

Miguel Otero-Iglesias

*Investigador principal en el área de economía política internacional,
Real Instituto Elcano y Professor of Practice en la IE University*

Introducción

En el año 2003, la Unión Europea y China firmaban su acuerdo de asociación estratégica. La visión desde Europa era que a medida que China se fuera desarrollando se haría más liberal e incluso más democrática. Hay que recordar que solo dos años antes el gigante asiático había entrado en la Organización Mundial del Comercio (OMC), integrándose así en las estructuras y cadenas de valor de la economía mundial, y la esperanza era que, en 15 años —y así se estipuló en el tratado de acceso— China se convirtiese en una economía de mercado. Es importante entender el marco mental de la época. El Muro de Berlín había caído apenas algo más de una década antes, la Unión Soviética había desaparecido y los países de la Europa Central y Oriental del antiguo Pacto de Varsovia estaban en sus procesos de transición democrática y a punto de ser miembros de la UE. En ese contexto de democratización, muchos pensaban que China haría un recorrido similar, de ahí la apuesta por un partenariado estratégico.

Casi dos décadas después, el marco mental y geopolítico es muy diferente. La UE y China han intensificado su relación comercial. Intercambian, cada día, bienes y servicios por un valor, de media, de 1.000 millones de euros. Se trata del primer socio de la Unión en importaciones y el segundo en exportaciones. Eso convierte a China en el segundo socio comercial más importante de la UE (después de los EE. UU.), y a la UE en el mayor socio comercial de China. Pero esta estrechísima relación económica no ha venido acompañada de un mayor entendimiento político. Al contrario, la consolidación del capitalismo de estado chino; la llegada de Xi Jinping, un hombre fuerte, al poder en 2012; la inesperada victoria de Donald Trump, muy crítico con China, en las elecciones de 2016, y el origen de la pandemia del coronavirus en la ciudad china de Wuhan este año, han tensado enormemente las relaciones entre Bruselas (y las capitales nacionales europeas) y Pekín. Hasta el punto de que en un documento estratégico publicado ya en 2019 (es decir, antes de la pandemia) la Comisión Europea tildaba por primera vez a China como rival sistémico y, en un acuerdo sin precedentes, el Consejo Europeo (formado por los jefes de Estado y de Gobierno) ratificaba ese nuevo marco conceptual.

China es un socio estratégico, una contraparte negociadora, un competidor económico y un rival sistémico.

Para Bruselas, y así lo ha declarado en varias ocasiones el alto representante para la política exterior de la Unión, Josep Borrell, la relación con el país asiático se ha convertido en multifacética. China tiene cuatro caras para la Unión: es un socio estratégico, una contraparte negociadora, un competidor económico y un rival sistémico. Conviene pues analizar a continuación cada uno de estos cuatro lados del rombo que marca la nueva relación entre las dos partes.

1. Socio estratégico

China sigue siendo un socio estratégico para la Unión Europea principalmente por su creciente poder estructural. No es solo que el gigante asiático albergue casi un quinto de la población mundial y sea la segunda economía del mundo en términos nominales, y la primera en paridad de compra; es que durante muchos años ya aporta más del doble que los EE. UU. al crecimiento anual de la economía mundial. Si los EE. UU., pese a su declive relativo, se pueden considerar todavía hoy la potencia indispensable, China es la potencia inevitable. Pocos asuntos en las relaciones internacionales se pueden resolver hoy en día sin contar con la participación de China. Su ayuda a la hora de estabilizar la periferia de la zona euro en la crisis de deuda de 2010 a 2012 fue quizás el ejemplo más palpable desde el punto de vista europeo, pero lo mismo se puede decir de cuestiones estratégicas globales tan importantes como la lucha contra el cambio climático, la preservación de la biosfera y los recursos hídricos, la salud pública mundial, la resolución de los conflictos internacionales (China es el país que más efectivos aporta a los cascos azules de la ONU) y la gobernanza y estabilidad de las relaciones económicas y financieras internacionales.

Es decir, cuando se habla de que hay que cooperar con China en muchos ámbitos, se suele citar el medioambiente, y es verdad que en este campo hay mucho potencial de colaboración, desde las ciudades inteligentes hasta cumplir el ambicioso objetivo de la neutralidad en la emisión de carbón, que la UE ha fijado para 2050, y China para 2060; pero ese es solo uno de los grandes asuntos que hay sobre la mesa. Prácticamente todo el abanico de temas que se suele englobar dentro del concepto de *multilateralismo* (y eso incluye, por supuesto, toda la agenda 2030) necesitan de un mayor entendimiento con China. Y ese entendimiento va a ser todavía más necesario en el futuro, porque China ha dejado de ser un actor más bien pasivo en las instituciones internacionales para ser más proactivo y asertivo. Eso se puede ver en su activismo a la hora de condicionar el debate sobre los derechos humanos en la ONU, en su posicionamiento en instituciones tradicionalmente dominadas por Occidente como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, e incluso en la creación de nuevas organizaciones como el Banco Nuevo de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, y su mayor ambición en sentar las reglas y los estándares en 5G, el internet de las cosas, el reconocimiento facial y la inteligencia artificial.

2 . Contraparte negociadora

En casi todos estos ámbitos, lógicamente, por la diferencia de intereses y valores, China es una contraparte negociadora con la UE y sus estados miembros. En cuestiones económicas esta interlocu-

ción ocurre al más alto nivel, por ejemplo, en el foro (informal) del G20 de jefes de Estado y de Gobierno, pero también en instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y la OMC, o en agencias internacionales técnicas que velan por la fontanería de la globalización, como por ejemplo todas las relativas a la gobernanza de Internet; pero también hay que incluir aquí todos los diálogos bilaterales existentes, que, en el ámbito económico y como se puede ver en la figura 1, forman el pilar central de la relación bilateral, que además incluye el pilar del diálogo político o estratégico (pilar 1), y el pilar de las relaciones *people-to-people* (pilar 3).

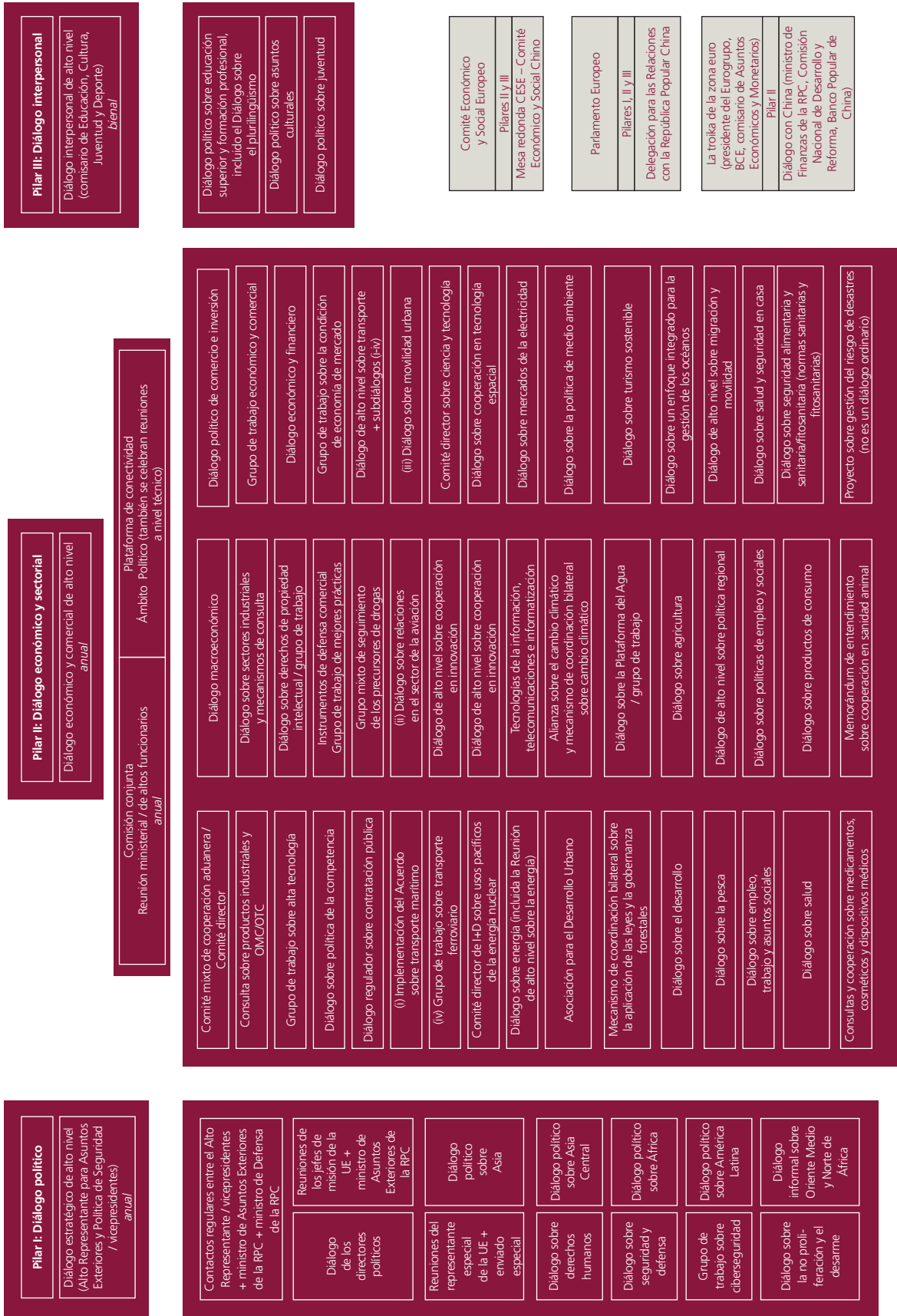
En este sentido, la negociación más importante que libran en estos momentos la UE y China es el acuerdo bilateral de inversiones, que se empezó a negociar en 2014, y que con el tiempo se ha convertido en un intento de acuerdo comprehensivo sobre inversiones que va más allá de este ámbito estricto ya que es en sí una negociación sobre cuánto mercado y cuánto estado debería haber en la relación bilateral. Es decir, prácticamente se trata de negociar una relación social distinta. Con este acuerdo, la UE quiere conseguir una serie de objetivos que vale la pena recordar. En primer lugar, conseguir mayor acceso al mercado chino, pidiendo que se eliminen las restricciones cuantitativas, las limitaciones en las participaciones en las empresas chinas y la obligatoriedad de las *joint ventures*. En segundo término, alcanzar igualdad de trato con respecto a las empresas chinas, eliminando, en consecuencia, por ejemplo, las transferencias de tecnología o las dificultades a la contratación pública. En tercer lugar, lograr de Pekín mayor transparencia y predictibilidad en la legislación, obtención de licencias y regulaciones. El cuarto requerimiento tiene que ver con una mayor disciplina de mercado y mayor transparencia en las ayudas a las empresas estatales. El quinto objetivo pretende que se establezcan unas condiciones ambientales y de trabajo mínimas en China. El sexto intenta que Pekín acepte el mecanismo europeo de disputas entre estados y empresas. Y, finalmente, el séptimo objetivo es que el acuerdo tenga un instrumento de resolución de disputas entre las dos partes: la UE y sus estados miembros y el Estado chino.

Obviamente, estos objetivos no son fáciles de lograr porque en realidad van al corazón de la organización del capitalismo de estado chino. En general, tanto la UE como EE. UU., que está en una negociación paralela con una actitud mucho más agresiva y coercitiva, están pidiendo a China que cambie su modelo, mientras al mismo tiempo los líderes del Partido Comunista Chino están cada vez más convencidos —y esta es una tendencia que se ha visto reforzada por la gestión de la pandemia— que su modelo es tan válido, o más, que el propuesto por Occidente. Esto hace que se puedan lograr ciertos avances. Recientemente, por ejemplo, Pekín ha aceptado un centenar de denominaciones de origen europeas. Incluso es posible que China abra ciertos sectores a las inversiones europeas y que persiga más duramente el robo de propiedad intelectual, pero la apuesta por las empresas estatales y las ayudas públicas es una línea roja que se define como de *interés nacional* para Pekín, entre otras cosas porque desde la cultura china del *guanxi* (la red de contactos) las divisiones estrictas entre lo público y lo privado son un oxímoron. Esto dificulta también, por tanto, un acuerdo en el marco de la OMC.

Si los EE. UU., pese a su declive relativo, se pueden considerar todavía hoy la potencia indispensable, China es la potencia inevitable.

Figura 1: Arquitectura del diálogo institucional entre la UE y China

**CUMBRE
Anual**
presidentes del Consejo Europeo y la Comisión)



Fuente: <https://eeas.europa.eu/>

3 . Competidor económico

Así pues, el modelo de capitalismo de estado chino está aquí para quedarse, y eso demuestra que, tanto los que pensaban que China se iba a hacer más liberal, como aquellos que opinaban que el modelo chino iba a fracasar porque el comunismo nunca funciona, se han equivocado. , En menos de 40 años, China ha sido capaz de pasar de ser un país pobre y marginado de las estructuras y las cadenas de valor de la economía mundial (por voluntad propia en tiempos de Mao) a ser la segunda potencia mundial, y en muchos ámbitos el país que marca los precios y las tendencias en múltiples sectores económicos. China empezó siendo la fábrica del mundo, desde que Deng Xiaoping descubriera en los años ochenta que la ventaja competitiva de su país era la mano de obra barata —y la entrada en la OMC ha sido un factor clave en agudizar todavía más esa ventaja— pero el ascenso en las cadenas de valor ha sido de tal magnitud que China hoy en día se puede considerar un *hub* de innovación.

Pekín apuesta por la «innovación indígena» y la «autosuficiencia».

La transformación ha sido tan fulminante que en una generación la sociedad china ha pasado hacer negocios con fajos de billetes a usar el móvil en cerca del 80% de todos los pagos, dejando la tarjeta de crédito (todavía tan dominante en Europa) y el cheque bancario (muy usado aún en EE. UU.) como una reliquia de Occidente. Hoy, muchos jóvenes que han estudiado en Nueva York y Londres llegan a Shanghái y Pekín y se quedan fascinados por el dinamismo y la innovación que se encuentran... en un país que se decía que no podía innovar por su sistema político autoritario.

El desafío que China representa para las economías occidentales está plasmado en su estrategia «Made in China 2025». En ella se establece como objetivo que, a finales del próximo plan quinquenal, China pueda competir de tú a tú en muchos de los sectores de alto valor tecnológico e industrial, que ahora mismo están dominados por las potencias avanzadas, como pueden ser el automóvil, la aviación, la maquinaria, la robótica, el transporte marítimo y ferroviario de última generación, los vehículos con baja emisión de CO₂, los equipos médicos de alta precisión y las tecnologías de la comunicación y la información, por nombrar solo unos cuantos. En todos estos ámbitos, claves en el crecimiento futuro, Pekín apuesta por la «innovación indígena» y la «autosuficiencia» con umbrales de componentes y materiales domésticos en varios sectores. Por ejemplo, documentos semioficiales estiman que el 40% de todos los chips de teléfonos móviles, el 70% de todos los robots y el 80% de los equipos de generación de energía renovable que se consuman en China en 2025 deberían fabricarse en el país.

Estamos hablando, pues, de una estrategia de sustitución de tecnología foránea a gran escala que va a afectar a los intereses europeos. No hay que olvidarse que el déficit comercial con China sería mucho mayor si no fuese por la venta de aviones Airbus al gigante asiático. Esta creciente competencia china en sectores de alta tecnología ya se está experimentando en el campo de las telecomunicaciones con empresas como Huawei y ZTE. No es que empresas europeas como Ericsson o Nokia no puedan competir en tecnologías punta como 5G, es que la evolución y proyección de cuota de mercado de Huawei es impresionante. Gracias a una financiación muy beneficiosa por parte de los bancos políticos chinos, Huawei se ha erigido

El modelo de capitalismo de estado chino se percibe, cada vez más, como incompatible con las normas y los valores europeos.

en un campeón tecnológico de tal magnitud que la Casa Blanca está intentando por todos los medios frenar su ascenso, hasta tal punto que incluso ha amenazado con terminar la cooperación en materia de inteligencia con los países europeos que usen equipos de Huawei en el núcleo de sus redes 5G. Esto ha puesto en aprietos a países como Alemania y España que en el momento de escribir estas líneas todavía tienen que decidir si van a aceptar tecnología china en sus redes o no.

4 . Rival sistémico

La Unión Europea siempre ha sido un mercado relativamente abierto a productos e inversiones extranjeras. El caso de Huawei es paradigmático ya que su presencia en el mercado estadounidense lleva prohibida desde hace tiempo. En Europa, en cambio, hasta hace muy poco, las empresas chinas se trataban igual que las coreanas o japonesas. Mientras cumplieren con las reglas y estándares europeos eran bienvenidas. Pero esto está cambiando. El modelo de capitalismo de estado chino se percibe, cada vez más, como incompatible con las normas y los valores europeos y, por lo tanto, desde 2019, como se ha comentado, los líderes europeos consideran que China es un rival sistémico. No necesariamente a nivel estratégico, pero sí a la hora de tener, y con más frecuencia defender y promover, un sistema social y político que se aleja mucho de los valores liberales y democráticos de la UE. Esto ha hecho que los líderes de la Unión hayan aprobado una serie de medidas defensivas para protegerse mejor de la competencia, en determinados casos desleal, de las empresas chinas, como pueden ser la creación de un instrumento de supervisión de inversiones, la reformulación de los mecanismos comerciales de defensa y la adaptación de la legislación relativa a la competencia para evitar que empresas de terceros países puedan recibir ayudas públicas que precisamente quiebren el principio de libre competencia.

En general, la Unión Europea ha tomado una postura menos agresiva con China que EE. UU, quien percibe la relación con el gigante asiático como un juego de suma cero. Es decir, todo lo que sea bueno para China es malo para EE. UU. En Europa la visión dominante es, todavía, que se puede lograr un juego de suma positiva, precisamente por la relación multidimensional que existe con China. Frente a la idea cada día más mayoritaria en Washington de «desacoplar» la economía americana de la china para reducir las (inter)dependencias, en Bruselas y las capitales europeas se aboga más por la diversificación de las cadenas de valor con China. Justamente, la pandemia de la COVID-19 ha demostrado que la UE depende excesivamente, aparte de las tierras raras, de productos farmacéuticos y equipos médicos y de protección sanitaria de China, y eso se va a intentar reducir en el futuro, o bien a través del *onshoring*, que es intentar traer parte de la producción a Europa, el *nearshoring*, que sería recortar las cadenas de valor hacia una mayor regionalización para que sean menos vulnerables, o aumentar el *slack* o *stock*, que presupone aumentar las reservas estratégicas de material para cualquier eventualidad.

Esto nos lleva, de manera lógica, al debate sobre la autonomía estratégica de la UE, entendida no solo desde el punto de vista militar, sino más ampliamente, y que incluye la soberanía económica que, a su vez, incorpora la digital. Muchos líderes europeos se han dado cuenta de que si la UE quiere competir en la cuarta revolución industrial (la digital) no puede depender de

plataformas y estructuras digitales, como las nubes, de terceros países para gestionar sus propios datos. Muchos sectores de alto valor añadido del futuro incorporarán la inteligencia artificial en sus procesos y en aspectos clave como el *big data*, la computación cuántica, la automatización y el internet de las cosas, y Europa va a tener que invertir muchos recursos y aumentar su escala para poder competir con EE. UU. y China. Esto supondrá que la Unión Europea va a tener que reformar también su modelo social y económico para poder competir. La pandemia va a aumentar las desigualdades y la ansiedad económica en muchas capas de la sociedad, y si el modelo de capitalismo europeo, basado en la economía de mercado social, no es capaz de reducir-las, el sistema chino de tecno-autoritarismo será cada vez más atractivo.

Conclusión

Occidente, y Europa en particular, debería ser algo más autocrítico en su relación con China. Habría que hacer mayores esfuerzos para entender qué ha funcionado allí para levantar a más de 700 millones de la pobreza y ser la segunda superpotencia mundial, y qué no ha funcionado en Europa para tener unos niveles de desigualdad y polarización, así como de radicalización política, no vistos desde los años ochenta. Quizás la insistencia en la hiperglobalización y el libre comercio y mercado desde la caída del Muro de Berlín, y el descuido, o incluso la eliminación, de la política social e industrial tengan algo que ver en el declive europeo. Europa pasó del liberalismo integrado (*embedded liberalism*) e incluso del sistema de Bretton Woods a un liberalismo más *laissez faire* desde los años noventa hasta 2008, cuando se produjo la crisis financiera global. China, en cambio, siguió anclada a los principios de Bretton Woods con su política cambiaria relativamente fija, sus controles de capitales, su política industrial y su control macroeconómico keynesiano centrado en el pleno empleo y en que el sector financiero debe servir a la economía real y no al revés. Esto no quiere decir que Europa tenga que volver a la época de Bretton Woods ni adoptar el capitalismo de estado tecno-autoritario chino, pero sí debería llevar a reflexionar sobre la relación entre el estado y el mercado, el sector público y el privado, en nuestras sociedades.

Pensar que China, en los próximos años o incluso décadas —sobre todo si gestiona la crisis de la pandemia mejor que Occidente—, va a transformar su modelo socioeconómico para hacerlo más parecido más al nuestro, es ingenuo. Lo más probable es que consolide su potencial de crecimiento y que la rivalidad geoestratégica con EE. UU. continúe incluso con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca. Esta situación pondrá a la UE en un gran desafío. Tendrá que decidir entre alinearse claramente con Washington o seguir con su estrategia de intentar hacer el máximo negocio posible con Pekín siempre que eso no irrite a su socio americano. A nivel global también hay dos opciones. O bien se opta por un multilateralismo menos integrado, porque el modelo chino y el occidental son incompatibles para poder operar bajo las mismas reglas y, por lo tanto, lo que hay que conseguir es una convivencia (geo)económica multipolar más o menos pacífica, o bien se intentan acordar unas normas en la OMC que sean admisibles tanto para Washington como para Pekín. La UE estaría, teóricamente, en una posición de mediadora, con su modelo de economía social de mercado que incluye tanto elementos colectivistas como liberales, pero para ello tendría que proponer un nuevo *embedded liberalism*, es decir, un liberalismo social para el siglo XXI, y eso no está nada claro.

Pensar que China, en los próximos años o incluso décadas va a transformar su modelo socioeconómico para hacerlo más parecido más al nuestro, es ingenuo.

Referencias bibliográficas

Bagger, Thomas. «The World According to Germany: Reassessing 1989», *Atlantik Brücke*, 2019 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://www.atlantik-bruecke.org/the-world-according-to-germany-reassessing-1989/>

Borrell, Josep. «La doctrina Sinatra», *Política Exterior*, 1 de septiembre, 2020 (en línea) [Fecha de acceso: 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 de agosto, 2020 (en línea) [Fecha de acceso: 11.10.20] <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*, marzo, 2019 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <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, julio, 2019 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/889dd7b7-0cde-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-118064052>

ETNC. *Europe in the Face of US-China Rivalry*, Real Instituto Elcano, enero, 2020 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] 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 de octubre, 2020 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://www.ft.com/content/188d86df-6e82-47eba134-2e1e45c777b6>

Merics. «Made in China 2025: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries», 12 de agosto, 2016 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <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 de octubre, 2014 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] 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 noviembre 2019 (en línea) [Fecha de acceso: 10.11.20] <https://www.reuters.com/article/us-economy-global-kemp-column-idUSKBN1XF211>