

INTRODUCCIÓN

Patricia García-Durán

*Profesora agregada de Organización Económica Internacional,
Universitat de Barcelona*

Marc Ibáñez Díaz

Economista y politólogo

China se ha convertido en un actor imprescindible en el escenario económico global y también para nuestras economías locales, tales como la de Barcelona. En 2021 entre el 2-3% de las exportaciones catalanas y españolas fueron dirigidas a dicho país. Esta cifra puede parecer pequeña, pero esconde el impacto real de China en nuestra economía, dado que las cadenas globales de valor hacen que muchos productos españoles sean exportados a ese destino vía terceros países. En términos de valor añadido, China representó más del 5% del valor exportado por las empresas españolas en 2016, el último año para el que hay datos. Además, el impacto del país asiático no es menor en las infraestructuras locales. Así, en 2021 el 40% de las descargas y el 15% de las cargas de contenedores en el puerto de Barcelona tenían China como origen o destino.

Sin embargo, su papel en el comercio internacional provoca tensiones. El capitalismo de estado chino conlleva un modelo que distorsiona la economía mundial con sus empresas públicas, subsidios y transferencias forzadas de propiedad intelectual. Sin romper ninguna norma del sistema mundial de comercio, China incumple el espíritu del sistema.

Durante la pandemia, el gigante asiático se ha cerrado al resto del mundo y se ha convertido en un actor más asertivo. Recientemente hemos visto como el Estado chino ha tomado represalias comerciales hacia países como Lituania o Australia por tomar decisiones en contra de sus intereses políticos. Además, las tensiones entre China y Estados Unidos (EE. UU.) se mantienen a pesar del acuerdo de fase 1 al que llegaron a finales de 2019. Las noticias sobre mayor interdependencia económica han dado paso a un debate sobre la bondad de un desacoplamiento (*decoupling*), sobre todo en aquellos productos necesarios para la seguridad nacional como las tierras raras. En Estados Unidos se habla ya abiertamente de un nuevo episodio de competición entre grandes potencias. Este debate se ha hecho aún más preeminente a raíz de la invasión rusa de Ucrania y la neutralidad prorrusa adoptada por China.

Las opiniones expresadas en esta introducción son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan ni representan necesariamente la posición de las entidades en que trabajan

Las noticias sobre mayor interdependencia económica entre China y Estados Unidos han dado paso a un debate sobre la bondad de un desacoplamiento (*decoupling*).

En este contexto, la estrategia de la Unión Europea (UE) de intentar abrir una tercera vía de acercamiento hacia China mediante el Acuerdo de Inversiones firmado a finales de 2020, defendida por la canciller alemana Angela Merkel, parece no haber tenido mucho éxito. Además, aunque dicho acuerdo se hubiera materializado, no hubiese sido suficiente para hacer frente a todos los desafíos que China presenta según en Parlamento Europeo (2021/2037(INI)). Con las recientes restricciones hacia productos de Lituania, Europa también se ha convertido en la diana de la coerción china. La presente monografía, financiada por el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) busca entender esta compleja situación de las relaciones económicas internacionales, que tanto impacto puede tener sobre la economía de Europa y, por ende, de Barcelona. Como puntualizó el vicepresidente de la AMB, Ernest Maragall, esta monografía pretende ayudar a reducir la incertidumbre en la que las instituciones deben tomar decisiones, ofreciendo una función de prospectiva.

La monografía se estructura en dos secciones. La primera versa sobre la estrategia económica y comercial de China y, la segunda, sobre la respuesta de la UE. Las tesis de los autores de esta monografía se presentaron en Barcelona en un seminario realizado el 6 de octubre de 2022. El subsiguiente debate puso de manifiesto la existencia, también en Europa, de las dos visiones contrapuestas sobre cómo abordar la relación con China que están tan presentes en los debates estadounidenses. Existe, por un lado, una tendencia más cercana a la escuela liberal de relaciones internacionales (llamadas *palomas*) que defiende una cooperación con China y enfatiza las ganancias absolutas de la participación de dicho país en la economía internacional. Por otro, hay un grupo más cercano a la escuela realista (llamados *halcones*) que defiende que la cooperación no debe producirse inocentemente, ignorando los objetivos chinos de supremacía global. Para este grupo, la cooperación debe reportar ganancias relativas; integrar a China en el sistema internacional no ha funcionado; su finalidad no es la cooperación sino la revisión del sistema internacional. Ambas visiones coinciden en la inexistencia de un *level playing field* con China y en la necesidad de conseguirlo.

Arancha González Laya, actual decana de la Escuela de Asuntos Internacionales de París, de Sciences Po, y anterior ministra de Asuntos Exteriores del Gobierno español, realizó una intervención inicial en el seminario. Empezó afirmando que el mundo no se está desglobalizando, sino fragmentando. Estamos en una situación en la que el crecimiento comercial viene de los servicios (principalmente digitales) y donde las grandes potencias están compitiendo para ser pioneras en el desarrollo de nuevas tecnologías y para el establecimiento de sus estándares. En este contexto, China tiene en Xi Jinping un nuevo tipo de liderazgo, más nacionalista que el de Mao, más ideológico que el Deng Xiaoping y más controlador que su predecesor, Hu Jintao. Europa necesita una relación comercial con China que implique un equilibrio entre apertura, autonomía, y soberanía. Para poder definir esta relación hace falta reflexionar sobre qué desafío representa China, cuánto queremos depender de ella, y, finalmente, qué posición debe adoptar la UE ante un desacoplamiento (*decoupling*) entre China y Estados Unidos. Para encontrar este equilibrio, la UE debe tomar decisiones en relación con sus instrumentos (tiene que poder defenderse), su grado de dependencia (debe diversificar sus fuentes), su capacidad de definir estándares (quizás aliándose

con terceros), su grado de cooperación con China (un actor sistémico) y con otros actores, y aumentar su resiliencia (nuevo partenariado público-privado para inversiones en nuevas tecnologías). Dicho de otro modo, la separación entre comercio y geopolítica se está redefiniendo.

1. El modelo económico chino y sus efectos para Barcelona: ¿impactado por la pandemia?

Alicia García Herrero, economista en jefe de Natixis en Asia Pacífico, y *Senior Research Fellow* en Bruegel, inicia la primera sección de la monografía con un artículo sobre la situación macroeconómica de China y sus aspiraciones geopolíticas. Su análisis refleja cómo la política anti-COVID-19 del Gobierno ha afectado al crecimiento chino y cómo, a largo plazo, el país no podrá mantener su crecimiento exponencial. Aun así, China no dejará de albergar aspiraciones a la hegemonía global. A pesar de su retórica antioccidental en la guerra ruso-ucraniana, sus empresas están cumpliendo escrupulosamente con las sanciones occidentales. El Gobierno chino apoya a Rusia, pero sin ofrecerle apoyo material. Indica la autora que China aprovechará la oportunidad actual para incrementar el rol del renminbi e implementar su sistema de pagos, un paso más para conseguir supremacía global.

Óscar Guinea, economista sénior en ECIPE, abre el debate a la estrategia de doble circulación del Gobierno chino impulsada en 2020. Esta estrategia se basa en la circulación interna y la externa. Mediante la primera, China quiere desarrollar su economía interior y convertir el consumo interno en el motor de la economía, ofreciendo así al país un mayor aislamiento de la economía global y, particularmente, de las economías occidentales (y sus posibles sanciones). Para ello, China deberá sustituir importaciones de materiales de alta tecnología por producción propia requiriendo una política industrial fuerte como la de «Hecho en China 2025». Mediante la circulación externa, China quiere seguir manteniendo su posición exportadora a nivel global pero cada vez con productos de mayor valor añadido. Hasta el momento, la demanda externa ha sido gran parte del motor de crecimiento chino. Aunque sin que sea el principal motor de la economía, el Gobierno quiere mantener su posición de principal exportador global.

Guinea muestra en su contribución, a través del ejemplo de los productos de tecnología médica, cómo la política industrial china discrimina a las empresas extranjeras. Este ejemplo concreto permite entender cómo los gobiernos a nivel nacional, provincial y local ayudan a las empresas del país a ganar capacidad y ser competitivas a escala global en ciertos sectores elegidos por las autoridades. En este caso preciso, el Gobierno central ha empleado las subvenciones y las licitaciones públicas a gran escala para desarrollar el sector autóctono sin ofrecer una competencia en igualdad de condiciones a empresas extranjeras. Sin embargo, esta estrategia no siempre es un éxito. Aunque China sí ha conseguido sus objetivos en los productos de tecnología médica o en los paneles solares, no ha sido así en otros sectores como la construcción aeronáutica o los semiconductores, donde lleva años buscando romper el dominio occidental. En cualquier caso, los países desarrollados (y en particular la UE) están respondiendo a China con su misma moneda mediante instrumentos que limitan el acceso de las empresas chinas a las economías

Para poder definir la relación comercial entre la UE y China hace falta reflexionar sobre qué desafío representa el gigante asiático, cuánto queremos depender de él y, finalmente, qué posición se debe adoptar ante un desacoplamiento (*decoupling*) entre China y Estados Unidos.

Ahora mismo, la Ruta de la Seda ha perdido impulso debido a su ralentización a causa de la pandemia, la desaceleración económica de China, y las dificultades económicas de los países receptores. Pero parece que ello será momentáneo.

desarrolladas. Además, para él, el relativamente pequeño grado de dependencia de la UE con China le permite abogar por mantener la cooperación con la misma.

Enrique Fanjul, socio de Iberglobal, presenta el principal instrumento de desarrollo de la circulación externa china, la Ruta de la Seda. Introduce este instrumento como una herramienta china para aumentar su interdependencia con otros países y extender su influencia, asumiendo una posición de liderazgo entre los del Sur global. Originalmente el proyecto era replicar un gran corredor euroasiático de comunicaciones, pero se ha expandido de un modo gradual a otros sectores como el de la salud o el digital. Ahora mismo, sin embargo, la Ruta de la Seda parece haber perdido impulso debido a su ralentización a causa de la pandemia, la desaceleración económica de China, y las dificultades económicas de los países receptores que les impiden asumir más deuda. Para Fanjul, esta ralentización es momentánea ya que la Ruta de la Seda es un componente esencial de la política exterior china a largo plazo. Asimismo, los países desarrollados están ahora presentando sus alternativas a la Ruta de la Seda con la creación del Global Gateway, de la Unión Europea, y el Partenariado para Infraestructuras Globales, del G7.

En el seminario, estas contribuciones fueron enriquecidas por Marin Orriols, director del Área de Internacionalización de la Cámara de Comercio de Barcelona, con un análisis de la relación entre China y la economía local de Barcelona. Primeramente, expuso que, si las empresas europeas encuentran dificultades para operar en dicho país, las compañías chinas también tienen dificultades para hacer negocios en Barcelona. Parte de estas dificultades obligan a las empresas chinas a comprar fábricas y cadenas de distribución ya existentes en vez de crearlas.

Por otro lado, señaló que, actualmente, la política china contra los viajes al exterior para limitar la pandemia ha tenido un impacto importante en la economía local de Barcelona, en especial en el comercio de lujo. Aun así, añadió que la ciudad condal sigue teniendo atractivos para su relación con China y citó como ejemplo sus universidades y escuelas de negocio. Para finalizar, indicó la necesidad de seguir cooperando económicamente con el gigante asiático.

2. Europa respecto a la estrategia geoeconómica de China y la incertidumbre del conflicto en Ucrania

Las opiniones de esta segunda sección de la monografía están de acuerdo con las de la primera en que no existe un *level playing field* con China, y discuten las diferentes respuestas que está adoptando la UE. Las tres reconocen que Europa está intentando reformar la Organización Mundial del Comercio (OMC) para corregir sus deficiencias y conseguir una renovación en las reglas del comercio internacional que no permitan la competencia desleal. Los esfuerzos de la UE permitieron que en la 12.ª Conferencia Ministerial de la organización, en junio de 2022, se diera el pistoletazo de salida a la reforma de la organización. Aun así, un acuerdo multilateral necesitará tiempo. Para conseguir resultados a más corto plazo es necesario complementar esta respuesta multilateral con

relaciones bilaterales con Estados Unidos y China, así como con nuevos instrumentos comerciales que permitan una mejor defensa de los valores e intereses de la UE.

Clàudia Canals, Directora de Avançsa, y Luís Pinheiro de Matos, economista en CaixaBank Research, presentan la respuesta transatlántica: el Consejo de Comercio y Tecnología (TTC, por sus siglas en inglés) entre la UE y Estados Unidos, iniciativa que nace (aunque no explícitamente) debido al más que posible liderazgo de China en tecnologías relacionadas con la cuarta revolución industrial. Canals y Pinheiro muestran que, actualmente, la dependencia europea de China en el sector tecnológico es mayor que su dependencia de Rusia en el sector energético, aunque la dependencia estadounidense de China es mayor que la europea. Por ello, un desacoplamiento duro de China no es viable a corto plazo. Ante este escenario, el TTC emerge como iniciativa para definir estándares tecnológicos que preserven los valores transatlánticos, impulsar las tecnologías verdes, y fortalecer las cadenas globales de suministros. Consideran que esta herramienta es más pragmática que anteriores intentos de cooperación fallidos como el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés), aunque hay que mostrar precaución al evaluar sus éxitos potenciales.

La dependencia estadounidense de China en el sector tecnológico es mayor que la europea. Por ello, un desacoplamiento duro de China no es viable a corto plazo.

La contribución de Xavier Fernández Pons, profesor de Derecho Internacional de la Universitat de Barcelona, se centra en la respuesta unilateral de la Unión Europea, la cual, hasta ahora, ha contado con los instrumentos comerciales de defensa comercial ante competencia desleal (antidumping y antisubsidios), aceptados en la normativa de la OMC. Estos mecanismos, sin embargo, no permiten hacer frente a presiones coercitivas utilizadas por los gobiernos de países terceros, entre los cuales, China. Un ejemplo reciente han sido las restricciones comerciales chinas a Lituania por permitir a Taiwán abrir una oficina en el país bajo ese nombre (atentando contra la política de «una sola China» y, por ello, contra los intereses políticos del gigante asiático). Ante escenarios como este, el instrumento anticoerción propuesto por la Comisión Europea permitiría a la UE actuar como estado federal y tomar contramedidas comerciales contra el estado cercenador.

Por último, Pepe Álvarez, secretario general de la UGT y vicepresidente de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), que también participó en el seminario, expresó la necesidad de mantener una relación bilateral con China. Los sindicatos reconocen que las oportunidades económicas ofrecidas por dicha economía atraen a muchas empresas europeas, lo que puede reportar beneficios a la economía y a los trabajadores y las trabajadoras europeos. Pero estas empresas no disfrutaban del mismo acceso al mercado chino que las compañías que pertenecen a él. Además, China es un país opaco gobernado por una dictadura que no respeta los derechos laborales y que además exporta bajos estándares sociales, medioambientales y laborales al resto del mundo. Para Álvarez, la existencia de los sindicatos es esencial para la democracia, y en China no hay sindicatos libres. Pero la política comercial de la UE también puede contribuir, como ha demostrado recientemente con la propuesta de prohibir la venta en el mercado único de productos obtenidos con trabajo forzoso. Por ello, la ausencia de colaboración europea con China puede ser mucho peor para los derechos de los trabajadores y las trabajadoras que una donde la UE esté presente.

La UE es un actor comercial global de gran peso, pero ser una potencia global requiere un enfoque multidimensional. Y si bien el comercio es una de estas dimensiones, las otras son las políticas exteriores, de seguridad, y de defensa.

3. Reflexiones finales

La ascendencia económica China y su conversión en actor global más asertivo está creando tensiones. La ascendencia económica de China y su conversión en actor global más asertivo está creando tensiones. Las contribuciones de esta monografía dejan claro que las relaciones con el gigante asiático plantean cuatro problemas principales al orden económico y político internacional. Primero, dicho país considera que su modelo económico, social y político es mejor que el occidental y busca una supremacía o reconocimiento en el sistema internacional. Segundo, el modelo mencionado discrimina a empresas extranjeras al no generar igualdad de condiciones competitivas (*level playing field*). Tercero, estamos inmersos en la cuarta revolución industrial y China quiere liderarla con sus estándares y tecnología. Cuarto, la globalización también supone dependencias, punto que se ha puesto especialmente de manifiesto con la guerra comercial entre Estados Unidos y China, la pandemia y la guerra en Ucrania.

La UE se ha visto negativamente afectada por todos estos acontecimientos. La UE es un actor comercial global de gran peso, pero ser una potencia global requiere un enfoque multidimensional. El comercio es una de estas dimensiones; las otras, las políticas exteriores, de seguridad, y de defensa. Así, con la defensa europea externalizada en Estados Unidos (Borrell, 2022), puede ser lógico pensar en la necesidad de alinearse con dicho país. Si bien esta estrategia es posible, hay que reconocer que, en este nuevo mundo de competición entre grandes potencias, nuestros intereses no están siempre alineados. Aunque Europa y Estados Unidos pueden coincidir en la defensa de un modelo económico y social, no hay que olvidar que el segundo defiende también su posición hegemónica global.

Aun así, Europa no entra en esta nueva etapa de manera inocente. Primero, ha perdido parte de la ingenuidad ante el desafío que representa China, y ya ha tomado ciertas medidas para limitar su influencia, como los mecanismos de revisión de inversiones. Segundo, la UE está aprobando nuevos instrumentos de política comercial que le permitirán defenderse mejor de presiones coercitivas y anticompetitivas (Erixon, 2022). Tercero, conoce su capacidad de definir estándares globales y ha fomentado la creación del TTC. Finalmente, la pandemia y la guerra ruso-ucraniana han cristalizado los problemas que genera la dependencia de un solo proveedor y la necesidad de diversificar suministradores. Además, el contexto generado por la guerra, que ha resaltado las vulnerabilidades europeas, ha creado una situación más favorecedora para el necesario fortalecimiento de la política exterior. Actualmente, la UE sigue definiendo a China como «socio, competidor económico y rival sistémico» (JOIN(2019) 5 final). El Parlamento ha ofrecido su perspectiva sobre las bases de esta estrategia, y, según la prensa, el Consejo estaría negociando una nueva estrategia más asertiva respecto a China (Foy, 2022).

Estamos pues en una situación internacional en la que las principales potencias (Estados Unidos, China, Rusia y la UE) están definiendo sus instrumentos de competición y tomando posiciones para poder defenderse. Las contribuciones de esta monografía han mostrado que un *decoupling* no solo no sería bueno para nuestra economía, sino que

no es posible a corto plazo. Por eso, China seguirá siendo un actor económico relevante a tener en cuenta para la economía de Barcelona. Aun así, hay que seguir luchando por una igualdad de condiciones competitivas (*level playing field*). Solo unas normas comunes que aseguren una competencia equitativa permitirán a los diferentes actores internacionales interactuar con confianza.

Referencias bibliográficas

Borrell, Josep. «Conferencia Anual de Embajadores de la UE 2022: Discurso de apertura del Alto Representante Josep Borrell». 10 de octubre de 2022. Bruselas (en línea) [Fecha de consulta 02.11.2022] https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en?etrans=es

Erixon, Fredrik; Guinea, Óscar; Lamprecht, Philipp; Sharma, Vanika; Zilli, Renata. «The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects». *ECIPE Occasional paper*, n.º 4 (mayo 2022)

Foy, Henry. «EU ministers advised to take tougher line on China». *Financial Times*. Luxemburgo. (17 de octubre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta 02.11.2022] <https://www.ft.com/content/b83615cb-6db0-4e67-85a3-7aab131abeb5>

