

# Antonio José Pagán Sánchez: La relación triangular Unión Europea-China-Estados Unidos

**Antonio José Pagán Sánchez.** Investigador Postdoctoral en el Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico y profesor en cursos del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas. Previamente completó un doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Nankai (China), una maestría en Estudios Chinos en la Universidad Pompeu Fabra (España) y un grado en Historia por la Universidad de Murcia. Ha publicado diversos artículos sobre política exterior china.

1. **¿Cuáles son los principales enfoques teóricos por los que se debe analizar la relación entre la UE, China y EE.UU., desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, para entender su dinámica actual?**

En mi opinión diría que hay dos enfoques principales, que actualmente son los más adecuados para analizar, pues, esta relación triangular. En primer lugar, sería **el enfoque realista**, por ese énfasis que tiene en el poder y en la distribución de capacidades a nivel internacional. Con respecto a esto, además, hay dos conceptos importantes que se podrían mencionar. El primero de ellos es el de la transición de poder, que es una de las formas en las que los realistas perciben el cambio en el sistema internacional, y actualmente China y Estados Unidos están inmersos en una posible transición de poder, en la que tenemos una potencia hegemónica, que es Estados Unidos, que podría ser superado por una potencia en ascenso, que es China, lo cual genera, pues, uno de los momentos más peligrosos a nivel internacional, en términos históricos.

Y luego, también, para vincular un poco la relación entre Estados Unidos y la Unión Europea, y el impacto de China, también se podría mencionar el papel de las alianzas internacionales, que es una forma de cooperación internacional que va enfocada a terceras amenazas, y en este caso es una de las grandes ventajas que Estados Unidos tiene en su competición con China, ya que Estados Unidos tiene su propio sistema de alianzas, —o tenía, ahora mismo no se sabe muy bien, después de la llegada de Donald Trump al poder— en cambio, China no tiene ese propio sistema de alianzas, ya que su único aliado, al menos formalmente, a día de hoy, es Corea del Norte.

Este es el primer enfoque que decía el realista, y, en segundo lugar, añadiría también **el constructivista**, desde la óptica de la importancia que les dan a las ideas. Puesto que, al final, la cuestión de poder no es importante en sí misma, también importan las percepciones que se tiene, y las terceras potencias. Y lo que se ve es que durante la última década y media, aproximadamente, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, ha habido una especie de nuevo pensamiento, un cambio de opinión, con respecto a China, en el que ya no se le ve tanto un país con el que cooperar, sino que se le ve más bien como un competidor. Por ejemplo, la Unión Europea, desde el año 2019, nombra a China como socio, pero también como competidor económico y como rival sistémico. Es decir, hay un nuevo pensamiento sobre China que es negativo, y también se tiene la sensación de que en China aumenta la desconfianza, tanto hacia la Unión Europea, como sobre todo hacia Estados Unidos, ya que consi-

dera que, especialmente, este último está intentando contener su ascenso.

De hecho, si esta entrevista tuviera lugar hace 15 años, quizá hubiera dicho que un buen enfoque para analizar esta relación triangular podría ser el liberal, debido a su énfasis en la cooperación internacional, pero a día de hoy parece que no estamos en ese mundo, así que parece que, al menos en mi opinión, tal y como están desarrollándose los acontecimientos en los últimos años, están quitándole un poco de vigencia a este paradigma.

Usted ha investigado sobre el ascenso de China en el sistema geopolítico, ¿qué desafíos presenta dicho ascenso para el sistema de alianzas entre EE.UU. y sus aliados europeos?

A priori, lo que uno podría pensar es que en tanto China está en ascenso y su economía es cada vez más grande, esto ofrece nuevas oportunidades económicas y comerciales a terceros países, incluyendo también a los propios aliados de Estados Unidos, por tanto, a priori se correría el riesgo, desde la óptica de Estados Unidos, de que esos aliados, tentados por la cooperación con China y por esas crecientes oportunidades, decidieran cada vez cooperar más con China y seguir menos a Estados Unidos, y fuera más difícil adoptar junto a este último una posición común frente al país asiático.

Lo comentado es lo que uno podría pensar a priori, pero lo que vi en mi tesis —en la que analizo la posición de Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España frente a China— es que los beneficios económicos realmente no son el principal factor que determina o que marca la voluntad de

**“Paradójicamente, el ascenso de China no solamente no iba a debilitar la alianza entre Estados Unidos y sus socios europeos, sino que además tendría el potencial de reforzarla porque Estados Unidos y sus socios europeos estaban llegando a un punto de vista común sobre China.”**

cooperación de uno de estos países con China, es más bien la presencia o ausencia de preocupaciones de seguridad.

Si el cooperar con China en alguna de sus iniciativas les va a suponer algún problema, o al menos ellos perciben que les va a suponer algún problema de seguridad nacional, no van a cooperar. Es decir, aunque las oportunidades económicas en teoría sean más grandes, si hay esa posible preocupación de seguridad, no van a cooperar con China. Entonces esto es lo que muestra, además, lo que pude ver en mi tesis: las preocupaciones de seguridad nacional hacia la cooperación con China habían aumentado en estos países europeos en los últimos años. Con lo cual, paradójicamente, el ascenso de China no solamente no iba a debilitar la alianza entre Estados Unidos y sus socios europeos, sino

que además tendría el potencial de reforzarla porque Estados Unidos y sus socios europeos estaban llegando a un punto de vista común sobre China, marcado, como he comentado, por las preocupaciones de seguridad.

Ahora bien, he finalizado la tesis en el año 2022, ahora estamos en un mundo nuevo. Puede que con la nueva presidencia de Donald Trump esa relación entre Estados Unidos y la Unión Europea o sus aliados europeos se acabe truncando, acabe rompiéndose, pero no precisamente por la alianza ni por el ascenso de China, sino más bien por las acciones de la nueva administración estadounidense.

En los últimos años, se han suscitado importantes conflictos a nivel global que han contado con la intervención de China, EE.UU. y la UE, ¿de qué forma esta mediación ha influido en la dinámica en la relación de estos 3 países, y en su posición en el sistema geopolítico?

Es difícil generalizar, considero que esto más bien dependerá del conflicto en cuestión al que nos estemos refiriendo. Aunque a este respecto podría hacer mención al conflicto que creo que resulta más importante para las tres partes, que es la cuestión de la guerra de Ucrania. Aquí lo que se ha visto es, en un primer momento —al menos durante la administración de Joe Biden— un mayor acercamiento entre Estados Unidos y la Unión Europea, un acercamiento bastante evidente, ya que ambos han percibido a Rusia como una amenaza después de esa agresión contra Ucrania. Con respecto a la relación con China —y esto es algo que se ha visto muy claro por parte de la Unión Europea— es que la relación se ha deteriorado todavía

más, porque ellos consideraban que China estaba otorgando cierto respaldo diplomático a Rusia y que, de manera indirecta, económicamente, también estaba ayudando al esfuerzo de guerra de Rusia.

Entonces, desde la óptica de la Unión Europea se produjo, por un lado, ese acercamiento —aunque ya estaban acercados con Joe Biden— pero ocurrió un “reforzamiento” de la relación con Estados Unidos, debido a su punto de vista común en la ayuda a Ucrania y ese alejamiento con China. Sin embargo, este conflicto de la guerra de Ucrania tiene dos etapas, no por la propia guerra en sí, sino de nuevo debido a la persona que ocupa la administración estadounidense. Ahora tenemos a un nuevo presidente en Estados Unidos, y aquí, paradójicamente, podría acabar sucediendo lo contrario: que esa misma guerra, en primer lugar, produzca un alejamiento entre Estados Unidos y la Unión Europea, que es una situación ya evidente, y, en segundo lugar, puede ser que se produzca un cierto acercamiento entre la Unión Europea y China.

De hecho, China está haciendo algunos movimientos, últimamente, de carácter diplomático para intentar acercarse a la Unión Europea, por ejemplo, cuando Donald Trump está hablando de negociaciones con Rusia, está dejando fuera a Ucrania y está dejando fuera a la Unión Europea. Lo que refleja es que Ucrania no está invitada a la mesa, a pesar de que Estados Unidos luego tenga también su propia negociación paralela con Ucrania. Por supuesto, Europa está también completamente fuera y lo que ahora está haciendo China es destacar la importancia o defender la

idea de que la Unión Europea y Ucrania también tienen que estar sentadas en la mesa de negociaciones. Por tanto, aquí se ve este intento por parte de China de un acercamiento, pero que todavía está por ver hasta qué punto acabe teniendo éxito.

#### 4. **¿De qué manera la doctrina de seguridad nacional estadounidense frente a China influye en las políticas de defensa común de la Unión Europea?**

Si hablamos en general sobre la influencia de Estados Unidos en las políticas de la Unión Europea o de sus estados miembros con respecto a China, lo que se ve es que, en ocasiones, lo ha intentado, pero no siempre lo ha conseguido. Por ejemplo, si nos vamos al Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, que fue fundado hace una década, la administración —que por aquel entonces era la administración de Barack Obama— intentó mantener fuera a sus socios europeos y no lo consiguió. Lo que hizo, de hecho, con sus presiones para que se mantuvieran fuera, fue convertir ese banco, de carácter regional, en un test de la influencia global de Estados Unidos.

No obstante, perdió ese test porque sus aliados lo desobedecieron, de hecho, el primero fue Reino Unido, el gran aliado suyo en la Unión Europea. El cual por aquel entonces decidió unilateralmente sumarse a ese banco y luego siguieron el resto de los aliados. Luego, por ejemplo, con la iniciativa de la Franja y la Ruta, algunos aliados de Estados Unidos, principalmente de Europa del Este, también se han sumado. Por su parte, con la adopción de las redes 5G de Huawei

también hubo algunas presiones, aunque aquí Estados Unidos sí fue más exitoso a través de ciertas presiones más prácticas como la amenaza de dejar de compartir inteligencia con estos países, etc. También tuvo más éxito cuando consiguió introducir a China como objeto de debate dentro de las reuniones de la OTAN a partir del año 2019. Fue un proceso muy gradual, pero lo fue consiguiendo.

Esto nos permite verificar que es evidente que en el pasado Estados Unidos ha intentado influir a nivel general en las acciones o en la política de la Unión Europea. Si nos referimos más bien a la política de defensa común, haría mención al concepto de **autonomía estratégica**. Y esto es algo que no está tan relacionado necesariamente con la cuestión hacia China. Sino que era una idea que sobrevolaba sobre las capitales de la Unión Europea, desde hacía ya unos cuantos años, esto es, la necesidad de que esta se vuelva autónoma en materia de defensa y, posteriormente, también en materia de política exterior.

A pesar de que ya era autónoma políticamente, esto implicaría llevarla a un nuevo nivel basado en una defensa todavía más autónoma. Aunque esto era algo que no terminaba de tomarse muy en serio, a pesar de que se hacían declaraciones al respecto; sin embargo, desde hace un par de meses sí que se ha tomado en serio. Curiosamente considero que no va a ser debido a la relación con China cuando esta política de defensa común de la Unión Europea tome un mayor impulso, sino que va a ser con la nueva administración de Donald Trump. Puesto que ya hay un miedo

en Europa de que se vaya a perder el paraguas militar y nuclear de Estados Unidos. Puede ser, entonces, que tanto la Unión Europea como los aliados de Estados Unidos en Europa ya no estén realmente protegidos por Estados Unidos, razón por la cual van a tener que tomarse mucho más en serio su propia defensa.

##### 5. En las últimas semanas, hemos presenciado el inicio de una guerra arancelaria entre EE.UU. y China, ¿de qué forma dichas políticas afectarían la dinámica actual entre ambos países?

En primer lugar puede generar un aumento de la incertidumbre con respecto al devenir de la relación entre ambas partes. Al fin y al cabo, esto puede producir un deterioro en la relación entre ambos países, ya que siempre cabe la posibilidad de que haya una nueva guerra comercial a mayor escala. De hecho, los aranceles de Estados Unidos también han sido respondidos por China, aunque de manera un poco más controlada para evitar una escalada. Pese a ello, siempre cabe el riesgo de un posible o de un mayor deterioro de la relación política y económica entre ambos, que ya está muy deteriorada durante los últimos años.

Y aquí me viene a la cabeza el tuit que publicó, en este mismo mes de marzo, el Ministerio de Asuntos Exteriores de China, es decir, la Cancillería China, haciendo mención a las amenazas de Estados Unidos de nuevos aranceles y de una posible nueva guerra comercial, que señalaba lo siguiente: "Si la guerra es lo que Estados Unidos quiere, ya sea una guerra tarifaria, una guerra comercial o cualquier otro tipo de

guerra, estamos dispuestos a lucharla hasta el final". Estas son declaraciones del Ministerio de Asuntos Exteriores de China en Twitter con fecha del 4 de marzo de este año. Así que, si escalan las tensiones comerciales entre ambas partes, también cabe el riesgo de que escale la situación política.

Asimismo se debe destacar respecto de la nueva administración de Donald Trump, es el hecho de que él no se guía mucho por la ideología desde el punto de vista de los valores, es decir, de defensa de la democracia. De hecho, él mismo está erosionando la democracia en su propio país, por ende, no va a ser un garante de la democracia respecto a terceros países. Además, con respecto a ambos países, también destacaría que la nueva presidencia de Estados Unidos ofrece una nueva oportunidad para China a nivel internacional. Es lo mismo que ya se vio con la nueva presidencia de Donald Trump: el volver a presentarse como campeones del multilateralismo y del libre comercio, precisamente en el mismo momento en el que Estados Unidos —Donald Trump— está destruyendo su propio sistema de alianzas y está amenazando con expandirse territorialmente a costa de algunos de sus aliados.

Entonces, claro, China puede usar esta situación para reforzar su imagen a nivel internacional. Y, de hecho, ya lo está usando.

**6. A su juicio, ¿en qué medida la rivalidad entre EE.UU. y China está debilitando el sistema multilateral de gobernanza global?**

La gobernanza global se basa en la cooperación entre países. Es una coo-

**“No es muy positivo que, de cara a la gobernanza global, nos encontremos en una situación en la que prácticamente las dos mayores economías del mundo están intentando boicotearse mutuamente.”**

peración que busca hacer frente a los desafíos comunes que aborda la humanidad en su conjunto. Por tanto, no es muy positivo que, de cara a la gobernanza global, nos encontremos en una situación en la que prácticamente las dos mayores economías del mundo están intentando boicotearse mutuamente. No es un escenario muy positivo de cara a la cooperación. Adicionalmente, si lo vinculamos a la cooperación económica —la gobernanza global desde el punto de vista del comercio— parece que vamos hacia un mundo cada vez más proteccionista, de hecho, actualmente estamos en un mundo de guerras comerciales, lo cual es negativo.

Por su parte, también hay otros aspectos en los que se evidencia este deterioro de la gobernanza global, aunque no es necesariamente debido a la propia dinámica de la relación entre Estados Unidos y China; por ejemplo, en lo relativo a la lucha contra el cambio climático, ante la cual la nueva administración de Estados Unidos tampoco está muy a favor de

esta cuestión, por tanto, aquí también se ve ese deterioro. Aunque no es necesariamente debido a la propia dinámica de la relación con China, sino que es más una cuestión a nivel interno.

**7. ¿Qué rol considera que pueden jugar organizaciones internacionales como la ONU o la OMC en la mitigación de tensiones dentro de esta relación triangular?**

Personalmente, no soy muy optimista al respecto debido a la propia naturaleza del sistema internacional marcado por la anarquía y por la propia importancia de los estados. Como lo he comentado previamente, si la entrevista hubiera tenido lugar hace diez o quince años, la respuesta hubiera sido distinta, pero no actualmente.

Haciendo referencia a la ONU y la Organización Mundial del Comercio, la primera no ha impedido que tengan lugar algunos de los conflictos bélicos más importantes de la actualidad. Por ejemplo, los dos que más aparecen a diario en los medios de comunicación: la guerra de Ucrania y la situación en Gaza. Todo esto está pasando a pesar de que existe la ONU y de que esta fuera creada, precisamente, para evitar este tipo de situaciones.

Respecto a la Organización Mundial del Comercio, que también está ahí y que existe, vemos que tampoco está impidiendo que nos adentremos en un mundo cada vez más proteccionista y que las guerras comerciales continúen surgiendo por doquier, por ejemplo, con nuevas imposiciones de aranceles. Entonces, reafirmo mi postura al decir que no soy muy optimista al respecto de que este tipo de organizaciones internacionales pue-

dan acabar teniendo un gran impacto positivo en las dinámicas entre estas tres partes.

**8. Para finalizar, ¿cuáles son los escenarios futuros que se perfilan en esta relación triangular, considerando el actual contexto geopolítico?**

En esta relación triangular, en lo que toca la relación entre Estados Unidos y China, no es descartable un aumento de las tensiones de carácter geopolítico entre ambos países. De hecho, parece que ya lo está viendo en cierto modo, si nos ceñimos a la declaración del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre el aumento de aranceles al que he aludido anteriormente.

Con respecto a la propia relación entre Estados Unidos y la Unión Europea, tampoco me parece descartable la ruptura de ese vínculo trasatlántico que ha perdurado durante ocho décadas desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Ya sea de manera temporal o de manera definitiva. En Europa se está intentando ver si el Estados Unidos que conocían ha desaparecido o si simplemente se trata de un bache de carácter temporal. Por ejemplo, el nuevo primer ministro de Canadá lo que dijo fue que la vieja relación entre USA y Canadá ya ha desaparecido y la da por terminada. Y curiosamente la dinámica de la relación de Canadá y la Unión Europea con Estados Unidos es bastante similar, debido a esa desconfianza.

Al fin y al cabo, la administración de Donald Trump está amenazando con absorber a Canadá o al menos una parte y con respecto a la Unión Europea también está amenazando a uno de sus miembros: Dinamarca, concretamente, respecto a Groenlandia, con

quitarle una parte de su territorio y de ahí el temor a Estados Unidos.

Quizá la mejor situación que se puede producir a día de hoy es que si realmente se produce esa ruptura, entonces mejor que sea un abandono de la alianza y defensa de Estados Unidos, puesto que todavía cabe otra opción más negativa y es que Estados Unidos no solamente abandone, sino que además se transforme en una fuerza hostil contra estos países, lo cual tampoco es descartable. Pero esto es algo que debemos evaluar y ver si será temporal o definitivo, después de

todo, la presidencia de Donald Trump, en teoría, debe durar cuatro años, ergo, habrá que ver cómo evoluciona.

Ahora bien, respecto a la dinámica de la relación entre la Unión Europea y China, esta última se encuentra ante la oportunidad de ver que Europa —la Unión Europea— ha perdido, al menos temporalmente, esa relación que tenía con Estados Unidos. Es decir, se le abre la oportunidad a China para mejorar esos lazos con estos países, situación que, de hecho, ya se está dando y solo faltaría ver si tendrá o no éxito en ese intento. ◆