

RIVALITAT, COMPETÈNCIA
O COOPERACIÓ?
EL FUTUR DE LA RELACIÓ
XINA-EUA-UE

RAMÓN PACHECO PARDO

Catedràtic de Relacions Internacionals del King's College de Londres i titular de la càtedra Corea-KF-VUB a la Vrije Universiteit, Brussel·les

CRISTINA DE ESPERANZA PICARDO

Doctoranda al King's College de Londres i al Departament de Ciència Política de la Universitat Nacional de Singapur



Amb l'arribada del president Joe Biden a la Casa Blanca, el distanciament entre Washington i Beijing s'ha fet cada vegada més evident. De fet, l'Administració Biden ha donat continuïtat a la política antagonista de l'anterior president Donald Trump, tot i que amb certs matisos. A diferència del seu predecessor, Biden ha prioritzat la cooperació amb els aliats dels Estats Units, alhora que emfatitzava la revitalització de l'economia estatunidenca per tal de competir amb la Xina. Tanmateix, les disputes comercials entre tots dos països segueixen sense resoldre's; Washington ha endurit les restriccions sobre els intercanvis tecnològics amb Beijing, així com la denúncia de la situació dels drets humans a la Xina. L'actitud de l'administració Biden reflecteix la visió compartida tant per demòcrates com republicans, que preveuen una rivalitat creixent amb la Xina a llarg termini. Des de la perspectiva de Beijing, aquesta política ve a confirmar la tesi de que l'enfrontament amb els EUA és inevitable, fet pel qual la Xina s'ha mostrat combativa en el terreny de la diplomàcia, tot enfortint les seves relacions amb altres països i accelerant la seva autosuficiència econòmica en els àmbits on això li ha estat possible.

A nivell geogràfic, la rivalitat entre les dues grans potències s'ha centrat principalment en l'Indopacífic, una regió en què, segons l'estratègia estatunidenca publicada el febrer del 2022, la Xina constitueix una amenaça de primer ordre enfront de la qual és necessari consolidar una xarxa d'aliances capaç de contrarestar la seva creixent influència. La diferent, ja que interpreta l'intent de crear divisions en la seva hegemonia a la regió. La desconfiança mútua i les diferències sobre les seves respectives visions de l'ordre regional han donat lloc a una hostilitat creixent que es veu reflectida en els focus de tensió existents a la regió. Tal és el cas de Taiwan —que Beijing considera una província secessionista de la Xina—, on als darrers mesos les autoritats han denunciat un repunt significatiu de les incursions d'avions de combat xinesos al seu espai aeri. Aquest fet ha generat sospites a Washington que la Xina podria intentar prendre Taiwan per la força, motiu pel qual ha incrementat les seves mostres de suport a l'illa. La incertesa respecte a Taiwan se suma a la conflictivitat creixent a la mar del Sud de la Xina, que és una font de disputes territorials de primer ordre a la regió, i on tant Washington com Beijing han augmentat la seva activitat militar els últims anys.



Per altra banda, les relacions entre la Xina i la Unió Europea també s'han deteriorat notablement. La suspicàcia amb la qual la UE veu les ambicions de Beijing es va materialitzar el 2019, quan Brussel·les va qualificar la Xina de *rival sistèmic*, i s'ha anat agreujant durant la pandèmia. Tanmateix, la Unió s'ha mostrat cada cop més consternada per la política xinesa d'intimidació econòmica, la falta de reciprocitat en les seves relacions comercials i la vulnerabilitat dels seus sectors estratègics davant els creixents fluxos d'inversió de la Xina. Aquestes dinàmiques han accelerat els esforços de Brussel·les per desenvolupar mesures que reforcin el seu potencial econòmic, amb mecanismes com ara l'Instrument de Lluita contra la Coerció —que planteja un paquet harmonitzat de contramesures davant les possibles amenaces d'altres països— o el Reglament per al Control de les Inversions Estrangeres Directes —que posa límits a les inversions que puguin afectar potencialment la seguretat o l'ordre públic de la UE—.

El deteriorament de les relacions bilaterals s'ha precipitat encara més en els darrers mesos, després que la Xina percebé la decisió del Govern lituà d'obrir una Oficina de Representació de Taiwan a Vilnius com una ofensa a la política d'«Una sola Xina», i posés en marxa mesures de coerció econòmica per tal d'intimidat Lituània. Aquest episodi també demostra que la Xina es comporta de manera més combativa i intransigent en relació a la UE. Tanmateix, Beijing també ha desplegat en paral·lel una estratègia de control de danys, apel·lant als interessos comuns i conreant les seves relacions amb els estats membres. De la mateixa manera, Beijing també tracta d'encoratjar la independència europea dels EUA, amb vistes a evitar la formació d'un front transatlàntic unit per fer front a la Xina.

Cada cop tenim més evidències d'un deteriorament de la percepció europea vers la Xina, que conseqüentment l'acosta a les posicions dels EUA, fet que està donant un nou vigor a la cooperació transatlàntica. Amb l'objectiu manifest de posicionar-se com un actor geopolític, la UE ha accelerat el seu gir cap a la regió de l'Indopacífic, on ha diversificat tant les seves relacions amb els països de la regió com les àrees de cooperació, especialment en temes relatius a la seguretat. Així ho reflecteix l'Estratègia de la UE per a l'Indopacífic, publicada el setembre del 2021, un document que referma el compromís europeu amb l'estabilitat de la regió i que defensa una major disposició per treballar amb els seus socis regionals. És dins d'aquesta lògica que la Presidència francesa del Consell de la UE, que ha tingut lloc el primer semestre del 2022, ha buscat donar credibilitat a l'autonomia estratègica europea en aquesta regió, cada cop més marcada per la bipolaritat entre els EUA i la Xina.

La guerra d'Ucraïna, l'Indopacífic i la formació de dos blocs

La crisi d'Ucraïna ha accelerat tendències geopolítiques ja existents: un acostament transatlàntic i un distanciament cada vegada més gran amb la Xina. Com a conseqüència, es depreveure que la intensitat de les tensions amb Beijing continuarà augmentant; alhora que també s'incrementarà el nombre d'àrees en les quals es materialitza aquesta rivalitat, per incloure-hi els àmbits tecnològic i comercial, així com en la dimensió regional.

Per contra, els camps en els que la cooperació serà possible es veuran més limitats, circumscrits a temes específics com el canvi climàtic, la biodiversitat i, potser, la salut pública. Tot i que el diàleg encara es considera necessari per gestionar assumptes d'interès global, el clima de tensió actual fa difícil compartimentar les relacions amb la Xina, i el deteriorament de les percepcions mútues ha afectat la voluntat

La posició de la Xina vers la guerra d'Ucraïna dona mostres del pessimisme amb el qual Beijing veu el futur de les seves relacions amb Washington, i de la preeminència que atorga a Rússia com a aliat estratègic

política per treballar conjuntament.

Des de l'inici de la crisi d'Ucraïna, la Xina ha intentat mantenir un difícil equilibri entre salvaguardar els seus vincles amb Rússia i no desestabilitzar en excés la seva relació amb els EUA. Malgrat la seva clara afecció cap a Rússia, amb qui havia signat un Acord de cooperació només tres setmanes abans de l'inici de la guerra, el febrer de 2022, Beijing ha volgut donar una aparença de neutralitat; reiterant la seva imparcialitat, el govern de Xi ha evitat condemnar les accions de Moscou i s'ha oposat a les sancions internacionals contra Rússia. Els mitjans xinesos també han harmonitzat el seu missatge amb la línia oficial russa, adoptant un to marcadament antiestatunidenc, i culpabilitzant a l'OTAN i a Washington del conflicte.

D'aquesta manera, la crisi ha apropat més encara a Beijing i Moscou. Tots dos governs comparteixen el descontentament amb el sistema internacional, que perceben que està regit de manera injusta per valors occidentals i dominat pels EUA. La reunió entre els ministres d'Exteriors de tots dos països a la província xinesa d'Anhui, el 31 de març de 2022, en plena guerra d'Ucraïna, va refermar la solidesa i la projecció de futur de les seves relacions bilaterals. La posició de la Xina vers la guerra d'Ucraïna dona mostres del pessimisme amb el qual Beijing veu el futur de les seves relacions amb Washington, i de la preeminència que atorga a Rússia com a aliat estratègic en aquest context.

L'actitud de Beijing respecte la crisi d'Ucraïna ha afectat també el posicionament europeu vers la Xina. Si bé inicialment Brussel·les es va mostrar moderadament optimista respecte al seu possible paper com a mitjançera, la veritat és que actualment la UE ha descartat la possibilitat de que Beijing jugui un paper constructiu en la crisi. Això es va fer evident després de la Cimera UE-Xina de l'1 d'abril, quan l'Alt Representant de la UE, Josep Borrell, va reconèixer que la Xina no s'involucraria de manera activa en la resolució del conflicte, i que el millor que calia esperar era que la «neutralitat prorussa» de la Xina no acabés derivant en un suport més gran cap a Moscou. Aquesta cimera, que Borrell va definir com un «diàleg de sords», també va deixar clar que les distàncies entre totes dues potències són cada cop més insalvables. Tanmateix, la Xina es resisteix a acceptar la radicalitat dels canvis que s'han produït a Brussel·les arran de la guerra i ha buscat contenir el deteriorament de les seves relacions amb la Unió. A la Cimera amb Brussel·les, Beijing va provar de deixar de banda les diferències de totes dues parts sobre Ucraïna, apel·lant a l'esperit d'amistat històrica i cooperació amb la UE. També va enviar una delegació diplomàtica a vuit països de l'Europa Central i de l'Est, en un intent de controlar els danys que la seva postura envers



Ucraïna ha causat a les seves relacions amb les capitals europees.

I de nou, en un gest conciliador amb Brussel·les, a finals d'abril del 2022 Beijing va ratificar alguns convenis fonamentals de l'Organització Internacional del Treball (OIT) relatius al treball forçós, que havien estat motiu de discòrdia durant la negociació de l'Acord Global d'Inversions (CAI, per les seves sigles en anglès). Aquest és un acord que, malgrat estar aprovat des de desembre del 2020 i després de set anys de negociacions, es troba en punt mort des del març del 2021, quan la UE va imposar sancions a la Xina pels abusos sobre la minoria uigur a Xinjiang, a les que Beijing va respondre amb una escalada de sancions a acadèmics i parlamentaris europeus. Davant de tots aquets estira-i-arrotonsa, el més previsible és que si aquests esforços conciliadors de la Xina no van també acompanyats d'un canvi d'actitud substancial, no aconseguiran alterar la deriva actual de les relacions bilaterals entre Beijing i Brussel·les. La posició xinesa en relació a la guerra d'Ucraïna ha consolidat la percepció a Brussel·les de que la rivalitat sistèmica serà la tònica dominant pel que fa a les seves relacions amb Beijing.

Tal i com s'ha apuntat abans, com si es tractés d'un joc de contrapesos, la crisi d'Ucraïna ha servit per revitalitzar la cooperació transatlàntica. Tant els EUA com la UE s'han coordinat per donar suport a Ucraïna i imposar sancions al govern de Putin, tot buscant pressionar també de manera conjunta a la Xina. Així ho reflectia el comunicat conjunt dels EUA i la UE sobre Rússia, que incidia en la necessitat de que la Xina no interferís en les sancions a Moscou. De manera similar, el comunicat de caps d'Estat reunits en el marc de l'OTAN, va expressar la preocupació de l'Aliança pel crèdit que la Xina dona a les narratives del Kremlin.

Es fa cada cop més evident, doncs, la creixent afinat dels interessos dels EUA i els de la UE, així com una major voluntat de treballar conjuntament en tot allò que fa refe-

rència a la Xina. De fet, aquest compromís es va formalitzar durant l'Administració Trump i ha augmentat des de l'arribada de Biden a la Casa Blanca. Durant el 2020, la UE i els EUA van establir el Diàleg sobre la Xina, que facilita intercanvis d'alt nivell sobre les accions de Beijing en matèria de ciberseguretat, lluita contra la desinformació i drets humans. A més, Washington i Brussel·les han creat el Consell Transatlàntic de Comerç i Tecnologia, que pretén facilitar la cooperació en aquestes matèries davant la creixent competència

Hi ha països que han recolzat les seves crítiques pel que consideren una hipocresia occidental a l'hora de condemnar Rússia i al mateix temps haver envaït l'Afganistan o l'Iraq a principis de segle, o quan ha donat suport a l'Aràbia Saudí en la guerra al Iemen

amb la Xina. De resultes de la seva primera reunió, celebrada el desembre del 2021, es van crear deu grups de treball per coordinar les polítiques en àrees com la dels estàndards tecnològics o les cadenes de subministrament. Aquesta cooperació també ha afavorit la coordinació a escala multilateral, que es transmet a d'altres marcs de cooperació, com ara l'OTAN, que l'any 2019 va identificar la Xina per primera vegada com un desafiament. Per la seva part, el G7, en el seu comunicat del 2021, va adoptar una posició ferma pel que fa a Beijing, i va llançar la iniciativa *Build Back Better World*, que pretén competir amb el projecte xinès de la Franja i la Ruta.

No obstant això, aquesta cooperació també ha patit alguns ensurts. El més seriós va tenir lloc el setembre del 2021, quan Austràlia va trencar inesperadament un acord multimilionari de compra de submarins francesos, que va substituir per submarins nuclears

estatunidencs, en el marc de l'AUKUS –el pacte de cooperació trilateral entre els EUA, Austràlia i el Regne Unit–. Aquest fet va ser percebut a París, i també a Brussel·les, com una afronta a Europa, i va donar lloc a una crisi diplomàtica que va sacsejar les relacions transatlàntiques. No obstant això, pocs mesos després, l'episodi va quedar superat amb l'inici d'un Diàleg d'Alt Nivell sobre l'Indopacífic, que té com a objectiu coordinar les relacions transatlàntiques en la seva projecció cap a la regió. El desembre del 2021, la primera edició del Diàleg va identificar una llarga llista d'àrees prioritàries per a la cooperació, com ara el canvi climàtic, els drets humans, la llibertat de navegació i les infraestructures. A les darreres consultes sobre la Xina i l'Indopacífic, l'abril del 2022, tots dos socis van reiterar els seus interessos comuns pel que fa a l'ordre regional i van expressar conjuntament la seva consternació per l'ús creixent de la intimidació econòmica per part de la Xina, així com la seva preocupació per la inestabilitat a l'estret de Taiwan.

Vist tot l'anterior, podem concloure que la guerra d'Ucraïna ha refermat l'interès de tots dos socis per l'Indopacífic. Si bé el conflicte a l'Est d'Europa suposa una amenaça immediata que requerirà més atenció per part dels EUA, des de la perspectiva de Washington la Xina suposa un desafiament sistèmic i perenne, en el qual ha de centrar els seus esforços a llarg termini. A finals de març de 2022, el president Biden va aprofitar la seva reunió amb el primer ministre de Singapur, Lee Hsien Loong, per tal d'emfatitzar la necessitat de salvaguardar l'ordre regional i garantir als seus aliats que l'Indopacífic es mantindrà com una prioritat estratègica per a Washington.

Per a la UE, la crisi ha posat de manifest que les amenaces que suposen la Xina i Rússia estan imbricades i, per tant, que és necessari abordar de manera conjunta les dinàmiques geopolítiques d'Europa i de l'Indopacífic. La Presidència txeca del Consell de la UE, iniciada el juliol del 2022, donarà continuïtat a

l'enfocament de l'actual Presidència francesa envers la regió, amb especial èmfasi en qüestions relatives a la ciberseguretat, les cadenes de subministrament i la cooperació espacial. El mateix objectiu heretaran la Presidència dels Països Baixos i, després, l'espanyola durant el 2023, per la qual cosa, per primera vegada, quatre presidències consecutives –que comprenen un període de dos anys– mantindran el focus fix a l'Indopacífic.

Un Indopacífic fragmentat per la invasió russa d'Ucraïna

Fins al moment actual, els països de l'Indopacífic s'han mostrat dividits respecte a la seva resposta a l'agressió russa sobre Ucraïna. Per una banda, Austràlia, Corea del Sud, el Japó, Nova Zelanda, Singapur i Taiwan s'han sumat a les sancions impulsades pels Estats Units i la UE, i han ofert el seu suport econòmic –i, fins i tot en alguns casos, militar– a Ucraïna, tot criticant Rússia sense embuts. Per raons òbvies, la unitat i la duresa mostrada per Brussel·les i Washington en la seva resposta a Moscou ha estat particularment ben rebuda a Taiwan, sempre amb un ull posat a la Xina.

No obstant això, la gran majoria dels membres de l'ASEAN, i també l'Índia, s'han mostrat poc inclinats a condemnar Rússia, i cap d'ells no s'ha sumat a les sancions. Aquesta actitud respon en bona mesura a les relacions militars i econòmiques que els països de la regió mantenen amb Moscou, però no només; hi ha països que han recolzat les seves crítiques pel que consideren una hipocresia occidental a l'hora de condemnar Rússia i al mateix temps haver envaït l'Afganistan o l'Iraq a principis de segle, o quan ha donat suport a l'Aràbia Saudí en la guerra al Iemen. Des d'una perspectiva estatunidenca i europea, el gran desengany ha estat l'Índia, que, malgrat participar en el denominat Diàleg Quadrilateral (Quad) –format per Austràlia, els Estats Units, l'Índia i el Japó–, no ha condemnat l'agressió russa i ha buscat mecanismes per



eludir les sancions de la UE i els EUA, cosa que ha causat divergències importants amb tots dos. Davant aquest joc d'aliances, Brussel·les, ha donat prioritat a la seva cooperació amb Corea del Sud, el Japó i Singapur, a més Austràlia i Nova Zelanda, en el marc de l'OTAN. Tanmateix, els EUA i la UE estan iniciant també una major col·laboració amb d'altres socis com Indonèsia o Taiwan.

Tot plegat sembla dibuixar un escenari en el qual la UE i els EUA tindran tres socis preferents a l'Indopacífic de cara al futur: Austràlia, Corea del Sud i el Japó. Tres països que comparteixen els valors de la UE i dels EUA i que, a més, poden aportar recursos econòmics i militars. La recent visita de Biden a Corea del Sud i el Japó i la seva participació a les cimeres amb l'ASEAN i el Quad són una bona mostra de fins a quin punt Washington privilegia les seves relacions amb la regió.

La fiabilitat de l'Índia com a aliat continua sent un interrogant majúscul. Tanmateix, la centralitat del macropàis a la regió fa que, malgrat la seva actitud decebedora –a ulls occidentals– respecte al conflicte d'Ucraïna, es mantingui la voluntat de cooperació per part de la UE. La visita a l'Índia de

la presidenta de la Comissió Europea, Ursula von der Leyen, al final d'abril d'enguany, va demostrar l'interès a continuar enfortint relacions estratègiques amb Delhi, i va concloure amb iniciatives com la instauració del Consell de Comerç i Tecnologia, i l'entesa per reprendre les negociacions sobre l'acord de lliure comerç bilateral, al juny del 2022.

Amb tot, el factor determinant serà, per descomptat, la Xina. L'enfocament dels EUA deixa pocs dubtes, ja que han manifestat amb claredat meridiana que perceben el gegant asiàtic com un rival sistèmic a l'Indopacífic, en particular en les dimensions militar i de seguretat. Una mica més ambigua és, tanmateix, l'estratègia europea per a l'Indopacífic, que no és obertament anti-xinesa, sinó que persegueix un enfocament inclusiu, tot i que amb certs condicionaments. Podem afirmar que la UE estaria més oberta a col·laborar amb Beijing si el govern de Xi modifiqués el seu comportament i es mostrés menys agressiu i més conciliador.

Per la seva part, la Xina sembla que també té decidida la seva resposta davant del que percep com una aliança per contenir el seu poder econòmic i militar. Amb tota seguretat, tractarà d'accelerar la seva autosuficiència econòmica i tecnològica, sobretot si Taiwan tanca files amb els EUA i la UE. No hi ha dubte que la Xina veu la guerra d'Ucraïna com una oportunitat per a Washington de controlar els assumptes europeus i les accions dels seus aliats a l'Indopacífic. Per a la Xina, el conflicte d'Ucraïna, en les circumstàncies actuals, suposa també un advertiment del que podria passar a l'Àsia si els EUA persisteixen en la seva política de «blocs». En aquest escenari, la Xina compta amb el suport de Rússia en la seva estratègia de dissuasió als EUA, també a l'Indopacífic. Beijing, doncs, impulsarà tots els instruments al seu abast per ampliar els seus suports, com per exemple la recentment creada Associació Econòmica Integral Regional –RCEP, per la seva sigla en anglès– de la qual n'és promo-

tora, o el Tractat Integral i Progressista d'Associació Transpacífic –CPTPP, per la seva sigla en anglès–, al qual ha sol·licitat el seu accés per estrènyer vincles econòmics amb tots els seus membres, entre els quals es troben precisament alguns aliats estatunidencs com ara Austràlia, Corea del Sud i el Japó, països que, a causa d'això, es podrien mostrar més reticents a iniciar una guerra comercial de manera oberta amb el seu veí.

Conclusió: vers un nou escenari de blocs?

La crisi en les relacions entre la UE, els EUA i la Xina està conduint a la creació de dos blocs. D'una banda, es consolida un bloc format per Brussel·les, Washington i els seus socis preferents, com ara Austràlia, Corea del Sud i el Japó, països democràtics i desenvolupats (més cohesionat encara per la guerra d'Ucraïna); de l'altra, es defineix també un segon bloc format per la Xina i Rússia, que estan consolidant les seves relacions sobre la base del respecte de les diferències dels seus sistemes polítics i econòmics respectius. Així doncs, cal esperar que augmentin les tensions entre tots dos blocs i que quedin enrere els anys de relacions conciliadores entre Washington i Beijing.

Pel que fa a l'economia, tal com hem apuntat, la Xina se centrarà en la cerca de la seva autosuficiència econòmica. Al mateix temps, els EUA i la UE intentaràn desenvolupar cadenes de subministrament independents del gegant asiàtic. Tot i que avui dia l'escenari de confrontació militar entre la Xina i els EUA –amb el suport dels seus socis– és molt poc probable, sembla cert que la guerra comercial s'accentuarà per les accions de Beijing, Washington i Brussel·les.

En algun moment, tots tres actors, la Xina, la UE i els EUA, hauran de ser capaços de dotar-se d'un marc normatiu en el qual conviure de manera sostenible. Tanmateix, i a causa de les dinàmiques actuals, aquest és un escenari que, ara com ara, sembla encara molt llunyà.