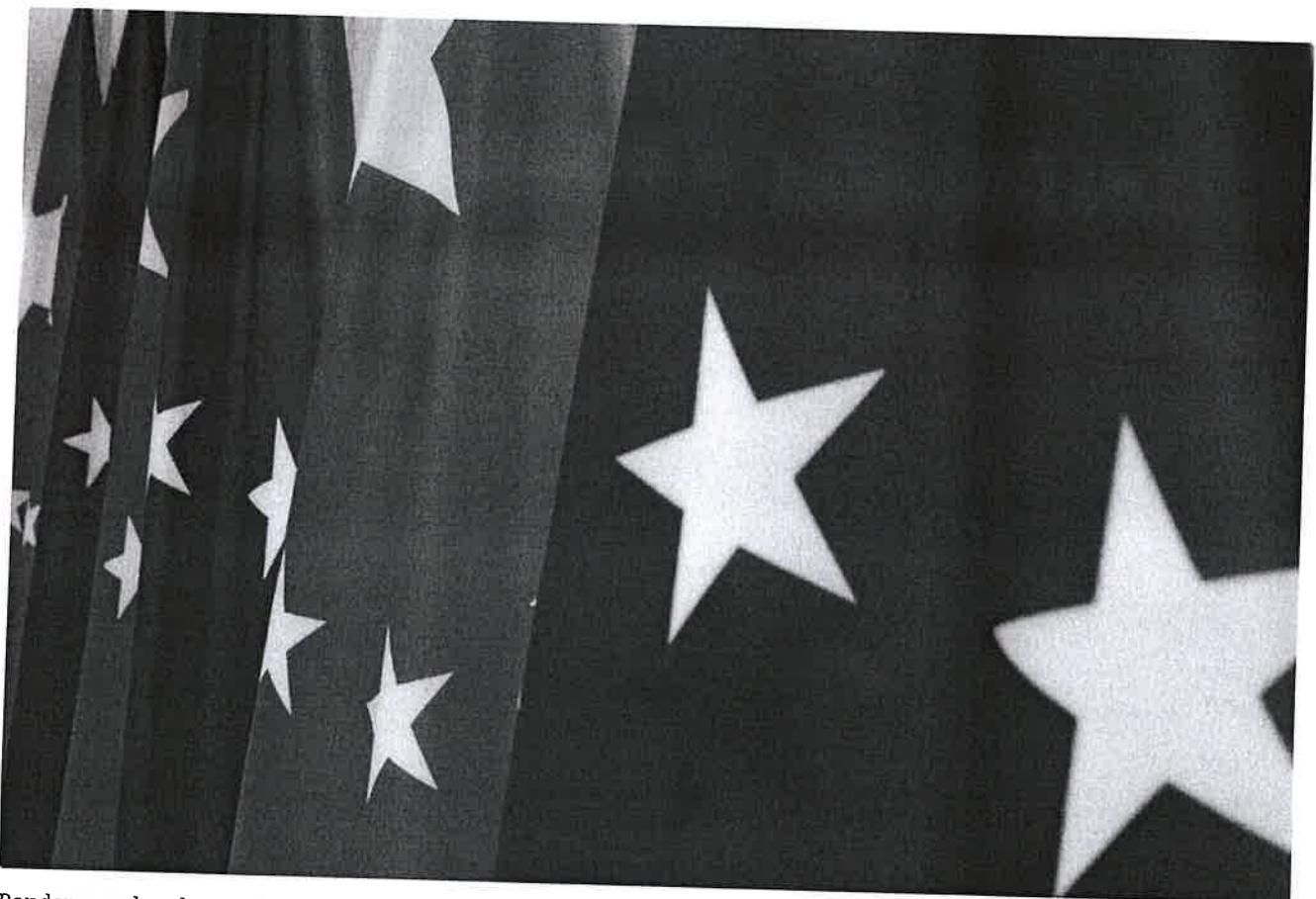


POLÍTICA EXTERIOR > NÚMERO 197



Banderas en la sala para la videoconferencia de la Cumbre UE-China (Bruselas, 22 de junio de 2020). UE

La doctrina Sinatra

Para no quedar aprisionada entre EEUU y China, la UE debe tratar con ellos a su manera: ver el mundo con sus propias lentes, actuar en defensa de sus valores e intereses y utilizar los instrumentos de poder de los que dispone.

JOSEP BORRELL | 27 de agosto de 2020

Todo ha cambiado en la relación entre Estados Unidos y China desde que, a principios de este año, firmaban en Washington el acuerdo que debía poner fin a la guerra comercial iniciada en 2018. Hoy su rivalidad se extiende a todas las áreas, con cierres de consulados y recriminaciones mutuas, reflejando la competencia por la supremacía geopolítica mundial entre las dos grandes superpotencias como si de una nueva guerra fría se tratara.

¿Ha sido el coronavirus lo que ha producido este cambio? Aunque ese -inesperado y exógeno agente no entienda de ideologías, sin duda ha actuado como un catalizador de una rivalidad subyacente que va a ser el factor geopolítico determinante de la época posvirus.

El papel de la Unión Europea en ese escenario y cómo hacer frente a una China que desarrolla con determinación su nueva estrategia global es una cuestión fundamental para nuestro futuro. Y solo la podremos contestar positivamente desde la unidad entre los Estados miembros y la capacidad de utilizar nuestros instrumentos comunitarios, en particular el poder de nuestro mercado único. La unidad es fundamental en todos los terrenos de nuestra relación con Pekín, porque ningún Estado europeo es capaz de defender solo sus intereses y sus valores frente a la dimensión y la potencia de China, a la que necesitamos para resolver los grandes problemas globales, desde las pandemias al cambio climático o la construcción de un multilateralismo eficaz.

En este nuevo escenario geopolítico, 2020 puede pasar a la historia como un año clave en las relaciones UE-China. A pesar de las dificultades creadas por la pandemia del coronavirus, los encuentros de alto nivel nunca habían sido tan intensos. El 22 de junio tuvo lugar la XXII Cumbre UE-China, celebrada por videoconferencia con una duración muy superior a la programada. Hay conversaciones en curso para programar otra videoconferencia de alto nivel que reuniría a los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, así como a la canciller Angela Merkel, en representación de Alemania, que ostenta la presidencia semestral de la UE, con el presidente Xi Jinping. Y antes de final de año, si el Covid-19 lo permite, debe tener lugar en Leipzig (Alemania) una cumbre que reúna al presidente chino con los del Consejo Europeo, la Comisión y los Veintisiete jefes de Estado y de gobierno europeos.

El objetivo es concluir antes de que acabe 2020 el acuerdo de inversiones UE-China, que llevamos negociando desde 2013. En la citada Cumbre con China de junio, la UE mostró a Pekín su decepción por la falta de progresos en la aplicación de los acuerdos alcanzados en la anterior reunión de 2019. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, señaló claramente que Pekín no había cumplido sus compromisos de reciprocidad en el acceso al mercado chino y reducción de las ayudas a las compañías estatales, lo que sitúa las empresas europeas en clara desventaja competitiva.

Nuevas características chinas

También para nosotros, los europeos la crisis, del coronavirus ha acelerado tendencias que se observaban en los últimos años y ha puesto de manifiesto algunas de nuestras debilidades en la relación con China, a

la que hemos visto cómo se ha vuelto progresivamente más asertiva, expansionista y autoritaria, como describo a continuación.

Asertiva en la defensa de sus intereses. China quiere recuperar el papel que considera debe ser el suyo en la política internacional. Durante 18 siglos, hasta la primera Revolución Industrial, fue el país más rico del mundo. Como ha estudiado Angus Maddison, en 1820, antes de que perdiera el tren de esa revolución, China aún producía el 30% del PIB mundial: más que Europa y EEUU juntos.

China siempre se ha considerado el imperio del Centro, “la” gran civilización o “todo bajo el cielo”. Esta centralidad se reflejaba en el kowtow, el acto de postrarse ante el emperador. Sin embargo, no pretendía necesariamente exportar sus valores.

Hay, no obstante, un cambio sustutivo en la actitud de los actuales líderes chinos, que con la iniciativa Made in China 2025 han mostrado su ambición de convertirse en un poder tecnológico global. El “sueño chino”, propuesto por el presidente Xi, sería la manera de conseguirlo. Esta ambición de liderazgo es la principal diferencia con épocas pasadas. De hecho, China trata de ocupar el espacio político que está dejando EEUU tras su progresiva retirada de la escena internacional. Su objetivo es la transformación del orden internacional hacia un sistema multilateral selectivo con características chinas, en el que se prioricen los derechos económicos y sociales sobre los políticos y civiles.

Esta estrategia se despliega en varios frentes. Entre ellos, socavar normas internacionales –como la aplicación de la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar en el mar de China Meridional–; promover lenguaje e ideales chinos como “comunidad de destino compartido” –visión china de las relaciones internacionales basada en la cooperación, los intereses y responsabilidades compartidas, la cooperación en la lucha contra amenazas transnacionales y la inclusividad política, según la premisa de que ningún modelo político tiene aplicación universal–; ocupar altos cargos en el sistema de Naciones Unidas, en el que ciertamente China estaba subrepresentada –en poco tiempo, ha pasado a presidir cuatro de las 15 agencias de la ONU y a vicepresidir seis de ellas–; o reducir la financiación de iniciativas multilaterales en el ámbito de los derechos humanos.

Atrás queda la política exterior china inspirada en el discurso de Deng Xiaoping de 1974 ante la Asamblea General de la ONU, donde afirmó que “China no es una superpotencia, ni buscará nunca serlo. ¿Qué es una

superpotencia? Una superpotencia es un país imperialista que en todas partes somete a otros países a su agresión, interferencia, control, subversión o saqueo y lucha por la hegemonía mundial".

«En los últimos 30 años, el gasto militar chino ha pasado de poco más del 1% al 14% mundial. En 2020 lo aumentará un 6,6%»

El nuevo estilo de la política exterior china se conoce como la denominada "diplomacia del lobo guerrero", inspirada en una serie de superproducciones basada en una versión china de Rambo. En esta nueva forma de comunicar, diplomáticos chinos de alto nivel responden de forma agresiva a cualquier crítica al régimen en redes sociales generalmente prohibidas en China. Según esta nueva actitud, el papel creciente de China en el mundo requiere salvaguardar sus principales intereses de manera inequívoca e incondicional.

Por ejemplo, Australia, que depende en gran medida del comercio con China (32,6% de sus exportaciones), ha sufrido directamente esta firmeza por parte china. Después de que el primer ministro australiano, Scott Morrison, pidiera una investigación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre los orígenes del coronavirus, China respondió imponiendo aranceles del 80,5% sobre las exportaciones de cebada australianas y suspendiendo licencias que afectaban al 35% de las exportaciones australianas de vacuno a China. Si estas medidas se expanden a otros sectores, se calcula que el desencuentro puede llegar a costarle a Australia un 1% de su PIB.

Expansionista. Desde una perspectiva histórica, la actitud china con respecto al resto del mundo ha cambiado mucho. Bajo la dinastía Song (960-1279) China dominaba la tecnología naval. Sin embargo, no la utilizó para ocupar territorios y desarrollar un imperio colonial ultramarino. Entre 1405 y 1433, antes de que los europeos lanzaran sus campañas marítimas, el almirante Zheng He navegó hasta Java, India, el cuerno de África o el estrecho de Ormuz con una flota que habría hecho palidecer a la armada española (que llegaría 150 años más tarde) en tamaño y sofisticación. Ahora, a diferencia de entonces, China sí está dispuesta a utilizar su ventaja tecnológica y militar para aumentar su influencia política.

En los últimos 30 años, el gasto militar chino ha pasado de poco más del 1% al 14% mundial, y este año lo aumentará el 6,6%, según datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (Sipri). Esta claro que Xi Jinping quiere hacer de lo que en su tiempo se denominó el “ejército de liberación del pueblo” la principal potencia tecnológica militar en 2049. China mostró orgullosa en la conmemoración del 70 aniversario de la fundación de la Republica Popular su arsenal atómico, que puede ser utilizado por tierra, mar y aire.

El embargo de venta de armas decretado contra China desde los acontecimientos de Tiannamen, en 1989, sigue en vigor, pero China ya no depende de las importaciones de material militar. Ha desarrollado una industria armamentística, sobre todo naval y balística, de primer orden y cada año aumenta sus exportaciones. Aunque las capacidades del ejército chino siguen lejos de las del estadounidense, la distancia es mucho menor que hace unas décadas, y en algunos ámbitos apenas hay diferencias. Dentro de un año, China dispondrá de cuatro portaaviones operativos, y algunos informes estadounidenses señalan que “China supone ahora un gran desafío a la capacidad de la marina estadounidense de dominar y controlar las aguas del Pacífico occidental”.

Ciertamente, el expansionismo chino es más evidente en el mar de China Meridional, donde Pekín ha incrementado su presencia creando islotes artificiales y militarizándolos, sin respetar el arbitraje de 2016 que daba la razón a sus vecinos del sureste asiático. Pero también en Nepal, Myanmar o Sri Lanka, zona de influencia de la política exterior de India. La tensión entre Pekín y Nueva Delhi ha aumentado recientemente, como atestiguan los encontronazos de ambos ejércitos en la disputada frontera del Himalaya.

La *realpolitik* china se basa en los hechos consumados: la acumulación paciente y sutil de ventajas sobre el terreno. Los juegos de mesa son un claro ejemplo de la mentalidad china y su diferencia con la europea. Mientras que en Europa somos aficionados al ajedrez, que termina con una victoria total (jaque mate), en China prefieren el weiqi, un juego que consiste en ocupar los espacios vacíos del tablero para rodear las piezas del adversario y reducir su capacidad de respuesta. Y es que como ya dijo el famoso estratega chino Sun Tzu en El arte de la guerra, el “estratega habilidoso vence a su enemigo sin entrar en combate”, creando realidades sobre el terreno que refuerzan su posición y ponen al adversario en una situación de debilidad.

«China es el paradigma que ha negado la tesis según la cual la apertura económica y política son dos caras de la misma moneda»

Autoritaria. En 2001 Occidente celebró la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) con el convencimiento de que la liberalización comercial iría de la mano de una apertura política, el llamado “Wandel durch Handel” (cambio a través del comercio) o, como los franceses también creían, “le doux commerce” apaciguaría las tensiones y aproximaría los sistemas políticos. Hace tiempo que esta creencia se ha demostrado errónea. La convergencia no se ha producido, al contrario, la divergencia ha aumentado en los últimos años. China es el paradigma que ha negado la tesis según la cual la apertura económica y política son dos caras de la misma moneda. Las nuevas posibilidades de información y control sobre la población que ofrece la tecnología han influido mucho en ello. Una tendencia que no va a disminuir sino aumentar.

Con poderosos instrumentos de vigilancia masiva y el predominio del Partido sobre el Estado, la represión de cualquier muestra de disidencia está servida. Durante los últimos años hemos visto con preocupación las crecientes violaciones de derechos humanos en China, el aumento de la represión sobre defensores de estos derechos, periodistas e intelectuales y el trato a los uigures en Xinjiang.

El deterioro de la situación en Hong Kong es un claro ejemplo de esta tendencia represiva. Recientemente he expresado, en nombre de los 27 Estados miembros, la gran preocupación de la UE tras la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Nacional para Hong Kong, en contra del principio de “un país, dos sistemas” y de los compromisos de China con la comunidad internacional. A petición de los ministros de Asuntos Exteriores europeos, he presentado un conjunto de medidas para dar respuesta a esta vulneración de la autonomía de Hong Kong. Estas incluyen la limitación de las exportaciones de tecnologías de vigilancia, la revisión de los acuerdos de extradición que varios Estados miembros tienen con Hong Kong o el aumento de becas y visados para sus estudiantes.

La respuesta europea

Para que la UE no quede aprisionada en la relación conflictiva entre EEUU y China, debe tener una respuesta específica, ver el mundo con sus propias lentes y actuar en defensa de sus valores e intereses, que no siempre coinciden con los de EEUU. Para resumir, y como he dicho en alguna ocasión, la UE tiene que actuar “a su manera”. Eso ha dado lugar a que algunos comentaristas le llamen “doctrina Sinatra”, en referencia a su canción *My Way*. No importa si así se hace más fácilmente transmisible de qué se trata. Hubiera podido decir que Europa tiene que aumentar su autonomía estratégica o su soberanía, pero seguramente no habría tenido el mismo eco.

La respuesta de la UE, “a su manera”, debe ser una vía propia que evite un alineamiento con EEUU o China. Esta doctrina estaría basada en dos pilares: seguir cooperando con Pekín para dar respuesta a los retos globales como el cambio climático, la lucha contra el coronavirus, conflictos regionales o el desarrollo de África, a la vez que fortalecemos la soberanía estratégica de la UE, protegiendo nuestros sectores económicos tecnológicos, claves para disponer de la autonomía necesaria y promover los valores e intereses europeos internacionales.

No se trata de un cambio de política, sino de una evolución dentro de los parámetros de la Estrategia de la UE hacia Pekín de 2019, que ya identificó a China como un socio estratégico con el que la UE coopera, a la par que un competidor y un rival sistémico. No caigamos en simplismos maniqueos: nuestra relación con China es y será inevitablemente complicada porque es nuestro segundo socio comercial, y tiene que serlo también para resolver problemas globales. Al mismo tiempo, es inevitablemente un competidor, tecnológico y económico. La dificultad de la relación con China también estriba en la diferencia entre nuestros sistemas políticos.

Tras la conformación, desde el inicio de la pandemia, de una “batalla de narrativas” y una “diplomacia de la generosidad” (expresión que fui de los primeros en utilizar atrayéndome no pocas críticas), rebautizada después como “diplomacia de las mascarillas”, la UE debe apuntalar su estrategia con tres pilares: luchar contra las operaciones chinas de desinformación, oponerse a la promoción de un multilateralismo “selectivo” (donde China solo lo defiende cuando le convenga), y garantizar el cumplimiento de los compromisos chinos para que las empresas europeas accedan con reciprocidad a los mercados y programas de investigación e innovación del país asiático. Necesitamos imperativamente equilibrar nuestra relación económica y acabar con algunas ingenuidades pasadas.

Independencia frente a dos competidores/rivales no significa equidistancia. Nuestra larga historia común y los valores compartidos con EEUU nos acercan más a Washington que a Pekín. La cooperación con EEUU en el seno de la OTAN, por ejemplo, sigue siendo crucial para la defensa europea. Sin embargo, para ser capaces de seguir tomando decisiones políticas de manera autónoma como europeos, debemos invertir en soberanía estratégica. En este sentido, en la UE hemos adoptado recientemente medidas para proteger nuestros intereses, como los instrumentos de defensa comercial, el reglamento para el escrutinio de inversiones extranjeras o el libro blanco sobre el control de las subvenciones a empresas extranjeras que provoquen distorsiones en el mercado único. Está también en proceso de adopción el instrumento internacional de contratación pública. Aunque estas medidas no van dirigidas contra ningún país en concreto, sus efectos permitirán mitigar el desequilibrio en nuestra relación comercial con China.

«Aunque algunos analistas hablan de nueva guerra fría, este marco teórico resulta engañoso. EEUU y la URSS nunca estuvieron tan interconectados como lo están hoy chinos y estadounidenses»

La razón de ser de la UE es defender, con la fuerza de la unidad, los valores y los intereses europeos. A ambos hacen referencia explícita nuestros tratados fundacionales. Pero creo que no hemos de escoger entre proteger nuestra economía o nuestros valores fundamentales. Los datos demuestran que, globalmente, no somos tan dependientes de China como muchos creen. Lo somos en el caso de empresas concretas en sectores determinados. Así, solo el 7% de las exportaciones alemanas de mercancías se destinan a China. Y Alemania es el país europeo que más exporta al país asiático. En términos de valor añadido, las exportaciones alemanas a China representaban, en 2015, el 2,8% del valor añadido total de sus exportaciones, según el estudio de Jürgen Matthes, en IW-Report del German Economic Institute.

No obstante, es cierto que, si nos centramos en sectores concretos como el del automóvil, la dependencia es evidente. De los 10 millones de coches que el grupo Volkswagen vendió en 2018, cuatro millones fueron al mercado chino, el 40% de sus ventas. A menudo pensamos en la

importancia de países terceros para nuestras economías, sin prestar suficiente atención al comercio con nuestros socios europeos. Pero la realidad es que el 60% de las exportaciones alemanas son a países de la UE. Lo que no quita importancia al papel trascendental de la demanda asiática, china en particular, para la industria alemana en sectores claves de su actividad.

Cada vez es más evidente que China se aprovecha de ventajas en nuestra relación económica: su decisión de autodenominarse país en desarrollo al acceder a la OMC le ha permitido, por ejemplo, evitar concesiones comerciales y compromisos significativos para reducir las emisiones de gases contaminantes. Asimismo, China subsidia a sus empresas estatales y tiene el mayor stock de barreras comerciales y de inversión registradas, como ha documentado un informe de 2019 de la Comisión Europea. Las compañías europeas sufren disparidades en el acceso a su mercado, en particular para licitaciones de contratación pública. El statu quo (falta de reciprocidad y desigualdad de condiciones) no es una opción. Nuestra relación es excesivamente asimétrica para el actual nivel de desarrollo chino. Y eso debe corregirse.

Si no lo hacemos ahora, dentro de unos años será demasiado tarde. Los productos chinos continuarán subiendo en la cadena de valor y aumentará nuestra dependencia económica y tecnológica. El esfuerzo tecnológico de la UE debe aumentar en paralelo a nuestra autonomía estratégica. Debemos evitar llegar al punto donde, como dice mi amigo Enrico Letta, los europeos tengamos que escoger entre ser una colonia china o estadounidense. Como decía al principio de estas páginas, la clave de nuestro éxito dependerá, en gran medida, de la capacidad para aprovechar el potencial del mercado único europeo, mantener la unidad entre los Estados miembros y hacer valer nuestros estándares internacionales.

El segundo pilar de la doctrina Sinatra es la cooperación. No insistiré lo suficiente en que colaborar con Pekín es fundamental para responder de manera efectiva a los retos globales. La lucha contra el cambio climático es el ejemplo más evidente. La UE supone el 9% de las emisiones mundiales, mientras que China representa el 28%. Aunque los europeos, por milagro, dejásemos mañana de emitir CO₂, no cambiaria gran cosa. Solo conseguiremos luchar de manera efectiva contra el cambio climático si logramos que, a nuestros esfuerzos de reducción, se sumen los grandes emisores como China, EEUU o India, y que África siga una senda de desarrollo distinta de la nuestra.

Somos demasiado interdependientes para un desacoplamiento económico respecto de China como el que los EEUU de Donald Trump predicen. El coronavirus cambiará la globalización, pero no la suprimirá. Y aunque algunos analistas hablan de nueva guerra fría, este marco teórico resulta engañoso, porque EEUU y la URSS nunca estuvieron tan interconectados como lo están ahora EEUU y China. Como he señalado en varias ocasiones, paradójicamente la estabilidad del dólar, y con ella la del sistema capitalista, depende mucho del Partido Comunista Chino – expresión que el secretario de Estado, Mike Pompeo, utiliza para referirse a China–, puesto que es el segundo país del mundo con más bonos del Tesoro estadounidense, detrás de Japón. En el caso europeo, la interdependencia no es menor: los intercambios comerciales entre la UE y China ascienden a 1.000 millones de euros diarios.

Por otra parte, hay que reconocer que la estrategia de confrontación abierta con China le ha salido cara a EEUU. Según un informe de la Reserva Federal, los aranceles estadounidenses no han servido para que crezca el empleo en EEUU, ni la producción en la industria manufacturera, pero sí han aumentado los costes de producción. Moody's Analytics estima que la guerra comercial ha costado a Washington unos 300.000 empleos y el 0,3% del PIB del país. Economistas estadounidenses calculan que la guerra comercial costará unos 800 dólares al año a cada familia en EEUU.

Ante los que abogan de manera errónea por una nueva guerra fría, con un mundo fragmentado en dos bloques, la UE debe promover sus intereses, pero en cooperación estrecha con países que defiendan un nuevo y efectivo multilateralismo y la primacía del Derecho Internacional.

Puestos a buscar referencias musicales, quizá podríamos caracterizar el estado de las relaciones UE-China con la legendaria canción de Serge Gainsbourg, Je t'aime... moi non plus, una de las que marcó a los jóvenes de mi generación, relativizando los sentimientos y las contradicciones que conforman las siempre difíciles relaciones de pareja. Y es que, en las relaciones estratégicas, como en el amor, cuentan más los hechos que las palabras. Por eso, siendo prácticos y concretos, será clave que Pekín cumpla con el compromiso de avanzar hacia una relación económica más equilibrada entre la UE y China antes de final de 2020. •