

### Miguel Otero-Iglesias

*Investigador principal en l'àrea d'economia política internacional del Real Instituto Elcano i Professor of Practice en la IE University*

### Introducció

L'any 2003, la Unió Europea i la Xina signaven el seu acord d'associació estratègica. La visió des d'Europa era que a mesura que la Xina s'anés desenvolupant es faria més liberal i fins i tot més democràtica. Cal recordar que només dos anys abans el gegant asiàtic havia entrat en l'Organització Mundial de Comerç (OMC), integrant-se així a les estructures i les cadenes de valor de l'economia mundial, i l'esperança era que, en 15 anys —tal com estipulava el tractat d'accés— la Xina es convertís en una economia de mercat. És important entendre el marc mental de l'època. El mur de Berlín havia caigut feia tot just una mica més d'una dècada, la Unió Soviètica havia desaparegut i els països de l'Europa Central i Oriental de l'antic Pacte de Varsòvia eren en els seus processos de transició democràtica i a punt de ser membres de la UE. En aquest context de democratització, molts pensaven que la Xina faria un recorregut similar, d'aquí l'aposta per un partenariat estratègic.

Gairebé dues dècades després, el marc mental i geopolític és molt diferent. La UE i la Xina han intensificat la seva relació comercial. Intercanvien, cada dia, de mitjana, béns i serveis per un valor de 1.000 milions d'euros. Es tracta del primer soci de la Unió en importacions i el segon en exportacions. Això converteix la Xina en el segon soci comercial més important de la UE (després dels EUA), i la UE en el major soci comercial de la Xina. Però aquesta estretíssima relació econòmica no ha vingut acompanyada d'un major enteniment polític. Ans al contrari, la consolidació del capitalisme d'estat xinès; l'arribada de Xi Jinping, un home fort, al poder el 2012; la inesperada victòria de Donald Trump, molt crític amb la Xina, a les eleccions del 2016, i l'origen de la pandèmia del coronavirus a la ciutat xinesa de Wuhan aquest any, han tensat enormement les relacions entre Brussel·les (i les capitals nacionals europees) i Pequín. Fins al punt que en un document estratègic publicat ja al 2019 (és a dir, abans de la pandèmia) la Comissió Europea titllava la Xina, per primera vegada, de rival sistèmic i, en un acord sense precedents, el Consell Europeu (format pels caps d'estat i de govern) ratificava aquest nou marc conceptual.

La Xina és un soci estratègic, una contrapart negociadora, un competidor econòmic i un rival sistèmic.

Per a Brussel·les, i així ho ha declarat en diverses ocasions l'alt representant per a la política exterior de la Unió, Josep Borrell, la relació amb el país asiàtic s'ha convertit en multifacètica. La Xina té quatre cares per a la Unió: és un soci estratègic, una contrapart negociadora, un competidor econòmic i un rival sistèmic. Convé, doncs, analitzar a continuació cada un d'aquests quatre costats del rombe que marca la nova relació entre totes dues parts.

## 1. Soci estratègic

La Xina continua sent un soci estratègic per a la Unió Europea principalment pel seu poder estructural creixent. No és només que el gegant asiàtic albergui gairebé una cinquena part de la població mundial i sigui la segona economia del món en termes nominals, i la primera en paritat de compra; és que durant molts anys ja aporta més del doble que els EUA al creixement anual de l'economia mundial. Si els EUA, malgrat el seu declivi relatiu, es poden considerar encara avui la potència indispensable, la Xina és la potència inevitable. Pocs assumptes en les relacions internacionals es poden resoldre avui en dia sense comptar amb la participació de la Xina. El seu ajut a l'hora d'estabilitzar la perifèria de la zona euro durant la crisi de deute del 2010 al 2012 va ser potser l'exemple més palpable des del punt de vista europeu, però el mateix es pot dir de qüestions estratègiques globals tan importants com la lluita contra el canvi climàtic, la preservació de la biosfera i els recursos hídrics, la salut pública mundial, la resolució dels conflictes internacionals (Xina és el país que més efectius aporta als cascos blaus de l'ONU) i la governança i l'estabilitat de les relacions econòmiques i finances internacionals.

És a dir, quan es parla que cal cooperar amb la Xina en molts àmbits, se sol citar el medi ambient, i és veritat que en aquest camp hi ha molt de potencial de col·laboració, des de les ciutats intel·ligents fins a complir l'ambiciós objectiu de la neutralitat respecte l'emissió de carbó, que la UE ha fixat per al 2050, i la Xina per al 2060; però aquest és només un dels grans assumptes que hi ha sobre la taula. Pràcticament tot el ventall de temes que se sol englobar dins el concepte de *multilateralisme* (i això inclou, per descomptat, tota l'Agenda 2030) necessiten un major enteniment amb la Xina. I aquest enteniment serà encara més necessari en el futur, perquè la Xina ha deixat de ser un actor més aviat passiu en les institucions internacionals per ser més proactiu i assertiu. Això es pot veure en el seu activisme a l'hora de condicionar el debat sobre els drets humans a l'ONU, en el seu posicionament en institucions tradicionalment dominades per Occident com el Fons Monetari Internacional i el Banc Mundial i, fins i tot, en la creació de noves organitzacions com el Banc Nou de Desenvolupament i el Banc Asiàtic d'Inversió en Infraestructures, i la seva major ambició a establir les regles i els estàndards en matèria de 5G, la internet de les coses, el reconeixement facial i la intel·ligència artificial.

## 2. Contrapart negociadora

En gairebé tots aquests àmbits, lògicament, per la diferència d'interessos i valors, la Xina és una contrapart negociadora amb la UE i els seus estats membres. En qüestions econòmiques aquesta interlocució es produeix al més alt nivell, per exemple, al fòrum (informal) del G20 de caps d'estat i de govern, però també en institucions multilaterals com el Banc Mundial, l'FMI i l'OMC, o en agències internacionals tècniques que vetllen pel funcionament de la globalització, com ara totes les relatives a la governança d'Internet; però també cal incloure aquí tots els diàlegs bilaterals existents, que, en l'àmbit econòmic i com es pot veure a la figura 1, formen el pilar central de la relació bilateral, que inclou a més el pilar del diàleg polític o estratègic (pilar I), i el pilar de les relacions *people-to-people* (pilar III).

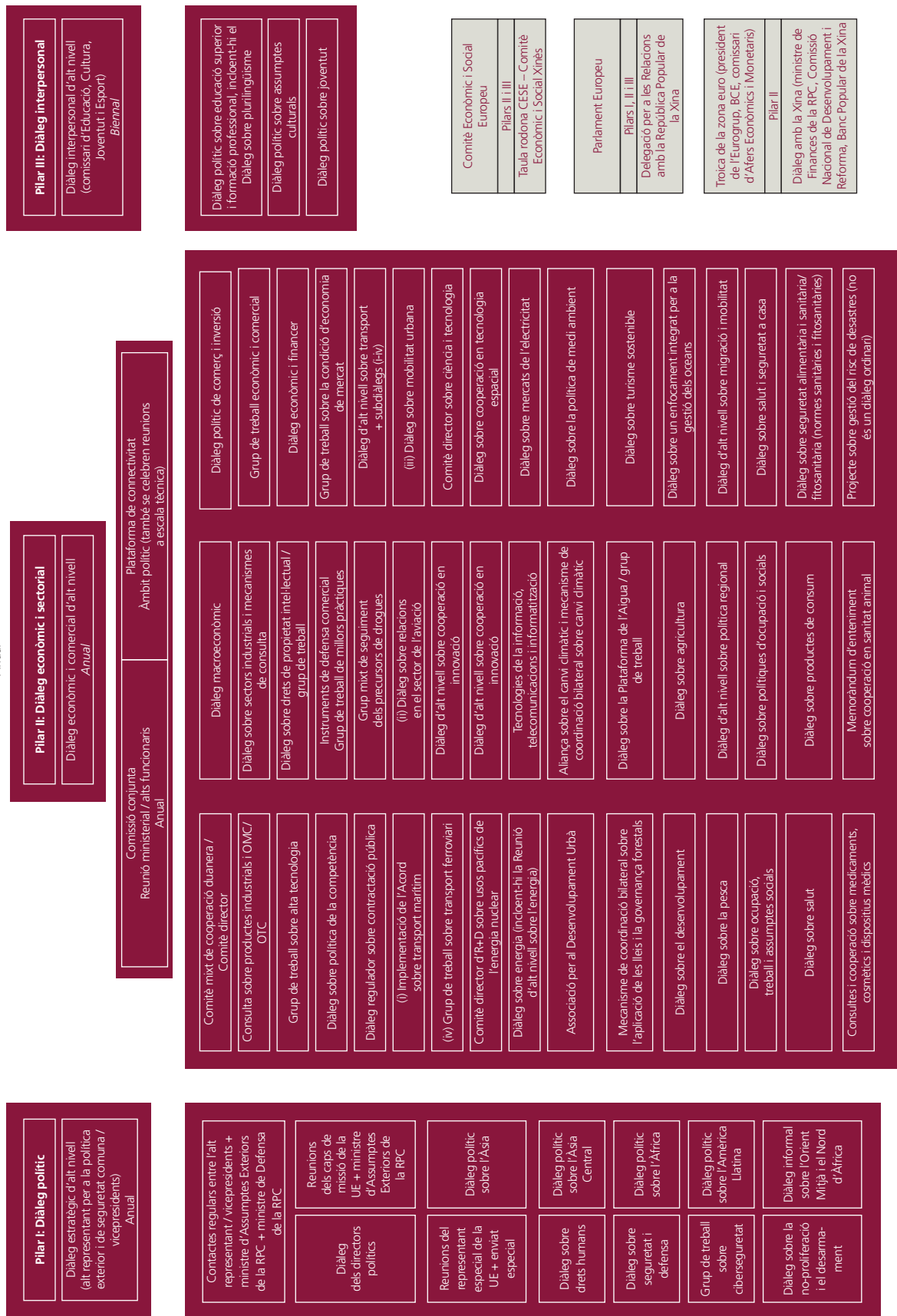
En aquest sentit, la negociació més important que lliuren en aquests moments la UE i la Xina és l'acord bilateral d'inversions, que es va començar a negociar el 2014, i que amb el temps s'ha convertit en un intent d'acord comprensiu sobre inversions que va més enllà d'aquest àmbit estricte ja que és en si mateix una negociació sobre quant mercat i quant estat hi hauria d'haver en la relació bilateral. És a dir, pràcticament es tracta de negociar una relació social diferent. Amb aquest acord, la UE vol aconseguir un seguit d'objectius que val la pena recordar. En primer lloc, aconseguir major accés al mercat xinès, demanant que s'eliminin les restriccions quantitatives, les limitacions en les participacions en les empreses xineses i l'obligatorietat de les *joint ventures*. En segon terme, aconseguir igualtat de tracte respecte les empreses xineses, eliminant, en conseqüència, per exemple, les transferències de tecnologia o les dificultats a la contractació pública. En tercer lloc, aconseguir de Pequín més transparència i predictibilitat en la legislació, obtenció de llicències i regulacions. El quart requeriment té a veure amb una major disciplina de mercat i major transparència en els ajuts a les empreses estatals. El cinquè objectiu pretén que s'estableixin unes condicions ambientals i de treball mínimes a la Xina. El sisè intenta que Pequín accepti el mecanisme europeu de disputes entre estats i empreses. I, finalment, el setè objectiu és que l'acord tingui un instrument de resolució de disputes entre les dues parts: la UE i els seus estats membres i l'Estat xinès.

Òbviament, aquests objectius no són fàcils d'aconseguir perquè en realitat incideixen en el cor de l'organització del capitalisme d'estat xinès. En general, tant la UE com els EUA, que es troben en una negociació paral·lela amb una actitud molt més agressiva i coercitiva, estan demanant a la Xina que canviï el seu model, mentre al mateix temps els líders del Partit Comunista Xinès estan cada vegada més convençuts —i aquesta és una tendència que s'ha vist reforçada per la gestió de la pandèmia— que el seu model és tan vàlid, o més, que el proposat per Occident. Això fa que es puguin aconseguir certs avenços. Recentment, per exemple, Pequín ha acceptat un centenar de denominacions d'origen europees. Fins i tot és possible que la Xina obri alguns sectors a les inversions europees i que persegueixi més durament el robatori de propietat intel·lectual, però l'aposta per les empreses estatals i els ajuts públics és una línia vermella que es defineix com d'*interès nacional* per a Pequín, entre altres coses perquè des de la cultura xinesa del *guanxi* (la xarxa de contactes) les divisions estrictes entre allò que és públic i allò que és privat són un oxímoron. Això dificulta també, per tant, un acord en el marc de l'OMC.

Si els EUA, malgrat el seu declivi relatiu, es poden considerar encara avui la potència indispensable, la Xina és la potència inevitable.

**Figura 1: Arquitectura del diàleg institucional entre la UE i la Xina**

**CIMERA**  
Anual  
**Presidents del Consell Europeu i la Comissió**



Font: <https://eas.europa.eu/>

### 3. Competidor econòmic

Així doncs, el model de capitalisme d'estat xinès és aquí per quedar-s'hi, i això demostra que, tant els que pensaven que la Xina s'aniria fent més liberal, com aquells que opinaven que el model xinès fracassaria perquè el comunisme mai funciona, s'han equivocat. En menys de 40 anys, la Xina ha estat capaç de passar de ser un país pobre i marginat de les estructures i les cadenes de valor de l'economia mundial (per voluntat pròpia en temps de Mao) a ser la segona potència mundial, i, en molts àmbits, el país que marca els preus i les tendències en múltiples sectors econòmics. La Xina va començar sent la fàbrica del món, des que Deng Xiaoping descobrí als anys vuitanta que l'avantatge competitiu del seu país era la mà d'obra barata —i l'entrada a l'OMC ha estat un factor clau en aguditzar encara més aquest avantatge—, però l'ascens en les cadenes de valor ha estat de tal magnitud que la Xina avui dia es pot considerar un *hub* d'innovació.

La transformació ha estat tan fulminant que en una generació la societat xinesa ha passat de fer negocis amb feixos de bitllets a fer servir el mòbil en prop del 80% de tots els pagaments, deixant la targeta de crèdit (tan dominant a Europa) i el xec bancari (molt utilitzat encara als EUA) com una relíquia d'Occident. Avui, molts joves que han estudiat a Nova York i Londres arriben a Xangai i Pequín i es queden fascinats pel dinamisme i la innovació que hi troben... en un país que es deia que no podia innovar pel seu sistema polític autoritari.

El desafiament que la Xina representa per a les economies occidentals està plasmat en la seva estratègia «Made in China 2025», on s'estableix com a objectiu que, a finals del pròxim pla quinquennal, la Xina pugui competir de tu a tu en molts dels sectors d'alt valor tecnològic i industrial que ara mateix estan dominats per les potències avançades. Parlem de sectors com poden ser l'automòbil, l'aviació, la maquinària, la robòtica, el transport marítim i ferroviari d'última generació, els vehicles amb baixa emissió de CO<sub>2</sub>, els equips mèdics d'alta precisió i les tecnologies de la comunicació i la informació, per anomenar-ne només uns quants. En tots aquests àmbits, clau en el creixement futur, Pequín aposta per la «innovació indígena» i l'«autosuficiència» i estableix llinars de components i materials domèstics en diversos sectors. Per exemple, documents semioficials estimen que el 40% de tots els xips de telèfons mòbils, el 70% de tots els robots i el 80% dels equips de generació d'energia renovable que es consumeixin a la Xina el 2025 haurien de ser fabricats al país.

Estem parlant, doncs, d'una estratègia de substitució de tecnologia forana a gran escala que afectarà els interessos europeus. Cal no oblidar que el dèficit comercial amb la Xina seria molt més gran si no fos per la venda d'avions Airbus al gegant asiàtic. Aquesta creixent competència xinesa en sectors d'alta tecnologia ja s'està experimentant en el camp de les telecomunicacions amb empreses com Huawei i ZTE. No és que empreses europees com Ericsson o Nokia no puguin competir en tecnologies punta com el 5G, és que l'evolució i la projecció de quota de mercat de Huawei és impressionant. Gràcies a un finançament molt beneficiós per part dels bancs polítics xinesos, Huawei s'ha erigit en un campió tecnològic de tal magnitud que la Casa Blanca està intentant, per tots els mitjans, frenar-ne l'ascens, fins al punt d'amenaçar amb donar per aca-

Pequín aposta per la «innovació indígena» i l'«autosuficiència».

El model de capitalisme d'estat xinès es percep, cada vegada més, com incompatible amb les normes i els valors europeus.

bada la cooperació en matèria d'intel·ligència amb els països europeus que facin servir equips Huawei en el nucli de les seves xarxes 5G. Aquest fet ha ocasionat conflictes en països com Alemanya i Espanya que, en el moment d'escriure aquestes línies, encara han de decidir si acceptaran tecnologia xinesa a les seves xarxes o no.

#### 4. Rival sistèmic

La Unió Europea sempre ha estat un mercat relativament obert a productes i inversions estrangeres. El cas de Huawei és paradigmàtic ja que la seva presència al mercat nord-americà porta prohibida des de fa temps. A Europa, en canvi, fins fa molt poc, les empreses xineses es tractaven igual que les coreanes o les japoneses. Mentre complissin amb les regles i els estàndards europeus, eren benvingudes. Però això està canviant. El model de capitalisme d'estat xinès es percep, cada vegada més, com incompatible amb les normes i els valors europeus i, per tant, des del 2019, com ja s'ha comentat, els líders europeus consideren que la Xina és un rival sistèmic; no necessàriament a escala estratègica, però sí a l'hora de tenir i, amb més freqüència, defensar i promoure un sistema social i polític que s'allunya molt dels valors liberals i democràtics de la UE. Això ha fet que els líders de la Unió hagin aprovat un seguit de mesures defensives per protegir-se millor de la competència de les empreses xineses, en determinats casos deslleial, com poden ser la creació d'un instrument de supervisió d'inversions, la reformulació dels mecanismes comercials de defensa i l'adaptació de la legislació relativa a la competència per evitar que empreses de tercers països puguin rebre ajuts públics que precisament trenquin el principi de lliure competència.

En general, la Unió Europea ha pres una postura menys agressiva amb la Xina que els EUA, els quals perceben la relació amb el gegant asiàtic com un joc de suma zero. És a dir, tot el que sigui bo per a la Xina és dolent per als EUA. A Europa la visió dominant és, encara, que es pot aconseguir un joc de suma positiva, precisament per la relació multidimensional que existeix amb la Xina. Davant la idea cada dia més majoritària a Washington de «desacoblar» l'economia americana de la xinesa per reduir-ne les (inter)dependències, a Brussel·les i les capitals europees s'advoca més per la diversificació de les cadenes de valor amb la Xina. Justament, la pandèmia de la COVID-19 ha demostrat que la UE depèn excessivament, a banda de les terres rares, de productes farmacèutics i equips mèdics i de protecció sanitària de la Xina, i això s'intentarà reduir en el futur, o bé a través del *onshoring*, és a dir, intentar portar part de la producció a Europa, el *nearshoring*, que seria retallar les cadenes de valor cap a una regionalització més gran perquè siguin menys vulnerables, o augmentar l'*slack* o estoc, que pressuposa augmentar les reserves estratègiques de material per a qualsevol eventualitat.

Això ens porta, de manera lògica, al debat sobre l'autonomia estratègica de la UE, entesa no només des del punt de vista militar, sinó més àmpliament, i que inclou la sobirania econòmica que, al seu torn, incorpora la digital. Molts líders europeus s'han adonat que si la UE vol competir en la quarta Revolució Industrial (la digital) no pot dependre de plataformes i estructures digitals, com els núvols, de tercers països per gestionar les seves pròpies dades. Molts sectors d'alt valor afegit del futur incorpora-

ran la intel·ligència artificial en els seus processos i en aspectes clau com el *big data*, la computació quàntica, l'automatització i la internet de les coses, i Europa haurà d'invertir molts recursos i augmentar la seva escala per poder competir amb els EUA i la Xina, la qual cosa suposarà que la Unió Europea haurà de reformar també el seu model social i econòmic. La pandèmia augmentarà les desigualtats i l'ansietat econòmica en moltes capes de la societat i, si el model de capitalisme europeu, basat en l'economia de mercat social, no és capaç de reduir-les, el sistema xinès de tecnoautoritarisme serà cada vegada més atractiu.

## Conclusió

Occident, i Europa en particular, hauria de ser una mica més autocrític en la seva relació amb la Xina. Caldria fer més esforços per entendre què ha funcionat allà per treure més de 700 milions de persones de la pobresa i ser la segona superpotència mundial, i què no ha funcionat a Europa per tenir uns nivells de desigualtat i polarització, així com de radicalització política, no vistos des dels anys vuitanta. Potser la insistència en la hiperglobalització i el lliure comerç i mercat des de la caiguda del mur de Berlín, i la desatenció, o fins i tot l'eliminació, de la política social i industrial tinguin alguna cosa a veure amb el declivi europeu. Europa va passar del liberalisme integrat (*embedded liberalism*) i inclusiu del sistema de Bretton Woods a un liberalisme més *laissez faire* des dels anys noranta fins al 2008, quan es va produir la crisi financera global. La Xina, en canvi, va seguir ancorada als principis de Bretton Woods amb la seva política canviària relativament fixa, els seus controls de capitals, la seva política industrial i el seu control macroeconòmic keynesià centrat en la plena ocupació i en el fet que el sector financer ha de servir a l'economia real i no a l'inrevés. Això no vol dir que Europa hagi de tornar a l'època de Bretton Woods ni adoptar el capitalisme d'estat tecnoautoritari xinès, però sí que hauria de conduir a una reflexió sobre la relació entre l'estat i el mercat, el sector públic i el privat, a les nostres societats.

Pensar que la Xina, en els propers anys o fins i tot dècades —sobretot si gestiona la crisi de la pandèmia millor que Occident—, transformarà el seu model socioeconòmic per fer-lo més semblant al nostre, és ingenu. El més probable és que consolidi el seu potencial de creixement i que la rivalitat geoestratègica amb els EUA continuï fins i tot amb l'arribada de Joe Biden a la Casa Blanca. Aquesta situació suposarà un gran desafiament per a la UE. Haurà de decidir entre alinear-se clarament amb Washington o seguir amb la seva estratègia d'intentar fer el màxim negoci possible amb Pequín sempre que això no irriți el seu soci americà. A escala global també hi ha dues opcions. O bé s'opta per un multilateralisme menys integrat, perquè el model xinès i l'occidental són incompatibles per poder operar sota les mateixes regles i, per tant, el que cal aconseguir és una convivència (geo)econòmica multipolar més o menys pacífica, o bé s'intenten acordar unes normes a l'OMC que siguin admissibles tant per Washington com per Pequín. La UE estaria, teòricament, en una posició de medidora, amb el seu model d'economia social de mercat que inclou tant elements col·lectivistes com liberals, però per això hauria de proposar un nou *embedded liberalism*, és a dir, un liberalisme social per al segle XXI, i això no està gens clar.

Pensar que la Xina, en els propers anys o fins i tot dècades transformarà el seu model socioeconòmic per fer-lo més semblant al nostre, és ingenu.



## Referències bibliogràfiques

Bagger, Thomas. «The World According to Germany: Reassessing 1989», Atlantik Brücke, 2019. (Últim accés: 10.11.2020) <https://www.atlantik-bruecke.org/the-world-according-to-germany-reassessing-1989/>

Borrell, Josep. «La doctrina Sinatra», *Política Exterior*, 1 de setembre, 2020. (Últim accés: 10.11.2020) <https://www.politicaexterior.com/producto/la-doctrina-sinatra/>

Brown, Kerry. «Why the West Needs to Stop its Moralising against China», *E-International Relations*, 10 d'agost, 2020. (Últim accés: 11.10.2020) <https://www.e-ir.info/2020/08/10/why-the-west-needs-to-stop-its-moralising-against-china/>

Comisión Europea. *EU-China: A strategic outlook*, març, 2019. (Últim accés: 10.11.2020) <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

Comisión Europea. *Rethinking strategic autonomy in the digital age*, EPSC, juliol, 2019. (Últim accés: 10.11.2020) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/889dd7b7-0cde-11ea-8c1f-01aa75e-d71a1/language-en/format-PDF/source-118064052>

ETNC. *Europe in the Face of US-China Rivalry*, Real Instituto Elcano, gener, 2020. (Últim accés: 10.11.2020) [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/publication?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/publications/etnc-europe-in-the-face-of-us-china-rivalry](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/etnc-europe-in-the-face-of-us-china-rivalry)

*Financial Times*, «From AI to facial recognition: how China is setting the rules in new tech», 7 d'octubre, 2020. (Últim accés: 10.11.2020) <https://www.ft.com/content/188d86df-6e82-47eb-a134-2e1e45c777b6>

Merics. «Made in China 2025: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries», 12 d'agost, 2016. (Últim accés: 10.11.2020) <https://merics.org/en/report/made-china-2025>

Otero-Iglesias, Miguel. «The euro for China: too big to fail and too hard to rescue», Real Instituto Elcano, 13 d'octubre, 2014. (Últim accés: 10.11.2020) [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/asia-pacifico/ari45-2014-oteroiglesias-the-euro-for-china-too-big-to-fail-and-too-hard-to-rescue](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/ari45-2014-oteroiglesias-the-euro-for-china-too-big-to-fail-and-too-hard-to-rescue)

Reuters, «China has replaced U.S. as locomotive of global economy», 5 de novembre 2019. (Últim accés: 10.11.2020) <https://www.reuters.com/article/us-economy-global-kemp-column-idUSKBN1XF211>