

El efecto Trump en las relaciones UE-China

Mario Esteban | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @wizma9 

Tema

¿Cuáles son las implicaciones de las políticas de seguridad y comercial de la Administración Trump sobre las relaciones entre China y Europa?

Resumen

Por el momento las decisiones de Donald Trump en materia de defensa y comercial no han sido tan significativas como para detonar un realineamiento de las relaciones entre EEUU, China y la UE. Sin embargo, su mandato presenta oportunidades para el estrechamiento de las relaciones entre la UE y China, especialmente si Europa decide profundizar en una política de seguridad y defensa común y si Pekín decide avanzar en su proceso de reformas económicas y alcanza un mayor nivel de reciprocidad con Europa en cuanto a su normativa comercial y financiera.

Análisis

No está clara aún cuál será la línea de la *Administración Trump* en dos temas clave: seguridad y comercio, aunque comenzamos a tener bastantes indicios sobre lo primero. La evolución de ambas cuestiones marcará el devenir de las relaciones entre Washington, Pekín y los países europeos. Por consiguiente, nos centraremos en plantear posibles líneas de actuación de la Administración Trump en estas áreas y su efecto más probable sobre las relaciones entre la UE y China. En cualquier caso, aún estamos en una fase muy inicial de la Administración de Donald Trump, quien ni siquiera ha formado completamente su equipo de gobierno, por lo que tendremos que ser particularmente cautelosos en nuestras conclusiones. Al identificar las posibles reacciones de China y los países europeos ante esta nueva coyuntura política, también tendremos muy presente la evolución del proceso de integración europeo, que estará marcado por el *Brexit* y el ciclo electoral europeo de este año.

La seguridad europea: ¿más o menos dependiente de EEUU?

El pasado noviembre, los medios oficiales chinos exhibieron una actitud muy positiva hacia la elección de Trump frente al continuismo con el pivote asiático de Obama que encarnaba Hillary Clinton. A ojos de Pekín, el sesgo aislacionista de Donald Trump, símbolo del cansancio de una parte de EEUU que considera desproporcionado el esfuerzo de su país para el mantenimiento del orden internacional, se materializaría en una reducción significativa de la presencia militar estadounidense en Asia Oriental, lo que abriría una oportunidad para que China ocupase ese vacío estratégico.

Sin embargo, en el último mes se han producido varios acontecimientos que apuntan a una gran continuidad entre la política de seguridad de Trump hacia Asia-Oriental y la de Obama. Ambas Administraciones habrían identificado un eventual liderazgo chino en Asia Oriental como la mayor amenaza para el mantenimiento de la preeminencia de EEUU dentro de la comunidad internacional. Durante su visita del pasado febrero a Corea del Sur y Japón, países que acogen respectivamente a 24.000 y 39.000 soldados norteamericanos, el secretario de Defensa norteamericano, James Mattis, subrayó el compromiso de EEUU con el mantenimiento de la seguridad en Asia Oriental, y alabó el papel de Seúl y Tokio en sus alianzas con la nación. En ningún caso pidió a estos países que incrementaran su esfuerzo en materia de defensa, lo que suponía un cambio respecto al discurso de Trump antes de alcanzar la Casa Blanca. Es más, durante la posterior visita a EEUU del primer ministro japonés, Shinzo Abe, el propio Trump reiteró en varias ocasiones el mismo mensaje, alabando a Japón por la labor que desempeña junto a EEUU en el mantenimiento de la paz en Asia, sin hacer ninguna mención a una posible renegociación de los términos que rigen la presencia militar norteamericana en Japón. Asimismo, Trump subrayó la importancia de mantener el principio de libre navegación en Asia y de acabar con los programas nuclear y de misiles de Corea del Norte, asunto sobre el que hizo una [declaración conjunta con el primer ministro Abe](#).

Una vez que Trump ha afirmado públicamente su compromiso con el principio de “Una Sola China”, el Mar del Sur de China probablemente será el mejor escenario para evaluar hasta qué punto el nuevo gobierno va a seguir una estrategia de seguridad hacia China más asertiva que la de Obama. Durante el segundo mandato de Obama la marina estadounidense realizó cuatro operaciones en el Mar del Sur de China destinadas a preservar la libre navegación en la zona. Hablamos, por tanto, de operaciones puntuales y en ninguna de ellas los barcos norteamericanos fondearon a menos de 12 millas náuticas de los accidentes geográficos ocupados por Pekín, evitando un cuestionamiento directo de la soberanía china sobre los mismos. Varios comentarios privados realizados durante las visitas diplomáticas mencionadas anteriormente, así como un artículo del 12 de febrero del *Navy Times*, apuntan que el Comando del Pacífico de EEUU espera que se incremente la presencia de la marina estadounidense en el Mar del Sur de China a un nivel que no era aceptado por Obama, quien temía que esto supusiese un deterioro sustantivo de las relaciones con Pekín que dificultaría la colaboración de ambos países en otros asuntos. Si Trump aceptase la propuesta del Comando del Pacífico, se incrementaría el número de operaciones de libertad de navegación (FONOP, en inglés), que podrían llegar a realizarse de forme periódica y a incluir el fondeo de buques estadounidenses a menos de 12 millas de posiciones controladas por Pekín. La llegada al Mar del Sur de China del grupo de combate liderado por el superportaaviones Carl Vinson a mediados de febrero también apunta en este sentido.

Paralelamente, Trump también se ha comunicado con sus socios de la OTAN, incluyendo los principales Estados miembros de la UE, y su mensaje ha sido algo distinto al destinado a sus aliados asiáticos. Además de reafirmar el compromiso de EEUU con la OTAN, a diferencia de lo sucedido con Corea del Sur y Japón, el presidente Trump sí les ha enfatizado a sus aliados europeos que espera un mayor esfuerzo por su parte en materia de defensa, traducido en un aumento de su presupuesto militar. Independientemente del volumen del incremento del gasto militar europeo, la OTAN no

va a desplegarse en Asia, lo que reduce las posibilidades de fricción entre Europa y China.

A diferencia de lo sucedido durante el segundo mandato de Obama, cuando éste planteó en la cumbre de la OTAN en Cardiff la posibilidad de que la organización se desplegara en Asia Oriental acompañando al pivote estadounidense hacia esta región, ahora estamos en un contexto de mayor concentración de la seguridad europea en su vecindad, en parte debido a la percepción de una pérdida de interés de la Casa Blanca por la vecindad europea. Esto puede servir de acicate para que se avance en la Política Común de Seguridad y Defensa, al menos, como se ha planteado el lunes 6 de marzo en Versalles por los jefes de gobierno de los cuatro mayores países de la Eurozona, entre aquellos países que así lo deseen, y entre los que estarían Alemania, Francia, Italia y España.

Todo incremento de la independencia estratégica de Europa frente a EEUU facilitaría el estrechamiento de la cooperación en materia de defensa entre China y Europa, que ahora está esencialmente limitada a la coordinación en las misiones navales, porque los equipos y doctrinas de los ejércitos europeos y del Ejército Popular de Liberación no son interoperables. Aunque la reactivación de la seguridad europea obedece esencialmente al *Brexit* y a la ola de atentados en Europa, no hay que olvidar que su principal objetivo a nivel operativo sería intervenir en la vecindad europea en caso de no poder contar con EEUU y eso incluye áreas, como Oriente Medio y Asia Central, en cuya estabilización compartimos interés con China. Pekín es un actor cada vez más influyente a nivel global y, por consiguiente, un potencial aliado valioso para resolver crisis en esta región, como ya sucediera en el acuerdo para limitar el programa nuclear iraní. Un caso concreto es el de Afganistán, pues la desestabilización de este país contribuyó a un incremento de la amenaza terrorista tanto en la UE como en Pekín y ambos han estado trabajando activamente en los últimos años para impulsar un proceso de paz que permita la consolidación de un gobierno en Kabul.

Si Washington disminuyese su compromiso con la provisión de los bienes públicos globales, ya fuese con una reducción significativa de su contribución a Naciones Unidas o vulnerando los compromisos adquiridos en la lucha contra el cambio climático, esto también favorecería un estrechamiento de la cooperación entre Europa y China. No en balde, China es el segundo mayor financiador de las misiones de paz de Naciones Unidas, el miembro permanente del Consejo de Seguridad que aporta un mayor número de cascos azules, y uno de los principales artífices del acuerdo alcanzado en la Cumbre del Clima de París.

Otro acontecimiento que podría intensificar las relaciones entre la UE y China en materia de seguridad sería que Trump jugase la carta rusa, en un movimiento inverso al de Nixon en 1972. Ahora se trataría de aproximarse a Moscú para contrapesar a Pekín. Sin embargo, la dimisión de Michael Flynn como consejero de seguridad nacional y su sustitución por el general McMaster parece apuntar en otro sentido, pues McMaster ha identificado de forma sistemática a Rusia como un adversario en vez de como un potencial socio para EEUU.

En cualquier caso, sigue siendo muy improbable el levantamiento del embargo de armas de la UE a China mientras EEUU siga comprometido con la defensa colectiva de Europa, y eso quedó apuntalado por el vicepresidente Pence y por James Mattis el pasado febrero en la Conferencia de Seguridad de Munich.

¿Vamos hacia una guerra comercial con China?

Las autoridades chinas están a la expectativa en este punto, pues la Administración Trump aún no ha anunciado ninguna medida concreta sobre las relaciones comerciales con China. Nótese que este es un asunto sobre el que se pronunció varias veces Donald Trump tras postularse como candidato del Partido Republicano a la presidencia de EEUU y que está recogido en el plan de acción para los primeros 100 días de su gobierno, que desveló a finales de octubre de 2016 en Gettysburg. En todas estas ocasiones, Trump amenazó con imponer sanciones severas a Chinas, incluyendo un arancel de hasta el 45% sobre todas las importaciones chinas. Con un estilo mucho más contenido, el nuevo secretario del Tesoro, Steven Mnuchin, ya ha advertido a sus contrapartes chinas (en una ronda de contactos telefónicos que tuvo con varios funcionarios chinos a finales de febrero) de que esperan alcanzar una relación económica bilateral mucho más equilibrada.

Por todo ello, en Pekín dan por sentado que habrá algún movimiento en este ámbito por parte del nuevo gobierno. A pesar de las declaraciones inflamatorias de Trump contra la política económica del gobierno chino y que en su gabinete se encuentran figuras con un largo historial de declaraciones contra china como Peter Navarro, director del Consejo Nacional de Comercio, y Robert Lighthizer, representante de Comercio de EEUU, el consenso en Pekín es que ambos gobiernos serán capaces de negociar y encontrar un acomodo mutuo. Ente otras cosas, debido a que este sector más proteccionista del gabinete de Trump parece estar perdiendo influencia frente a otro grupo más continuista con la política comercial de Obama, muy vinculado a Wall Street y encabezado por el director del Consejo Nacional Económico, Gary Cohn. Desde esta óptica, en Pekín se ve como muy poco probable que desde Washington se vayan a establecer aranceles del 45% para las exportaciones chinas a EEUU, cuando actualmente el arancel medio para los productos agrícolas chinos en EEUU es del 2,5% y del 2,9% para el resto, mientras que el arancel medio sobre las exportaciones estadounidenses a China es del 9,7% para los productos agrícolas y del 5% para el resto. Por tanto, en Pekín no se percibe un riesgo inminente de guerra comercial con EEUU. Esto no es óbice para que China decidiese reaccionar si finalmente se impusiese un impuesto de ajuste fronterizo a todas las importaciones estadounidenses. No en balde, China es el mayor proveedor de EEUU, siendo origen del 21,5% del total de sus importaciones.

Por otro lado, el balance que hacen *think-tanks* chinos como CIIS, CICIR y CASS es que, por el momento, el sesgo proteccionista de Trump esencialmente está beneficiando a China en dos aspectos de carácter geopolítico. Primero, la retirada de EEUU del Acuerdo de Asociación Transpacífico reduce su influencia en Asia Oriental, lo que beneficia a China desde una óptica geoestratégica. Segundo, supone una oportunidad en términos de diplomacia pública para China, que pretende presentarse como nuevo garante del orden liberal internacional. El discurso de Xi Jinping en Davos fue un claro

ejemplo de ello. Pero una cosa es que desde Pekín se lance este discurso y otra, que aún está por ver, que las autoridades chinas puedan implementar las reformas internas necesarias para sustantivarlo.

Tanto el empeño del gobierno norteamericano por equilibrar su relación económica con China como los intentos de Pekín por presentarse como defensor del libre comercio, pueden ser utilizados por Bruselas para promover sus intereses económicos bilaterales en relación a China, que se sintetizan en la idea de alcanzar un mayor nivel de reciprocidad en las reglas del juego que siguen las empresas europeas y chinas. En este sentido, el sistema económico chino presenta tres elementos que chocan con un orden económico liberal y que benefician a las empresas chinas frente a las de otros países: (1) un sistema financiero orientado a respaldar a las empresas de titularidad pública; (2) una protección baja y arbitraria de los derechos de propiedad intelectual; y (3) amplias restricciones a las inversiones extranjeras. Por ejemplo, según el índice que elabora la OCDE para medir el nivel de restricción de los marcos regulatorios de inversión de 58 países, China es el segundo más restrictivo, con un valor de 0,386 en 2015, mientras que los Estados miembros van del 0,004 de Luxemburgo al 0,106 de Austria.

Esta problemática es cada vez más acuciante, a medida que las empresas chinas van profundizando en su proceso de internacionalización, invirtiendo en sectores estratégicos también dentro de Europa y reduciendo la cuota de mercado de las empresas europeas tanto dentro como fuera de la Unión, y se está trasladando al ámbito político. El innegable desequilibrio en las relaciones económicas que China mantiene con EEUU y la UE está contribuyendo a un creciente cuestionamiento del libre comercio en las sociedades más abiertas. Esto se refleja electoralmente en la elección de líderes políticos con actitudes más proteccionistas, como el caso de Trump, o en el auge de diversos partidos populistas en Europa. En este contexto, China debe preguntarse cómo quiere equilibrar esas relaciones.

¿Está China realmente comprometida con su proceso de reformas económicas y quiere encontrarse con Europa y EEUU en un marco regulatorio más liberal? ¿O Pekín está intentando influir en la gobernanza económica internacional para normalizar las prácticas mencionadas anteriormente? En el primer caso, a pesar de enfrentarse a importantes dificultades sociales y políticas asociadas a la implementación de las reformas, las autoridades chinas estarán dispuestas a encontrarse con sus socios occidentales en un marco jurídico más liberal, que garantice ganancias absolutas más cuantiosas para todas las partes. Esta es la posición que se favorece desde Europa actualmente y que estaría en peligro si llegasen al poder líderes con una agenda proteccionista como Marine Le Pen. Cuanto más tiempo se demoren esas reformas en China, más probable será que se impongan en EEUU y en Europa posiciones proteccionistas, que también llevarían a una relación económica más equilibrada con China, pero en un marco regulatorio mucho más restrictivo, en el que las ganancias absolutas serían menores para todas las partes.

China se enfrenta, por tanto, a un dilema. Por un lado, puede optar por profundizar en sus reformas hacia una mayor apertura y liberalización de su economía, que las propias autoridades chinas consideran imprescindibles a medio-largo plazo para romper la

trampa de las rentas medias, pero cuya implementación generaría tensiones asociadas a unos mayores niveles de desempleo y a la resistencia de grupos de interés dentro del régimen (como las grandes empresas estatales y los gobiernos locales). Por otro lado, puede aferrarse a un sistema que favorece el crecimiento y la internacionalización de sus empresas, gracias al mantenimiento de un mercado doméstico cautivo y a unas condiciones de financiación preferentes, aunque ello sea a costa de los intereses de los consumidores y de los ahorradores chinos, de una deuda pública ascendente y de críticas crecientes desde el exterior. Posiblemente China intentará mantener la segunda posición todo el tiempo que le sea posible, de ahí que el mensaje que debe lanzarse desde Europa, en consonancia con EEUU, es que no es viable mantener unas reglas del juego tan diferentes para las empresas chinas y para el resto (el creciente desafecto hacia la globalización en Occidente así lo demuestra) y que corremos el riesgo de entrar en una espiral proteccionista si Pekín demora demasiado reformas como la de acabar con las ventajas financieras a las empresas estatales, respetar los derechos de la propiedad intelectual y reducir las restricciones de entrada para las empresas extranjeras.

Por eso, desde la publicación en octubre de 2015 de la última estrategia comercial europea, tanto la Comisión como los principales Estados miembros están repitiendo con creciente insistencia que la reciprocidad debe ser el principio rector de las relaciones económicas entre la UE y China. De ahí que la Comisión no se plantee el inicio de negociaciones para un acuerdo de libre comercio con China hasta que Pekín no dé pasos concretos en la reforma de los puntos mencionados anteriormente, lo que debería allanar el camino para la firma del acuerdo bilateral de inversiones que están negociando actualmente.

Además, en el último mes hay dos hechos que evidencian una creciente presión europea sobre China para que confiera un mayor papel al mercado en su gobernanza económica y garantice a las empresas europeas un entorno normativo que no las discrimine frente a las compañías locales. Alemania, Francia e Italia han solicitado a la comisaria europea de Comercio que establezca un mecanismo específico para poder bloquear inversiones chinas en Europa, especialmente en sectores estratégicos, cuando el comprador chino tenga acceso preferente a financiación estatal. Además, la Comisión está investigando el acuerdo de financiación de la línea de ferrocarril de alta velocidad entre Belgrado y Budapest, suscrito entre el gobierno húngaro y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, cuya construcción ha sido otorgada a la China Railway International Corporation sin que mediase ningún concurso público, lo que vulnera las normas comunitarias que exigen licitaciones públicas para grades proyectos de transporte.

Conclusiones

Aún es pronto para analizar con precisión cuál será la estrategia comercial y de seguridad de la Administración Trump. En cualquier caso, por el momento parece que no van a producirse cambios tan sustantivos en estas áreas respecto a la Administración Obama como para detonar un realineamiento de las relaciones entre EEUU, China, y la UE. No hay indicios de que Trump vaya a reducir la presencia militar estadounidense en Asia-Oriental, ni a jugar la carta de Rusia, ni a imponer un arancel exorbitado sobre los

productos chinos. En cualquier caso, su mandato presenta oportunidades para el estrechamiento de las relaciones entre la UE y China, pues ofrece incentivos a Europa para profundizar en una política de seguridad y defensa común, lo que reduciría su dependencia estratégica de EEUU; y a Pekín para avanzar en su proceso de reformas económicas, lo que le permitiría alcanzar un mayor nivel de reciprocidad con Europa en cuanto a su normativa comercial y financiera.