciprocidad en sus relaciones comerciales y la vulnerabilidad de sus sectores estratégicos ante los crecientes flujos de inversión de China. Estas dinámicas han acelerado los esfuerzos de Bruselas por desarrollar medidas que refuercen su arsenal económico, con mecanismos como el Instrumento de Lucha Contra la Coerción (que plantea un paquete armonizado de contramedidas frente a posibles amenazas por parte de otros países) o el Reglamento para el Control de las Inversiones Extranjeras Directas (que pone límites a las inversiones que potencialmente puedan afectar a la seguridad o el orden público de la UE).

El deterioro de las relaciones bilaterales se ha precipitado aún más en los últimos meses, después de que China percibiera la decisión del gobierno de Lituania de abrir una Oficina de Representación de Taiwán en Vilnius como una afrenta a la política de «Una Sola China», e hiciera uso de la coerción económica para arremeter contra Lituania. Este episodio también demuestra que China se ha vuelto más combativa e intransigente en sus relaciones con la UE. Sin embargo, Beijing ha tratado también de llevar a cabo una estrategia de control de daños, apelando a los intereses comunes y cultivando sus relaciones con los estados miembros. Con ello, Beijing también trata de alentar la independencia europea de EEUU y evitar la formación de un frente transatlántico unido en lo que respecta a China.

Con todo ello, el deterioro de la percepción europea sobre China está acercando a la UE a las posiciones de EEUU, revitalizando con ello la cooperación transatlántica. Es más, con el objetivo manifiesto de posicionarse como un actor geopolítico, la UE ha acelerado su giro hacia el Indopacífico, donde ha diversificado tanto sus relaciones con los países de la región como las áreas de cooperación, especialmente en temas de seguridad. La estrategia de la UE hacia el Indopacífico, publicada en septiembre de 2021, reafirma el compromiso con la estabilidad de la región y defiende una mayor disposición para trabajar con sus socios regionales. A su vez, la presidencia francesa del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2022 ha tratado de dar credibilidad a la autonomía estratégica europea, en una región cada vez más marcada por la bipolaridad entre EEUU y China.

La guerra de Ucrania, el Indopacífico y la formación de dos bloques

En este contexto, la crisis de Ucrania ha acelerado tendencias geopolíticas ya existentes: un acercamiento transatlántico y un distanciamiento cada vez mayor con China. Como consecuencia, la intensidad de las tensiones con Beijing seguirá aumentando, y también lo hará el número de áreas en las que se materializa esta competición y rivalidad, incluyendo los ámbitos tecnológico y comercial, así como en el plano regional. Por otro lado,

las áreas en las que la cooperación es posible se verán más limitadas, circunscritas a temas específicos como el cambio climático, la biodiversidad y, tal vez, la salud pública. Aunque el diálogo aún se considera necesario para gestionar asuntos de interés global, el clima de tensión actual hace difícil compartimentar las relaciones con China y el deterioro de las percepciones mutuas ha minado la voluntad

política para trabajar conjuntamente.

Desde el inicio de la crisis de Ucrania, China ha tratado de mantener el precario equilibrio entre salvaguardar sus lazos con Rusia y no desestabilizar en exceso su relación con EEUU. A pesar de su clara afección hacia Rusia, con quien había firmado un Acuerdo de Cooperación solo tres semanas antes del inicio de la guerra, Beijing ha querido dar una apariencia de neutralidad; reiterando su imparcialidad, el gobierno de Xi ha evitado condenar las acciones de Moscú y se ha opuesto a las sanciones contra Rusia. Los medios chinos también han armonizado su mensaje con la línea oficial rusa, adoptando un tono marcadamente antiestadounidense y culpabilizando a la OTAN y a Washington del conflicto.

De esta manera, la crisis ha consolidado el acercamiento entre Beijing y Moscú. Ambos gobiernos comparten el descontento con el sistema internacional, que perciben que está injustamente regido por valores occidentales y dominado por EEUU. La reunión entre los ministros de Exteriores de ambos países, en la provincia china de Anhui el 31 de marzo, en plena guerra de Ucrania, afianzó la solidez y proyección de futuro de las relaciones bilaterales. La postura de China en la guerra de Ucrania refleja el pesimismo con el que Beijing ve el futuro de sus relaciones con Washington, y la preminencia que da a Rusia como aliado estratégico en este contexto.

La actitud de Beijing en la crisis de Ucrania ha aseverado la postura europea hacia China. Si bien Bruselas se mostró moderadamente optimista al principio, tratando de convencer a China para que mediase en el conflicto, lo cierto es que hoy en día la UE ya no cuenta con que Beijing juegue un papel constructivo en la crisis. Esto se hizo evidente tras la Cumbre UE-China del 1 de abril, cuando el Alto Representante de la UE, Josep Borrell, reconoció que China no se iba a involucrar de manera activa en la resolución del conflicto y que lo mejor que cabía esperar era que la «neutralidad pro-rusa» de China no acabase derivando en un mayor apoyo a Moscú. La Cumbre, a la que Borrell se refirió como un «diálogo de sordos», también dejó claro que las distancias entre ambas potencias son cada vez más insalvables. Sin embargo, China se resiste a aceptar la radicalidad de los cambios que se han producido en Bruselas a raíz de la guerra y ha buscado contener el deterioro de sus relaciones con la Unión. En la Cumbre con Bruselas, Beijing trató de dejar de lado las diferencias de ambas partes sobre Ucrania, apelando al espíritu de amistad histórica y cooperación entre China y la UE. Igualmente, China mandó una delegación diplomática a ocho países de Europa Central y del Este, en un intento de controlar los daños que su postura en Ucrania ha causado a sus relaciones con la región.



Además, en un gesto conciliador con Bruselas, a finales de abril de 2022, Beijing ratificó algunos convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos al trabajo forzoso, que habían sido un punto de fricción durante la negociación del Acuerdo Global de Inversiones (CAI, por sus siglas en inglés). Dicho acuerdo, aprobado en diciembre de 2020 tras siete años de negociaciones, lleva en punto muerto desde marzo de 2021, cuando la UE impuso sanciones a China por los abusos de la minoría uigur en Xinjiang, a lo que Beijing respondió con una escalada de sanciones a académicos y parlamentarios europeos. Sin embargo, es de esperar que estos esfuerzos conciliadores de China, si no están acompañados de un cambio sustancial de su actitud, no logren alterar la dirección actual de las relaciones bilaterales. Su postura en la guerra de Ucrania ha afianzado la percepción en Bruselas de que la rivalidad sistémica será la tónica dominante en cuanto a sus relaciones con Beijing.

Como si se tratase de un juego de contrapesos, la crisis de Ucrania ha revitalizado la cooperación transatlántica, como se ha apuntado antes. Ambos socios han coordinado su apoyo a Ucrania y las sanciones hacia el gobierno de Putin, buscando presionar conjuntamente a China. Así lo reflejaba el comunicado conjunto de los EEUU y la UE sobre Rusia, que incidía en la no interferencia por parte de China en las sanciones a Rusia. Asimismo, en el marco de la OTAN, el comunicado de jefes de Estado expresó la preocupación de la Alianza por el pábulo de China a las narrativas del Kremlin.

Todo ello evidencia el creciente alineamiento de los intereses de EEUU y de la UE, así como una mayor voluntad de trabajar conjuntamente en lo que respecta a China. De hecho, este compromiso se formalizó durante la administración Trump y se ha incrementado desde la llegada de Biden a la Casa Blanca. En 2020, la UE y EEUU

establecieron el Diálogo sobre China, que facilita intercambios de alto nivel sobre las acciones de Beijing en materia de ciberseguridad, la lucha contra la desinformación y derechos humanos. Además, Washington y Bruselas crearon el Consejo Transatlántico de Comercio y Tecnología, que pretende facilitar la cooperación en estos sectores ante la creciente competencia con China. Su primera reunión, celebrada en diciembre de 2021, dio lugar a la formación de diez grupos de trabajo para coordinar las políticas

Hay países que se han mostrado críticos por lo que consideran la hipocresía occidental de condenar a Rusia y, al mismo tiempo, haber invadido Afganistán o Irak a principios de siglo o haber apoyado la guerra de Arabia Saudí en Yemen

en temas como estándares tecnológicos y cadenas de suministro. La cooperación entre Washington y Bruselas ha facilitado también una mayor coordinación a nivel multilateral, que se replica en otros marcos de cooperación, como la OTAN, que en 2019 identificó a China por primera vez como un desafío. Por su parte, el G7, en su comunicado de 2021, adoptó una posición firme en lo que respecta a Beijing, y lanzó la iniciativa *Build Back Better World*, que pretende competir con el proyecto chino de la Franja y la Ruta.

No obstante, esta cooperación ha sufrido sobresaltos. El más serio de ellos tuvo lugar en septiembre de 2021, cuando Canberra rompió inesperadamente un multimillonario acuerdo de compra de submarinos franceses, que sustituyó por submarinos nucleares estadounidenses, en el marco del AUKUS (el pacto de cooperación trilateral entre EEUU, Australia y Reino Unido). Esto fue percibido en París, y también en Bruselas,

como un desplante a Europa, y dio lugar a una crisis diplomática que convulsionó las relaciones transatlánticas. No obstante, pocos meses después el episodio quedó superado con el inicio de un Alto Diálogo sobre el Indopacífico, que deberá coordinar las relaciones transatlánticas en su proyección hacia la región. En diciembre de 2021 la primera edición del Diálogo identificó una larga lista de áreas prioritarias para la cooperación: el cambio climático, los derechos humanos, la libertad de navegación e infraestructuras. En las últimas consultas sobre China y el Indopacífico, en abril de 2022, ambos socios reiteraron sus intereses comunes en lo que respecta al orden regional y expresaron conjuntamente su malestar por el creciente uso de la intimidación económica por parte de China, así como su preocupación por la inestabilidad en el estrecho de Taiwán.

En este contexto, la invasión rusa de Ucrania ha afianzado el interés de ambos socios por el Indopacífico. Si bien la guerra de Ucrania supone una amenaza inmediata que requerirá más atención por parte de EEUU, para Washington, China supone un desafío sistémico y duradero, en el que debe centrar sus esfuerzos a largo plazo. Biden aprovechó su reunión con el primer ministro de Singapur, Lee Hsieng Loong, a finales de marzo, para enfatizar la necesidad de salvaguardar el orden regional y asegurar a sus aliados que el Indopacífico seguirá siendo una prioridad estratégica.

Para la UE, la crisis ha puesto de manifiesto que las amenazas que suponen China y Rusia están entrelazadas y, por tanto, ha hecho evidente la necesidad de abordar conjuntamente las dinámicas geopolíticas en Europa y el Indopacífico. La presidencia checa del Consejo de la UE, iniciada en julio de 2022, dará continuidad al enfoque de la actual presidencia francesa hacia la región, con especial énfasis en la ciberseguridad, las cadenas de suministro y la cooperación espacial. El mismo objetivo lo heredarán la presidencia de Países Bajos y luego la española durante 2023, por lo que,

por primera vez, cuatro presidencias consecutivas —un periodo de dos años— mantendrán el foco fijo en el Indopacífico.

Un Indopacífico fragmentado por la invasión rusa de Ucrania

Hasta el momento, los países del Indopacífico se han mostrado divididos en cuanto a su respuesta a la agresión rusa sobre Ucrania. Por un lado, Australia, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda, Singapur y Taiwán se han sumado a las sanciones impulsadas por Estados Unidos y la UE, ofreciendo su apoyo económico —y en algunos casos, militar— a Ucrania, y criticando sin ambages a Rusia. Por razones obvias, la unidad y dureza mostrada por Bruselas y Washington en su respuesta a Moscú ha sido particularmente bien recibida en Taiwán, siempre con un ojo puesto en China.

Sin embargo, la gran mayoría de los miembros de ASEAN y también India se han mostrado reacios a condenar a Rusia y ninguno de ellos se ha sumado a las sanciones. Esta actitud se debe en parte a las estrechas relaciones militares y económicas que los países de la región mantienen con Moscú, pero también hay países que se han mostrado críticos por lo que consideran la hipocresía occidental de condenar a Rusia y, al mismo tiempo, haber invadido Afganistán o Irak a principios de siglo o haber apoyado la guerra de Arabia Saudí en Yemen. Desde una perspectiva estadounidense y europea, la gran decepción ha sido la India, que a pesar de pertenecer a la Alianza Cuadrilateral (Quad) no ha condenado la agresión rusa y ha buscado mecanismos para circunnavegar las sanciones de la UE y EEUU, dando lugar a importantes fricciones con ambos. Ante este juego de alianzas, Bruselas, ha priorizado la cooperación con Corea del Sur, Japón y Singapur, más Australia y Nueva Zelanda, en el marco de la OTAN. Y tanto EEUU como la UE están iniciando una mayor colaboración con países como Indonesia y Taiwán.



Todo ello dibuja un escenario en el que la UE y EEUU van a tener tres socios preferentes en el Indopacífico de cara al futuro: Australia, Corea del Sur y Japón. Tres países que comparten los valores de la Unión y de EEUU, y que además, pueden aportar recursos, económicos y militares. La reciente visita de Biden a Corea del Sur y Japón y su participación en las cumbres con ASEAN y el Quad son muestra de hasta qué punto Washington privilegia sus relaciones con la región.

La fiabilidad de India como aliado sigue siendo un interrogante mayúsculo. Sin embargo, la centralidad del macropáís en la región hace que, a pesar de su postura decepcionante respecto a Ucrania, siga existiendo voluntad de cooperación por parte de la UE. La visita a la India de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, a finales de abril, demostró un interés en seguir fortaleciendo relaciones estratégicas con Delhi, y concluyó con iniciativas como la instauración del Consejo de Comercio y Tecnología y el acuerdo para la reanudación de las negociaciones sobre el acuerdo de libre comercio bilateral, en junio de 2022.

Sin embargo, el factor determinante será, cómo no, China. No quedan dudas en cuanto al enfoque de EEUU, que claramente percibe al gigante asiático como un rival sistémico en el Indopacífico, en particular en la dimensión militar y de seguridad. Algo más ambigua es, sin embargo, la estrategia europea para el Indopacífico, que no es abiertamente anti-China, sino que persigue un enfoque inclusivo, aunque condicional; la UE se muestra abierta a colaborar con Beijing si el gobierno de Xi modifica su comportamiento y se muestra menos agresivo y más conciliador.

Por su parte, parece que China tiene ya decidida su respuesta frente a lo que percibe como una alianza para contener su poderío económico y militar. Seguramente, trate de acelerar su autosuficiencia económica y tecnológica, sobre todo si Taiwán cierra filas con EEUU y la UE. No cabe duda de que China ve la guerra de Ucrania como una oportunidad para Washington de controlar los asuntos europeos y las acciones de sus aliados en el Indopacífico. Para China, el conflicto de Ucrania, bajo las circunstancias actuales, supone también una advertencia de lo que podría pasar en Asia si EEUU persiste en su política de «bloques». En este sentido, China cuenta con el apoyo de Rusia en su estrategia de disuasión a EEUU, también en el Indopacífico. Beijing impulsará todos los instrumentos a su alcance para ampliar sus apoyos, como por ejemplo, la recién creada Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por su sigla en inglés) de la que es promotora, o el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su sigla en inglés), al cual ha solicitado su acceso, para estrechar lazos económicos con todos sus miembros, entre los que se encuentran algunos aliados estadounidenses, como Australia, Corea del Sur y Japón, que debido a ello, podrían mostrarse más reacios a iniciar una guerra comercial de manera abierta con su vecino.

Conclusión: ¿vuelta a un escenario de bloques?

La crisis en las relaciones entre la UE, EEUU y China está llevando a la creación de dos bloques en los que, por un lado, se construye uno formado por Bruselas, Washington y sus socios preferentes, como Australia, Corea del Sur y Japón, países democráticos y desarrollados –más cohesionado aún por la guerra de Ucrania– frente al cual, China y Rusia están consolidando sus relaciones sobre la base del respeto a las diferencias de sus respectivos sistemas políticos y económicos. Así pues, es de esperar que continúen las tensiones entre ambos bloques y que queden atrás los años de relaciones conciliadoras entre Washington y Beijing.

En cuanto a la economía, como hemos apuntado, China se centrará en la búsqueda de su autosuficiencia económica. Al mismo tiempo, EEUU y la UE van a intentar desarrollar cadenas de suministro independientes del país asiático. Si bien hoy en día, el escenario de confrontación militar entre China y EEUU –con el apoyo de sus socios– es muy poco probable, parece cierto que la guerra comercial se acentuará por las acciones de Beijing, Washington y Bruselas.

En algún momento China, la UE y EEUU deberán ser capaces de dotarse de un marco normativo en el que su convivir de forma sostenible. Sin embargo, y debido a las dinámicas actuales, este es un escenario que, a día de hoy, parece aún muy distante.