

Capítulo sexto

La Unión Europea en Asia: cooperación internacional en la era de las grandes transformaciones y los retos de seguridad

Michael Reiterer

Resumen

La geopolítica de Asia Oriental está marcada por la rivalidad China-EE. UU. Al hilo de esta rivalidad los asuntos de seguridad han adquirido una gran prominencia. La península coreana, la situación en el estrecho de Taiwán y las consecuencias de la agresión rusa a Ucrania configuran un panorama complicado en la región. En esta competición, importa mucho atraerse al sur global donde, por el momento, se ha impuesto la narrativa rusa. En la pugna por ganarse el sur global, India es clave. India se encuentra en una posición delicada: depende del armamento ruso, que ha mostrado sus carencias en la guerra de Ucrania, y debe encarar la alianza entre Rusia y su principal rival, China. ¿Qué papel tiene la UE en este escenario? Los tres elementos que marcarán la actuación de la UE en Asia Oriental son la autonomía estratégica –la UE debe tener una política propia en la región y evitar practicar un seguidismo de EE UU.–, la búsqueda de socios –los más evidentes para la UE son Japón, con quien tiene un Acuerdo de Asociación Estratégica y otro de Asociación Económica, y ASEAN– y la inserción en la arquitectura económica regional, toda vez que quedó fuera de APEC, del RCEP y del

CPTPP. La conclusión de Tratados de Libre Comercio es la fórmula escogida para lograr esta inserción.

Palabras clave

Unión Europea, China, Estados Unidos, Japón, ASEAN, India, Libre comercio, Sur global, Asia Oriental.

The European Union in Asia: international cooperation in the era of major transformations and security challenges

Abstract

East Asian geopolitics is marked by the China-US rivalry. In the wake of this rivalry, security issues have acquired great prominence. The Korean Peninsula, the situation in the Taiwan Strait and the consequences of the Russian aggression against Ukraine make up a complicated picture in the region. In this competition, it is very important to attract the Global South where, for the moment, the Russian narrative has prevailed. In the struggle to win over the Global South, India is key. India finds itself in a delicate position: dependent on Russian weaponry, which has shown its lack in the war in Ukraine and must face the alliance between Russia and its main rival, China. What is the role of the EU in this scenario? The three elements that will mark the action of the EU in East Asia are strategic autonomy –the EU must have its own policy in the region and avoid following the US–, the search for partners –the most obvious for the EU is Japan, with whom it has a Strategic Association Agreement and an Economic Association Agreement, and ASEAN– and the insertion in the regional economic architecture, since it was left out of APEC, the RCEP and the CPTPP. The conclusion of Free Trade Agreements is the formula chosen to achieve this insertion.

Keywords

European Union, China, United States, Japan, ASEAN, India, Free Trade, Global South, East Asia.

1. Introducción

En 2023, la Unión Europea (UE) y la República de Corea conmemoran sesenta años de relaciones diplomáticas. En 2022, la UE y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN en sus siglas en inglés) celebraron la primera cumbre¹ para conmemorar los cuarenta y cinco años de la asociación de diálogo y elevaron su relación a estratégica: la undécima para la UE y la quinta en Asia, además de China, Japón, Corea del Sur e India. Así pues, en contra de una percepción errónea, la UE ni es una recién llegada a Asia ni ha descuidado la región por una perspectiva europea demasiado estrecha². Aunque a menudo se olvida, la creación de la ASEM, la Reunión Asia-Europa en 1996 con la ASEAN, fue un primer paso en el reconocimiento de la «centralidad de la ASEAN», ya en una época anterior a la popularización de este término. También fue una medida consciente para añadir el eslabón que faltaba Europa-Asia en el triángulo Europa-América-Asia formado por la cooperación transatlántica y APEC, la Cooperación Económica Asia-Pacífico, respectivamente.

Sin embargo, existe una clara intensificación de las relaciones a raíz de la Estrategia Global de la UE de 2016, a nivel bilateral y regional. Bilateralmente, la relación con China llegó a un punto de inflexión en 2018, cuando se caracterizó al importante socio económico con el tríptico «socio, competidor, rival sistémico». La relación con Japón se elevó con la conclusión simultánea de las Asociaciones Estratégicas y Económicas Estratégicas, tras la Asociación Estratégica Global con la República de Corea. Corea del Sur sigue siendo el único país con el que la UE ha celebrado un acuerdo político, de gestión de crisis (seguridad) y de libre comercio.

Basándose en la Estrategia Global de 2016, la UE reconoció que la seguridad entre Europa y Asia está entrelazada, mucho antes de la acentuación del conflicto chino-estadounidense y de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. En consecuencia, se puso en marcha el proyecto de «Mejora de la cooperación en materia de seguridad en Asia y con Asia»³. En la serie de docu-

¹ Declaración conjunta de los dirigentes, 14 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/60846/eu-asean-leaders-statement.pdf>

² Consulte el anexo de este artículo.

³ Consejo de la Unión Europea. (2018). Cooperación reforzada de la UE en materia de seguridad en Asia y con Asia - Conclusiones del Consejo. 28 de mayo. Disponible en: <st09265-re01-en18.pdf> (europa.eu) Basado en este documento político se encuentra

mentos políticos de la UE, la Estrategia de Conectividad fue la siguiente, seguida de la Estrategia Indo-Pacífica y su brazo operativo, el Portal Global. Su dimensión primordial de seguridad quedó confirmada por la Brújula Estratégica, la primera estrategia de seguridad de la UE en toda regla. Todo ello se suma a un marco político Indo-Pacífico global, al que ahora solo le falta un elemento importante, su aplicación.

Paralelamente, y como reflejo de la intención de la UE de convertirse en un actor global, las relaciones comerciales y económicas de larga data necesitan además una sólida dimensión política y de seguridad que incluya la seguridad dura teniendo en cuenta el retorno de la geopolítica y la geoeconomía.

No obstante, la dimensión económica sigue siendo el fundamento del poder y la influencia de la UE. Esto es crucial en el despliegue de tensiones y conflictos comerciales y tecnológicos, la necesidad de reorganizar el suministro de energía, así como las cadenas de producción y de valor para lograr una mayor resiliencia. Todas estas medidas son necesarias para hacer frente a los retos que plantean las tecnologías emergentes y el armamentismo de las políticas hasta ahora independientes. Esto tendrá peso, ya que la UE es el principal socio comercial e inversor de prácticamente todos los países del Indo-Pacífico.

Estos hechos no siempre se aprecian, ya que a menudo se da por sentado que la UE es un socio que no recurre a presionar a sus socios para que firmen acuerdos o actualicen los existentes. La rápida revisión del ALC entre Estados Unidos y Corea es un ejemplo pertinente de diplomacia por presión. Para corregir esta percepción y perseguir los intereses de la UE con más vigor y eficacia, la Comisión Europea ideó en 2021 un nuevo enfoque de su política comercial, la «Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y asertiva», basada en una amplia encuesta a las partes interesadas. El núcleo de la Estrategia es «un planteamiento más firme y enérgico de la aplicación y el cumplimiento de sus acuerdos comerciales, la lucha contra el comercio desleal y el tratamiento de los problemas de sostenibilidad». La UE está intensificando sus esfuerzos para garantizar que sus acuerdos reporten a sus trabajadores, agri-

el proyecto ESIWA dirigido conjuntamente por la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) y Expertise France. Disponible en: <https://www.giz.de/en/worldwide/87412.html>

cultores y ciudadanos los beneficios negociados»⁴. Este enfoque también pretende facilitar las acciones de la UE para contrarrestar las medidas de la diplomacia china.

La interdependencia importa, en términos económicos y políticos. La pandemia del virus covid, que interrumpió las cadenas de producción y sensibilizó sobre la necesidad de garantizar la seguridad de los productos esenciales también en tiempos de crisis, hizo que este mensaje calara hondo.

Así pues, la UE tendrá que aprovechar su fuerza, teniendo en cuenta también la competencia de poder entre China y Estados Unidos y la cooperación chino-rusa para construir un nuevo orden internacional⁵ a la hora de definir sus propias políticas, basándose en un análisis serio de sus propios intereses económicos y de seguridad. Este empeño suele denominarse, de manera a menudo engañosa⁶, como búsqueda o establecimiento de una «autonomía estratégica».

La celebración de acuerdos políticos y económicos/comerciales sirve a este propósito, así como la reanudación de las negociaciones comerciales con India, la intensificación de las conversaciones con Australia (en curso desde 2018) y el esfuerzo por avanzar con Indonesia y Malasia. Tailandia, aunque no ha vuelto a la plena democracia, se beneficiará de la situación geopolítica y se espera que las conversaciones se reanuden pronto. Lo mismo ocurre con Filipinas, en ebullición desde 2015. Está previsto un acuerdo UE-ASEAN que proporcione un marco global regional y forme parte de la asociación estratégica recientemente concluida.

Sin embargo, la ausencia de la UE de los grandes acuerdos comerciales regionales la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), corre el riesgo de situar a la UE en una posición de desventaja en el establecimiento de normas, una característica esencial de estos acuer-

⁴ Comisión Europea. (2021). Commission sets course for an open, sustainable and assertive EU trade policy. Comunicado de prensa de 18 de febrero. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_644.

⁵ Declaración conjunta de la Federación Rusa y la República Popular China sobre la Las relaciones internacionales entran en una nueva era y el desarrollo sostenible mundial. 4 de febrero de 2022. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

⁶ Esta caracterización engañosa volvió a confirmarse tras la visita del presidente Macron a China en abril de 2023.

dos regionales⁷. China utiliza su participación en el RCEP con este fin y tiene la intención de unirse también al CPTPP. La UE siguió un planteamiento bilateral y ha celebrado acuerdos comerciales con Japón, Corea del Sur, Vietnam, Singapur y Nueva Zelanda⁸.

Hay que subrayar que la participación en acuerdos económicos ya no es solo una cuestión económica o comercial, sino una importante medida geoeconómica y una herramienta política para perseguir los intereses nacionales, incluida la seguridad.

Un ejemplo positivo es el Acuerdo Global de Transporte Aéreo, celebrado entre la UE y la ASEAN. Aunque las negociaciones de un acuerdo comercial interregional entre la UE y la ASEAN estuvieron plagadas de dificultades en el pasado, este es el primero de este tipo en las relaciones internacionales, prueba de que es posible alcanzar acuerdos interregionales, también en asuntos muy técnicos como la aviación. Como el acuerdo de «cielos abiertos», «sustituye a más de ciento cuarenta acuerdos bilaterales de servicios aéreos, proporcionando así un conjunto único de normas y reduciendo la burocracia. Los Estados miembros de la UE que no tienen acuerdos bilaterales con los Estados de la ASEAN también están ahora cubiertos por un marco jurídico moderno. Todas las aerolíneas de la UE podrán operar vuelos directos desde cualquier aeropuerto de la UE a todos los aeropuertos de los Estados de la ASEAN, y viceversa para las aerolíneas de la ASEAN. Esto ayudará a las aerolíneas de la UE y la ASEAN a competir con los competidores que se dirigen al lucrativo mercado UE-ASEAN»⁹.

2. La gran transformación

La guerra de agresión de Rusia no es solo un ataque contra Ucrania, sino también contra el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial, sus principios, normas e instituciones y, lo que

⁷ Reiterer, M. (2022). Acuerdos comerciales regionales en el Indopacífico: ¿corre la UE el riesgo de perder de vista su importancia? CSDS Policy Brief 1/2022, 28 de enero. Disponible en: https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS%20Policy%20brief_2201.pdf

⁸ Este sitio web ofrece una visión general de los acuerdos de libre comercio celebrados o en curso de negociación. Comisión Europea. Negociaciones y acuerdos. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en [Consulta 27 febrero 2023].

⁹ Comisión Europea. (2022). Aviation: Landmark EU-ASEAN agreement to connect 1.1 billion people. Comunicado de prensa, 17 de octubre. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6126.

es más importante, contra la ONU y su Carta. La Declaración Chino-Rusa de febrero de 2022 fue otra confirmación de que las dos potencias se esfuerzan por transformar el orden actual, con características «chinas» y «rusas».

Esto repercute también en el sistema económico, ya de por sí tenso por la rivalidad chino-estadounidense y los efectos de la pandemia covid. En un ambiente postglobalización, la deslocalización, la deslocalización de amigos, la resistencia, la autonomía estratégica, la soberanía económica y el nacionalismo se han convertido en los nuevos nombres de moda. Esto contrasta con las antiguas nociones de multilateralismo, orden internacional liberal, interdependencia, cooperación.

Aunque la historia nos dice que los órdenes mundiales no permanecen para siempre, sino que cambian, actualmente nos encontramos en un difícil periodo de transición: el viejo orden y el equilibrio de poder que lo sustenta se están debilitando, mientras que los contornos de un nuevo orden aún no están claros; el choque inesperado que supuso el regreso de una guerra de conquista fue demasiado fuerte. Se necesita una visión para idear y aplicar los cambios necesarios en el sistema, de lo contrario los fantasmas del pasado resurgirán y atormentarán el presente: el auge del nacionalismo y de la extrema derecha, el fomento del chovinismo y del unilateralismo. Esto conduce a sociedades peligrosamente divididas y a una política de confrontación en el ámbito nacional e internacional. La radicalización, la carrera armamentística, el deslizamiento de la democracia y la correspondiente inclinación hacia líderes autocráticos son tendencias peligrosas que necesitan un liderazgo que las contrarreste. Sin embargo, por desgracia, el liderazgo escasea.

La división entre el sur global y Occidente se hizo visible en la reacción a la agresión rusa: mientras que una gran mayoría expresó su descontento en la Asamblea General de las Naciones Unidas por el uso de la fuerza, solo una minoría participa en los regímenes de sanciones. La histórica retórica anticolonialista y antiimperialista de la Unión Soviética, continuada por Rusia, sigue ganándose el favor de quienes se consideran perdedores en el sistema actual.

3. La rivalidad entre Estados Unidos y China

Como la realización del «concepto de actor responsable» (China ingresó en la OMC en 2001), por ejemplo, la liberalización económica y política en tándem, no funcionó como muchos esperaban

de forma poco realista, la competencia se convirtió en la principal fuerza motriz, ampliando gradualmente su alcance de la competencia económica a la política y convirtiéndose después en rivalidad sistémica. Además, existe el riesgo de que la competencia se convierta en enfrentamiento.

En otra evolución paralela, lo que ha sido una competencia desigual se está convirtiendo más bien en una competencia entre iguales entre China y Estados Unidos. Así, a pesar de la agresión rusa en Europa, los estadounidenses consideran a China su competidor estratégico más importante y pretende «competir vigorosamente» al tiempo que gestiona esta «competencia de forma responsable»¹⁰ en la búsqueda de un triple enfoque:

1. Invertir en los cimientos de nuestra fortaleza en casa: nuestra competitividad, nuestra innovación, nuestra resistencia, nuestra democracia,
2. alinear nuestros esfuerzos con nuestra red de aliados y socios, actuando con un propósito y una causa comunes, y
3. competir responsablemente con la RPC para defender nuestros intereses y construir nuestra visión de futuro. Los dos primeros elementos –invertir y alinearse– se describen en la sección anterior y son esenciales para superar a la RPC en los ámbitos tecnológico, económico, político, militar, de inteligencia y de gobernanza global¹¹.

La gestión responsable de la competencia es crucial y requiere un amplio debate con socios y aliados para evitar la toma de decisiones en un ecosistema cerrado/cámaras de opiniones similares y que se refuerzan entre sí. La UE tiene que mantenerse firme en el Diálogo Estados Unidos-UE sobre China, así como en las correspondientes Consultas de Alto Nivel Estados Unidos-UE sobre el Indo-Pacífico.

Aunque se considera que la competencia con China es «más pronunciada en el Indo-Pacífico»¹² se reconoce la dimensión cada vez más global. En el centro de la competición se encuentra Taiwán, seguido de los conflictos territoriales en el mar de China Meridional y Oriental, así como las crecientes tensiones en la península coreana.

¹⁰ Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. (2022). P. 25. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

¹¹ *Ibid.*, p. 24.

¹² *Ibid.*, p. 24.

4. China como potencia transformadora

China lucha por un orden mundial alternativo (por ejemplo, creación de instituciones y organizaciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII), el Fondo de la Ruta de la Seda, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), los BRICS, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), la impugnación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que China ha ratificado, la Declaración Conjunta de la Federación Rusa y la República Popular China sobre las Relaciones Internacionales que entran en una Nueva Era y el Desarrollo Mundial Sostenible (febrero de 2022), incluida la modernización de las fuerzas militares, en particular la creación de una poderosa marina azul de alcance regional y mundial. Limitar la influencia y la presencia de Estados Unidos en la cadena insular es un objetivo importante para China, que algunos consideran «perturbador».

Los esfuerzos de China se traducen en conceptos políticos como el «Sueño Chino», cuyo lenguaje florido a veces parece calmar a los competidores, pero que se refuerzan con planes concretos y hojas de ruta: La BRI es la iniciativa global a largo plazo, mientras que Made in China 2025 es un plan concreto de acción a más corto plazo.

En la Conferencia de Seguridad de Múnich 2023, China anunció una iniciativa para la paz en Ucrania como parte de una ofensiva de encanto para reconstruir la reputación internacional sin criticar a Rusia por infringir el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas que China quiere defender. Esta iniciativa, así como el fomento de un acercamiento entre Arabia Saudí e Irán, son esfuerzos por recuperar parte del liderazgo mundial perdido en la reclusión de la pandemia, también de cara al sur global. Sin embargo, la iniciativa de paz no alcanzará el objetivo de dividir a la UE y Estados Unidos, ya que carece de elementos esenciales para un alto el fuego o la paz. Al mismo tiempo, es una buena oportunidad para que China confirme el cambio en la relación de poder con Rusia, donde China se ha convertido claramente en el número uno, no solo en términos económicos.

5. ¿Pivote o contención estadounidense?

Las contramedidas de Estados Unidos incluyen el *pivote* hacia Asia en general. Para Estados Unidos, China es su principal desafío, a pesar de la agresión de Rusia. El primer pivote del presi-

dente Obama tenía un enfoque más económico, con el TPP como eje. Esta vía cooperativa fue sustituida por el presidente Trump, su rechazo al TPP y su enfoque en asuntos militares, políticos, incluida la venta de armas. Como parte de su política comercial, Trump tomó medidas similares a una guerra comercial que produjeron efectos negativos regionales y globales. El TPP fue rescatado por Japón como CPTPP tras la retirada de Trump. Sigue siendo poco probable que la Administración Biden vuelva a unirse, mientras que China, Taiwán, Corea del Sur y el Reino Unido están interesados en hacerlo.

Estados Unidos también apoyó a Japón en la reactivación del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad en sus siglas en inglés), con la posibilidad de ampliarla a Quad Plus. Al crear AUKUS, Estados Unidos y Australia arriesgaron la relación con Francia e indirectamente con la UE. En la Cumbre de Madrid de 2022 la OTAN trató por primera vez el tema de China en el contexto de los riesgos para la seguridad en el teatro Indo-Pacífico. En el marco de su Estrategia Indo-Pacífica, Estados Unidos fomenta el Foro Económico Indo-Pacífico y promueve el Marco Económico Indo-Pacífico. En términos de poder duro, organizar maniobras militares conjuntas, no solo con Japón y Corea del Sur, sino también en un espectro más amplio, como Talisman Sabre 21.

En general, aunque Estados Unidos y China se esfuerzan por mantener abiertas las líneas de comunicación, aunque en terreno inestable, como demostró la polémica sobre el globo espía a principios de 2023, no hay signos de mejora inmediata. Las políticas nacionales también influyen: El presidente Biden no puede permitirse parecer débil ante un Congreso dividido y continúa con las grandes líneas políticas de su predecesor Trump. El presidente Xi está debilitado por la errática política de covid, que mostró los límites de la represión. El enemigo exterior que amenaza la estabilidad y pone en peligro el necesario crecimiento económico interno es útil.

En comparación con su predecesor, el presidente coreano Yoon sigue una línea más amistosa con Estados Unidos, reconociendo la necesidad de la protección estadounidense para hacer frente al doble desafío de China y Corea del Norte. Sin embargo, el socio comercial número uno, China, seguirá frenando a Corea del Sur y obligándola a cubrir su posición frente al comerciante número uno, China, y al proveedor de seguridad número uno, Estados Unidos.

El reavivado debate sobre la proliferación, las armas nucleares propias o emplazadas por Estados Unidos en territorio coreano y, por extensión, japonés, añade un elemento divisorio a la discusión. Al mismo tiempo, Corea del Norte, habiendo perdido la oportunidad de una Administración Moon potencialmente cooperativa para arreglar las cosas, debe buscar lazos más estrechos con los únicos «amigos» que le quedan, China y Rusia. Proporcionar armas a los últimos no hace sino ahondar las desavenencias con la comunidad internacional, al tiempo que arroja luz sobre la difícil situación militar que Putin ha provocado con su guerra mal planeada y ejecutada.

Ante el agravamiento de las tensiones en la península coreana y el aumento de las tensiones en torno al estrecho de Taiwán, un prudente acercamiento entre Corea del Sur y Japón es otro de los efectos colaterales de la guerra en Ucrania que no beneficia a Rusia ni a China, su tácita partidaria.

La activación por parte de Estados Unidos de su política de alianzas, en términos militares y económicos, se traduce en otro pivote hacia la región que, al mismo tiempo, tiene efectos de contención, desde colaterales hasta intencionados, como en el campo de la alta tecnología y los semiconductores de gama alta.

El enfoque europeo, tal y como se establece en la Estrategia Indo-Pacífica, favorece la cooperación frente a la contención o el establecimiento de la primacía de un actor específico, una diferencia con el enfoque estadounidense, que quiere que Estados Unidos sea la principal potencia dominante.

Sea cual sea la retórica, Giulio Pugliese resume a la perfección las ambiciones de varios actores: «negando a China la posibilidad de construir una esfera de influencia regional y ofreciendo alternativas a una posible hegemonía china»¹³.

6. Seguridad económica y resistencia

La dimensión económica cobra impulso más allá de las medidas comerciales del expresidente Trump: resiliencia de la cadena de suministro y conciencia de la competencia tecnológica ante la

¹³ Pugliese, G. (2022). La intervención de la Unión Europea en materia de seguridad en el Indo-Pacífico: Entre el multilateralismo y los intereses mercantiles. *Revista de Intervención y Construcción del Estado*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17502977.2022.2118425?needAccess=true&role=button>

cuarta Revolución Industrial (tecnologías emergentes críticas) y la necesidad de asegurar nuevos materiales críticos. Estos últimos reciben el nombre característico de «tierras raras, minerales». Por su carácter estratégico y crítico, aportan una dimensión nueva y adicional a la actual dependencia y escasez energéticas. Como «Pekín ha ejercido un férreo control sobre la cadena mundial de suministro de elementos de tierras raras, de modo que casi todos los materiales, independientemente del lugar del mundo donde se extraigan, viajan a China para ser refinados antes de poder ser utilizados en tecnologías»¹⁴, garantizar unas fuentes de suministro seguras pasa a formar parte de la competencia global. La cooperación oportuna para activar otros lugares de extracción y procesamiento o para desarrollar recursos alternativos se convierte en algo esencial. Además de Estados Unidos, Japón (incluido su sector privado) también se está moviendo para reorganizar las cadenas de suministro y producción¹⁵, considerando la posibilidad de hacer uso de la minería de aguas profundas¹⁶.

Este mensaje también ha llegado a Europa: La presidenta von der Leyen lo retomó en su discurso sobre el estado de la Unión de 2022¹⁷ y propuso una Ley de Materias Primas Críticas.

Si bien estos minerales son insumos necesarios para las nuevas tecnologías emergentes necesarias en la transición digital y también ecológica, la minería siempre plantea problemas medioambientales que deben cuidarse y sopesarse frente a los riesgos de seguridad¹⁸.

Los semiconductores son el nuevo salvavidas de las economías de la cuarta Revolución Industrial y, por lo tanto, se prestan a la

¹⁴ Easley, M. (2023). INFORME ESPECIAL: EE. UU. comienza a forjar la cadena de suministro de tierras raras. *Defensa Nacional*. 10 de febrero. Disponible en: <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2023/2/10/us-begins-forging-rare-earth-supply-chain>

¹⁵ Asia, N. (2023). Sumitomo evitará China en la cadena de suministro de tierras raras para vehículos eléctricos. 21 de febrero. Disponible en: Sumitomo evitará a China en las cadenas de suministro de tierras raras para vehículos eléctricos - Nikkei Asia

¹⁶ Asia, N. (2022). Japón comenzará a extraer metales de tierras raras del fondo marino en 2024. 24 de diciembre. Disponible en: Japón comenzará a extraer metales de tierras raras del lecho marino en 2024 - Nikkei Asia

¹⁷ von der Leyen, U. (2022). Estado de la Unión 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_5493

¹⁸ Político. (2022). La UE quiere dejar de depender de China para obtener materias primas. Tendrá que convencer a los locales. 20 de octubre. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/the-eu-wants-to-mine-its-way-out-of-reliance-on-china-for-rare-materials-itll-have-to-convince-the-locals/>

militarización¹⁹: privar a otros (no afines) del acceso a tecnologías y productos de gama alta o de las materias primas necesarias son ejemplos pertinentes. Al tratarse de insumos necesarios en el ciclo de producción, los Estados aspiran a asegurarse el acceso a ellos en el marco de su política de seguridad, reforzando así su resiliencia o su autonomía estratégica (cf. legislación CHIPS, Chips4alliance). Más controles y más fuertes de las inversiones entrantes (CFIUS) forman parte de la caja de herramientas de los Estados.

La planificación estratégica debe garantizar que, en términos de materias primas, una dependencia de los combustibles fósiles no se intercambie con otra, la de los minerales raros. Esto también se aplica a los proveedores: Oriente Medio, rico en petróleo, frente a China, rica en minerales. En cuanto a la provisión de estos últimos, Canadá, Australia y Estados Unidos podrían asumir un papel importante debido a sus relevantes depósitos.

Esto es geoeconomía en estado puro: competencia política entrelazada con competencia económica y tecnológica en la adaptación o reorientación de las cadenas de suministro, producción y valor para lograr la prosperidad a través de la seguridad económica.

7. ¿El fin de la globalización?

Aunque los buenos tiempos de la globalización ya han pasado (cadenas de suministro, producción y valor más resistentes, deslocalización, deslocalización amistosa), lo fundamental para los responsables políticos debería seguir siendo que las guerras comerciales solo producen perdedores.

Esto no impide perseguir intereses económicos o hacer uso de las herramientas económicas para realizar el interés nacional, pero necesita un entorno basado en normas para evitar el retorno del estado Leviatán y la ley de la selva, donde la fuerza es el derecho.

Este cambio de políticas, que repercutirá en el sistema internacional, se debe a la competencia chino-estadounidense, los efectos de la crisis covid y las respuestas políticas a la misma, la militarización de las políticas, especialmente las relativas al comercio, la energía, los alimentos y la migración. Por lo tanto, las adaptaciones del sistema actual, la búsqueda de una mayor

¹⁹ Miller, C. (2022). Guerra de chips: la lucha por la tecnología más crítica del mundo. Simon & Schuster.

igualdad, la apertura y la inclusión del sur global son elementos necesarios de un nuevo diseño político.

En términos comerciales, estas adaptaciones son desgraciadamente difíciles de desarrollar con una OMC en crisis, una guerra en curso en Ucrania, la continuación de la pandemia covid y sus consecuencias económicas, por no hablar del impacto de la escasez de energía, la seguridad alimentaria en peligro y la presión inflacionista.

8. Aprovechar los acuerdos institucionales: ¿una oportunidad para el multilateralismo?

Sobre la base de los intereses de China en garantizar la estabilidad y perseguir la prosperidad, una estructura de cooperación regional que incluya a China para alcanzar estos objetivos podría servir a la causa común de la paz mejor que los esfuerzos por contener a China.

Hay varias opciones: Ya sea centrándose en la ASEAN (Foro Regional de la ASEAN, Cumbre de Asia Oriental), ampliando la Secretaría Trilateral (China-Japón-Corea), basándose en diálogos como la extinta Iniciativa de Cooperación para la Paz en el Noreste Asiático (NAPCI) y el actual Diálogo de Ulán Bator, todas son opciones a explorar. Esto incluye también el formato de diálogo interregional, la Reunión Asia-Europa (ASEM). Para desarrollar formatos de diálogo en situaciones difíciles como la de la península de Corea, inspirándose metodológicamente en las conversaciones originales con Irán que desembocaron en el Plan Integral de Acción Conjunta (JCPOA), la UE podría servir de canal de comunicación con Estados Unidos.

La ampliación de la aplicación del Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM), jurídicamente vinculante²⁰, y el Acuerdo de Wassenaar, los principales regímenes de control de las exportaciones de tecnologías de misiles, podría ser una vía a explorar. Cubren las exportaciones de misiles con un alcance superior a trescientos kilómetros y con una carga útil de más de quinientos kilogramos que puedan transportar armas de destrucción masiva (ADM), herramientas útiles para reducir la proliferación y limitar la difusión de estos sistemas. En la región

²⁰ Régimen de Control de Tecnología de Misiles. Disponible en: <https://mtcr.info/mtcr/> [Consulta 3 marzo 2023].

Asia-Pacífico, solo Australia, India, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur son socios del Régimen de Control de Tecnología de Misiles (RCTM) y del Arreglo de Wassenaar, pero las directrices podrían servir a un público más amplio. Al parecer, China ha mostrado interés en hacerlo, lo que podría formar parte de la construcción de la gobernanza de la seguridad²¹.

En cuanto a Corea del Norte, que no forma parte de la ASEM, recurrir al ARF podría ser una opción que permitiera a los países de la región dotar a la plataforma de comunicación de los canales de apoyo necesarios, en su caso, como mencionó la UE, aprovechando la experiencia adquirida en las conversaciones con Irán.

Este contexto multilateral también aliviaría la percepción de la alianza entre Estados Unidos, Japón y Corea del Sur contra China y Corea del Norte. El fortalecimiento de esta alianza debido a la cooperación más estrecha de la Administración Yoon con Estados Unidos y a una posible mejora de las relaciones entre Corea del Sur y Japón, así como las inquietudes de la OTAN con China tras la Cumbre de Madrid, son motivo de preocupación para China y Corea del Norte.

Estas políticas multilaterales son un correctivo necesario a los intentos de bilateralizar las relaciones, en las que China puede hacer pleno uso de su fuerza económica y política. Esta es una característica de la política de las grandes potencias, a la que también se adhiere Estados Unidos: Su sistema de alianzas se basa en el principio «hub-spoke» que le otorga como centro la posición de fuerza. A su vez, la BRI de China es también una serie de acuerdos bilaterales y no un marco multilateral.

En el contexto regional, esta política deberá debatirse con los socios, ya sean aliados o afines, para que resulte más eficaz a la hora de mantener la puerta abierta a la cooperación funcional con quienes compartan intereses, sean afines o no.

8.1. Península de Corea

Debido a su posición geográfica, la península de Corea siempre ha servido de puente desde el Pacífico y sus cadenas de islas hasta la masa terrestre euroasiática, especialmente hacia China

²¹ E Maitre, E. (2021). Regulación de la competencia de misiles en Asia-Pacífico. *Asia Pacific Leadership Network*. 25 de noviembre. Disponible en: <https://www.apln.network/analysis/commentaries/regulating-missile-competition-in-the-asia-pacific>

y Rusia y, en extensión, también hacia Europa. Ha sido de especial interés para las potencias navales, como Estados Unidos y el vecino Japón, estratégicamente yuxtapuesto entre ellas y China. Esto explica la importancia estratégica de la península coreana.

La reciente Estrategia Indo-Pacífica de Corea del Sur²², aunque es más un documento político que una estrategia, con objetivos prioritarios y medios para alcanzarlos, cumple este propósito. Esto sitúa a Corea del Sur en el campo de los partidarios de un orden basado en normas e inspirado en valores. Se basa en tres principios de cooperación: inclusión, confianza y reciprocidad. El principal objetivo es anclar a Corea en la región Indo-Pacífica, ampliando, por ejemplo, el alcance de su política exterior también conceptualmente más allá de la península coreana: «La creciente competencia geopolítica en los ámbitos de la diplomacia y la seguridad, la economía y la tecnología, y los valores y las normas han estancado el impulso a la cooperación entre las naciones del Indo-Pacífico... Corea aspira a convertirse en un Estado *pivote* global que busque activamente una agenda de cooperación y dé forma a los debates en las regiones y en el mundo en general».

En caso de conflicto entre Estados Unidos y China o de aumento de las tensiones chino-japonesas, el papel de Corea del Sur sería crucial, como aliado estadounidense pero también por derecho propio. La Unión Europea colabora estrechamente con sus principales socios estratégicos en la región, Corea del Sur y Japón. Teniendo en cuenta la «gran transformación», esta cooperación bilateral cobra importancia; una pata trilateral, UE-Corea del Sur-Japón, podría aumentar la eficacia de todos los participantes.

Esto último podría reforzar la capacidad de resistencia sin entrar en conflicto con los tres «noes» del expresidente Moon para calmar a China: no instalar más interceptores de misiles THAAD, no unirse a un sistema de defensa antimisiles estadounidense y no establecer una alianza trilateral con Estados Unidos y Japón. Aunque el candidato Yoon ha criticado estos anuncios políticos, hasta ahora los ha respetado de facto.

La agresión rusa contra Ucrania suscitó una mayor atención internacional en Taiwán por la posible relación entre la guerra en Ucrania y los intentos de China de llevar a cabo la unificación

²² Gobierno de la República de Corea. (2022). Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region. 10 de diciembre. Disponible en: <https://www.mofa.go.kr/>. La similitud del título con las estrategias japonesa y estadounidense es sorprendente y constituye en sí misma un programa.

de la madre patria por la fuerza, no solo si el Gobierno taiwanés declarara la independencia.

Esta preocupación ha eclipsado el efecto de la guerra en Ucrania sobre la península coreana. El régimen norcoreano deja muy claro que no tiene intención de desnuclearizarse, sacando su propia conclusión de la guerra de Ucrania y especialmente del Memorándum de Budapest de 1994. En este Memorándum, Ucrania aceptaba, a cambio de garantías de seguridad por parte de Estados Unidos, Rusia y el Reino Unido, la transferencia de armas nucleares a Rusia como Estado sucesor de la extinta Unión Soviética. Ucrania también se adhirió al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares como Estado no poseedor de armas nucleares. China y Francia confirmaron estos acuerdos en declaraciones separadas. En última instancia, estas decisiones dejaron a Ucrania incapaz de disuadir el ataque ruso contra su territorio. Para muchos en Corea del Sur, las amenazas nucleares de Putin despiertan el fantasma de que Corea del Norte también podría recurrir en el futuro a amenazar a Seúl con ataques nucleares, confiando en que sus armas nucleares estratégicas disuadirían un contraataque estadounidense. Además, China compró a Ucrania el único portaaviones de tipo soviético que, tras su modernización, entró en servicio como «Liaoning», el primer portaaviones chino. Corea del Norte ha aprendido otras lecciones de las políticas seguidas por India y Pakistán, que fueron reconocidas como potencias nucleares de facto, así como de la vergonzosa muerte del coronel Gadafi tras haber renunciado a la opción nuclear²³.

La realidad del arsenal nuclear de Corea del Norte significa que a Estados Unidos, Corea del Sur y Japón no les queda otra opción que hacer hincapié en la disuasión y la defensa. No se puede permitir que Kim Jong-un malinterprete potencialmente que su régimen podría sobrevivir a un intercambio nuclear limitado, utilizando armas nucleares tácticas contra objetivos surcoreanos o japoneses. Sin embargo, este no puede ser el único medio para hacer frente a la realidad de una Corea del Norte nuclear.

Es necesario desarrollar una nueva política frente a Corea del Norte, a la luz del desmoronamiento del orden internacional y del hecho de que, obviamente, la política anterior no ha impedido, en primer lugar, que Corea del Norte se vuelva nuclear y, en segundo lugar, que se resista a la desnuclearización. La idea

²³ Reiterer, M. (2022). The Crumbling Edifice of Global Peace. En: Werther-Pietsch, U. (ed.). *Envisioning Peace in a Time of War*. Facultas, pp. 19-40.

de que la Corea del Norte acepte algún día renunciar a sus armas nucleares a cambio de acceder a la economía mundial es inconcebible en el contexto de la oposición de China y Rusia a Occidente. Seguir insistiendo en que este debe ser el objetivo político es como meter la cabeza en la arena. Lo que se necesita ahora es una política que intente frenar y congelar el programa nuclear y de misiles para construir un contexto en el que Pyongyang nunca utilice ni haga proliferar estas armas.

La crisis ucraniana ha ampliado el espacio estratégico de Corea del Norte. Kim Jong-un no ve la necesidad de responder a las llamadas al diálogo de Estados Unidos y Corea del Sur. Puede avanzar tan rápido como le permitan sus recursos en el desarrollo de sistemas de misiles que dejarán a Estados Unidos, Corea del Sur y Japón con la incertidumbre de si alguna vez podrán interceptar cada misil nuclear entrante. Kim Jong-un ha anclado con más firmeza el estatus nuclear del país en la legislación nacional y lleva a cabo una serie de pruebas de misiles sin precedentes. También mantiene la tensión con la posibilidad de otra prueba nuclear. Esto supondría una nueva escalada, además del lanzamiento de misiles sobrevolando territorio japonés (4 de octubre de 2022) como en 2017 cuando Estados Unidos y Corea del Norte estuvieron al borde de la guerra. La respuesta estadounidense-coreana²⁴ al lanzar cuatro misiles tierra-tierra tampoco tuvo precedentes. Lo mismo puede decirse del acuerdo entre el presidente Yoon y el primer ministro Kishida de que Corea del Norte debe ponerse en alerta, de que las «provocaciones imprudentes» tendrán consecuencias. En el otro extremo, la palabrería del presidente Putin sobre el uso de armas nucleares contribuye a extender la inseguridad y la volatilidad.

Mientras que la Administración Moon actuó como motor de iniciativas para la diplomacia y el intento de que Corea del Norte volviera a la mesa, con Pyongyang negándose ahora a volver a la mesa y avanzando a toda máquina en su desarrollo armamentístico, la Administración Yoon considera que no le ha quedado más remedio que hacer hincapié en la defensa y la disuasión, al tiempo que presiona a sus aliados y socios para que aumenten la presión y reduzcan los flujos de financiación que aún quedan hacia Corea del Norte. La Administración Biden repite que está

²⁴ Ki-Chul, P. (2022). La Estrategia de Disuasión Ampliada Corea-EE. UU. y el Grupo de Consulta: Evaluación y problemas. *The Diplomat*. 4 de octubre. Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/10/the-korea-u-s-extended-deterrence-strategy-and-consultation-group-evaluation-and-issues/>

dispuesta a comprometerse sin condiciones previas, lo que no es un incentivo para el Norte. Como sugieren antiguos funcionarios estadounidenses con experiencia con Corea del Norte, Estados Unidos, como socio más fuerte, debería dar el primer paso levantando algunas sanciones mientras sigue persiguiendo el objetivo de la desnuclearización²⁵.

8.2. Japón

El embajador Sasae Kenichiro, presidente del Japan Institute of International Affairs (JIIA en sus siglas en inglés), lo expresó sucintamente en el prólogo del Informe Estratégico anual del Instituto: «La invasión rusa de Ucrania, que comenzó en febrero de 2022, ha trastocado fundamentalmente el orden de seguridad europeo y ha puesto fin a la era de la “posguerra fría”. En la región Indo-Pacífica, las tensiones entre Estados Unidos y China van en aumento, y el mundo ha entrado en una nueva era de fragmentación e inestabilidad que amenaza los cimientos del orden internacional liderado por Estados Unidos desde el final de la Guerra Fría e incluso desde el final de la Segunda Guerra Mundial»²⁶. Por ello, prosigue el Informe, «Japón necesita fomentar la cooperación en materia de seguridad y de otro tipo con los países europeos, la UE y la OTAN, con los que Japón comparte valores comunes, y la cooperación a través del G7 sería beneficiosa para fortalecer las relaciones con los países europeos. Hay grandes expectativas puestas en Japón en su papel de presidencia del G7, incluido el continuo apoyo activo a Ucrania»²⁷.

El capítulo sobre Europa reconoce que los países europeos, a pesar de la guerra en Ucrania, donde Japón es uno de los pocos países asiáticos que sancionan a Rusia, tienen «un interés creciente en la región Indo-Pacífica, y aumentan sus actividades, como el envío de buques y aviones y la participación en ejerci-

²⁵ Yonhap News. (2023). EE. UU. merece un sobresaliente por sus esfuerzos para desnuclearizar Corea del Norte, pero debe hacer la primera concesión: U.S. experts. 22 de febrero. Disponible en: U.S. deserves an A for effort to denuclearize N. Korea but needs to make first concession: Expertos estadounidenses | Agencia de Noticias Yonhap (yna.co.kr)

²⁶ Instituto Japonés de Asuntos Internacionales-JIIA. (2023). Informe Estratégico Anual 2022. P. 1. Disponible en: https://www.jiaa.or.jp/en/strategic_comment/pdf/StrategicAnnualReport2022en01.pdf

²⁷ *Ibid.*, p. 7.

cios militares conjuntos, aunque existen algunas diferencias en el nivel de interés e implicación»²⁸.

Se trata de una buena noticia para mejorar la asociación estratégica entre la UE y Japón²⁹, ya que durante mucho tiempo se consideró que la UE no mostraba suficiente interés por la entonces Asia-Pacífico y que solo era una potencia blanda, lo que reducía el interés japonés al comercio, la economía y la cooperación tecnológica. Para ilustrar este punto, el Informe enumera varias actividades:

A pesar de la creciente amenaza de Rusia, Europa continuó su compromiso en Asia mientras empeoraba la situación en Taiwán; la OTAN señaló en su nuevo concepto estratégico formulado en junio de 2022 que China plantea un «serio desafío», y en agosto, aviones de combate británicos, franceses y alemanes participaron en un ejercicio multilateral de las fuerzas aéreas organizado por Australia. Alemania también envió aviones de combate a Japón, Corea del Sur y Singapur para entrenar el despliegue de fuerzas en la región Indo-Pacífica. Hasta ahora, la implicación militar europea en Asia había sido principalmente naval, pero el despliegue del poder aéreo, que puede llegar a Asia más rápidamente, dio la impresión de un creciente compromiso europeo en la región. El pacto de seguridad AUKUS entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia también intensificó la cooperación, y el personal de la Marina Real Australiana comenzó a entrenarse en submarinos nucleares británicos. Francia, el Reino Unido y observadores de la OTAN participaron en noviembre en el ejercicio integrado conjunto estadounidense-japonés «Keen Sword», y el Reino Unido incluyó sus buques de guerra en el ejercicio junto a los de Canadá y Australia. Esto indicaba la posibilidad de participación de aliados estadounidenses de fuera de la región en una contingencia en Asia Oriental³⁰.

La gira del primer ministro Kishida por Europa a principios de 2023 y la visita del secretario general de la OTAN, Stoltenberg, a Japón (y Corea del Sur) completan el panorama³¹.

²⁸ *Ibid.*, p. 64.

²⁹ Reiterer, M. (2021). La gobernanza de la seguridad en la gobernanza regional y mundial. Japón y la UE. En: Vanoverbeke, D. *et al.* (eds.). *Japón, la Unión Europea y la gobernanza mundial*. E. P. Dutton, pp. 178-200.

³⁰ JIIA; p. 38.

³¹ Pollmann, M. E. (2023). El giro de Japón hacia Europa. *The Diplomat*. N.º 100, marzo. Disponible en: ¿Ha terminado la era de reforma y apertura de China? (thediplomat.com)

Esta actitud positiva es correspondida por la UE, que ha intensificado continuamente su relación con Japón en la aplicación de los importantes acuerdos mencionados:

- a) El Acuerdo de Asociación Estratégica de 2019 sirve «como carta que define y sustenta la relación global. El Acuerdo establece un marco general para una cooperación política y sectorial reforzada, así como acciones conjuntas sobre cuestiones de interés común, incluidos los retos regionales y mundiales»³².
- b) El Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón de 2019³³. La Infraestructura de Conectividad y Calidad de 2019³⁴ y el Acuerdo de Cooperación Digital de 2022³⁵, los primeros celebrados por la UE, proporcionan más instrumentos para mejorar y reforzar la cooperación en materia de seguridad de los países afines. Este marco también es importante en el proceso de revalorización y adaptación de las cadenas de valor y producción para aumentar la resistencia mutua, ya que ambos socios aspiran a encontrar su propio camino en la competencia sino-estadounidense, al tiempo que reconocen la importancia de la asociación transatlántica y transpacífica. Unir a los aliados en el contexto de las crisis mencionadas, pero también la competencia tecnológica en vista de las tecnologías emergentes y disruptivas, son los retos a los que hay que hacer frente.

8.3. Centralidad de la ASEAN

La estrecha cooperación con la ASEAN es un medio para hacer avanzar la posición de la UE en la región y, al mismo tiempo, reforzar la resistencia de la ASEAN en la lucha de poder entre China y Estados Unidos. En los últimos cuarenta y cinco años se han producido avances considerables, en términos de comercio e inversión, pero también

³² SEAE. Asociación Estratégica UE-Japón (SPA). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/node/57491_en [Consulta: 24 febrero 2023].

³³ Comisión Europea. Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/japan/eu-japan-agreement_en [Consulta: 24 febrero 2023].

³⁴ La Asociación sobre Conectividad Sostenible e Infraestructuras de Calidad entre la Unión Europea y Japón. 27 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/the_partnership_on_sustainable_connectivity_and_quality_infrastructure_between_the_european_union_and_japan.pdf

³⁵ Asociación Digital Japón-UE. Concluido en el marco de la 28.º Cumbre UE-Japón. Comunicado de prensa. 12 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/56091/%E6%9C%80%E7%B5%82%E7%89%88-jp-eu-digital-partnership-clean-final-docx.pdf>.

de cooperación política y de seguridad. El covid fue una cepa pero se dominó con éxito, con un paquete de ochocientos millones de euros del «Equipo Europa» para paliar las consecuencias negativas; los países de la ASEAN se beneficiaron del Mecanismo COVAX, proporcionando casi el 50 % de las vacunas producidas en la UE. «Reconstruir mejor» apoya la transición ecológica y digital, de la que la conectividad es una parte importante. El Plan Maestro de Conectividad de la ASEAN sigue el mismo planteamiento global que la UE, es decir, incluye la facilitación del comercio, las infraestructuras y la movilidad entre personas. Para facilitar la aplicación, la UE apoyó el aumento de la eficacia de la cooperación de las autoridades aduaneras a través del Sistema de Tránsito Aduanero de la ASEAN (ACTS en sus siglas en inglés). El mencionado Acuerdo Global de Aviación es uno de los aspectos más destacados de esta cooperación.

El 30.^a Comité Conjunto de Cooperación ASEAN-UE³⁶ hizo balance de la relación tras la mencionada cumbre conmemorativa. Entre las cuestiones cruciales, se aceptó la necesidad de respetar la integridad territorial de Ucrania, aunque sin mencionar a Rusia: Laos y Vietnam se habían abstenido en la AGNU de condenar la agresión. El conflicto del aceite de palma debe resolverse en un Grupo de Trabajo Conjunto. Se acogió con satisfacción la intención de la UE de destinar diez mil millones de euros a la puesta en marcha del Global Gateway en la región de la ASEAN.

La UE y la ASEAN defienden el multilateralismo por su propia naturaleza. El multilateralismo debe reforzar el elemento cooperativo, el Estado de derecho y la centralidad de la ASEAN. Por estas razones, la ASEAN debería favorecer una mayor inclusión de la UE en el marco institucional regional: la presencia de la UE en el proceso del Foro de Asia Oriental como miembro, y no solo como invitado ocasional de la presidencia, reforzaría el elemento multilateral, así como la centralidad de la ASEAN. Sin embargo, la ASEAN aún no está preparada para avanzar, como se demostró en la 30.^a CCM de febrero de 2023, debido a las mencionadas cuestiones sin resolver³⁷. Esto último es importante para que la

³⁶ Comunicado de prensa conjunto La 30.^a reunión del Comité Conjunto de Cooperación (CCC) ASEAN-UE se celebra en Yakarta el 24 de febrero de 2023. Disponible en: 30th-JCC-Press-Release-Final.pdf (asean.org)

³⁷ El comunicado de prensa conjunto del 30.^a CCM sigue siendo débil: del «el compromiso de la UE de adherirse a todos los mecanismos de seguridad pertinentes dirigidos por la ASEAN, incluido el ADMM-Plus y la ambición de la UE de convertirse en observador de dos Grupos de Trabajo de Expertos del ADMM-Plus» solo se «tomó nota»; véase más arriba.

ASEAN permanezca en el juego del poder, que también se ve amenazado por diversos acuerdos minilaterales como la Quad, que refleja la preferencia de Estados Unidos por la cooperación bilateral y funcional de socios con ideas afines. El apoyo de la UE a la ASEAN en el conflicto con China sobre sus actividades en el mar de China Meridional y del laudo sobre la aplicación de la CNUDM³⁸ es importante como expresión del apoyo al Estado de derecho.

Sin embargo, la aplicación de las normas también puede provocar tensiones: la persecución por la UE de sus objetivos de energías renovables dio lugar a disputas con Indonesia³⁹ y Malasia⁴⁰ en la Organización Mundial del Comercio. La propuesta de Directiva de la UE sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad entraña el riesgo de agravar las tensiones⁴¹, que deberían gestionarse de forma proactiva.

Dado que la fuerza interna y externa están correlacionadas, es necesario resolver el prolongado problema de Myanmar. La UE reconoció esta cuestión al nombrar en febrero de 2022 al embajador de la UE ante la ASEAN como representante especial en apoyo de un enviado especial de la ASEAN⁴².

³⁸ Consejo de la UE. (2016). Declaración de la Alta Representante en nombre de la UE sobre el Laudo dictado en el Arbitraje entre la República de Filipinas y la República Popular China. Comunicado de prensa. 15 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/15/south-china-sea-arbitration/>

³⁹ Solución de diferencias en la OMC. (2020). DS593 European Union - Certain measures concerning palm oil and oil palm crops-based biofuels. Disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds593_e.htm [Consulta: 23 febrero 2023].

⁴⁰ Comisión Europea. (2021). WT/DS600 - Unión Europea y determinados Estados miembros - Determinadas medidas relativas al aceite de palma y a los biocombustibles derivados del cultivo de la palma de aceite - Malasia. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/dispute-settlement/wto-dispute-settlement/wto-disputes-cases-involving-eu/wtds600-european-union-and-certain-member-states-certain-measures-concerning-palm-oil-and-oil-palm_en [Consulta: 23 febrero 2023].

⁴¹ Bomassi, L. (2022). Una oportunidad perdida en la Cumbre UE-ASEAN. *Carnegie Europe*. 13 de diciembre. Disponible en: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88628>

⁴² Consejo de la UE. (2021). Myanmar/Birmania: Declaración de la Alta Representante en nombre de la Unión Europea para apoyar el trabajo del Enviado Especial de la ASEAN. Comunicado de prensa. 13 de octubre. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/13/myanmar-burma-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-to-support-the-work-of-the-asean-special-envoy/>

Estos pocos ejemplos demuestran el potencial de cooperación de estas dos organizaciones multilaterales, a pesar de sus diferentes modelos y etapas de integración. En la situación actual, la UE se enfrenta al reto de demostrar su capacidad para hacer frente a varias situaciones de crisis al mismo tiempo, adaptando al mismo tiempo su Pasarela Indo-Pacífica y Global teniendo en cuenta el cambio de la situación geopolítica, tal y como se recoge en la Brújula Estratégica, la estrategia de seguridad de la UE.

En este sentido, la UE tiene dificultades para convencer al sur global de que el apoyo a Ucrania no es solo un asunto europeo u occidental, sino una resistencia colectiva contra el ataque ruso al orden mundial común. Medido en términos de votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas, hay acuerdo en rechazar la agresión; sin embargo, medido en el índice de participación de los Estados en las sanciones contra Rusia, hay un claro indicio de descontento con el orden actual, al tiempo que refleja la influencia de Rusia, ya que muchos países dependen del suministro de armas y son objetivos fáciles para hilar una narrativa alternativa.

9. ¿De la desnuclearización al control de armamentos?

La comunidad internacional, incluida la Unión Europea, no está preparada (todavía) para pasar a las conversaciones sobre control de armamentos; India y Pakistán vienen a la mente. La posición de la UE de «compromiso crítico», desarrollada en un contexto completamente distinto, debe revisarse: «La política de “compromiso crítico” de la UE necesita más implicación en la península y en la más amplia Asia Oriental»⁴³. Además, en tiempos de la guerra en Ucrania, esto no es ningún «lujo», ya que el rápido desarrollo de la capacidad nuclear y de misiles de Corea del Norte la sitúa firmemente en la categoría de focos de crisis de relevancia mundial, compitiendo o a la par en seriedad con la cuestión de Taiwán.

Como ya he defendido anteriormente: «Como en el cuento infantil “El traje nuevo del emperador”, cuando nadie se atreve a decir lo obvio, el objetivo de la comunidad internacional, le guste o no, debe ser limitar el crecimiento de la capacidad nuclear y de

⁴³ Reiterer, M. (2021). Intereses de seguridad de la UE en la Península de Corea. *The Defence Horizon Journal*. 19 de febrero. Disponible en: <https://www.thedefencehorizon.org/post/eu-security-interests-in-the-korean-peninsula>

misiles de Corea del Norte. Esto equivale a centrarse *de facto* en el control de armamentos y en garantizar que Pyongyang nunca vea una razón para utilizar o ayudar a una mayor proliferación de armas nucleares. Mantener una ambigüedad constructiva puede ser útil: el no reconocimiento como Estado nuclear (a diferencia de Pakistán e India, cuyo ejemplo pesa negativamente) puede ayudar a evitar una carrera armamentística nuclear. El Norte podría seguir el camino de la desnuclearización gradual una vez que los incentivos sean lo suficientemente atractivos, pero lograr la desnuclearización de entrada, seguida de la normalización de las relaciones con Estados Unidos y el mundo, es un objetivo inalcanzable»⁴⁴.

10. ¿Está perdido el sur global?

Esto plantea a la UE el reto de comprometerse mejor y de forma más convincente con el sur global⁴⁵, del que forma parte la ASEAN, que se siente menos concernida y critica que los problemas de su parte del mundo reciben menos atención o simplemente son desatendidos⁴⁶. Así lo confirma una reciente encuesta del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores⁴⁷, cuyas principales conclusiones son:

- Europeos y estadounidenses están de acuerdo en que deben ayudar a Ucrania a ganar, en que Rusia es su adversario declarado y en que el orden mundial venidero estará definido muy probablemente por dos bloques liderados respectivamente por Estados Unidos y China.

⁴⁴ Reiterer, M. (2020). La Unión Europea y la cooperación en materia de seguridad: El noreste de Asia en el punto de mira. *Global NK*. Comentario 10 de noviembre. Disponible en: [Global North Korea \(globalnk.org\)](https://globalnk.org)

⁴⁵ Aunque términos colectivos como «sur global» u «Occidente» son problemáticos, ya que ninguno de ellos es monolítico, sirven como abreviatura útil en los debates, pero no deben tomarse como términos científicos, ya que pueden inducir a error.

⁴⁶ Balfour, R. y Martinelli, M. (2022). El Espejo del Sur: Reflexiones sobre Europa desde el Sur Global. *Carnegie Europe*. 22 de junio. Disponible en: <https://carnegieeurope.eu/2022/06/29/southern-mirror-reflections-on-europe-from-global-south-pub-87306>
Murphy, T. (2022). Principios para un orden mundial: Cómo los europeos y el sur global pueden configurar juntos el orden internacional. *Ecfre.eu*. Comentario, 9 de noviembre. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/principles-for-global-order-how-europeans-and-the-global-south-can-shape-the-international-order-together/>

⁴⁷ Garton Ash, T., Krastev, I. y Leonard, M. (2023). Oeste unido, dividido del resto: La opinión pública mundial un año después de la guerra de Rusia contra Ucrania. *Policy Brief*. 22 de febrero. Disponible en: [United West, dividida del resto: La opinión pública mundial, un año después de la guerra de Rusia contra Ucrania - Consejo Europeo de Relaciones Exteriores \(ecfr.eu\)](https://ecfr.eu/article/west-united-divided-the-rest-the-world-opinion-a-year-after-the-war-between-russia-and-ukraine/)

- En cambio, los ciudadanos de China, India y Turquía prefieren un final rápido de la guerra, aunque Ucrania tenga que ceder territorio.
- Los habitantes de estos países no occidentales, y de Rusia, también consideran más probable la aparición de un orden mundial multipolar que bipolar.

Aunque para la UE una mejor comunicación y la lucha contra las noticias falsas son parte de la respuesta, es necesaria una política de compromiso constante y no solo impulsada por las crisis, con presencia visual y un enfoque de Team Europe con una narrativa europea pero no eurocéntrica. De lo contrario, seguirá perdiendo terreno frente a Rusia y China en África y partes de América Latina, como Brasil. El positivo bagaje histórico de retórica y apoyo anticolonial y antiimperialista no debe subestimarse y debe contrarrestarse con una agenda orientada al futuro de hechos, no solo de palabras.

El alto representante Josep Borrell, abordó estas críticas en su discurso ante el Consejo de Seguridad de la ONU al afirmar que el «apoyo de principio de la UE a Ucrania no se hace a expensas de nuestro compromiso en otras partes del mundo». Por el contrario, la Unión Europea sigue plenamente movilizada para promover una paz duradera en otros lugares, porque sabemos que hay muchas más guerras, muchas más tragedias, muchos más problemas en todo el mundo que necesitan nuestro apoyo y nuestra preocupación. No es «en lugar de», es «además de». Ejemplos concretos citados fueron los mil quinientos millones de euros gastados en ayuda alimentaria en África, veintiuna operaciones de gestión de crisis con cinco mil personas desplegadas y el reciente lanzamiento de otras dos misiones en Armenia y Níger⁴⁸.

11. India, ¿líder de los países no alineados?

India, siguiendo el espíritu de los no alineados, es sin duda parte del sur global y un interlocutor no oficial, o al menos le gusta serlo. El ministro indio de Asuntos Exteriores, Jaishankar, criticó la visión eurocéntrica del mundo en una entrevista en la conferencia GLOBSEC 2022: «En algún lugar Europa tiene que salir de

⁴⁸ Servicio Europeo de Acción Exterior. (2023). Ucrania: Discurso del alto representante/vicepresidente Josep Borrell en la sesión del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Ucrania. Nueva York, 24 de febrero. Disponible en: Ucrania: Discurso del Alto Representante y Vicepresidente Josep Borrell en la sesión del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Ucrania | Sitio web del SEAE (europa.eu)

la mentalidad de que los problemas de Europa son los problemas del mundo, pero los problemas del mundo no son los problemas de Europa»⁴⁹. También recordó que Europa guardaba silencio sobre muchos asuntos que sucedían en Asia⁵⁰. Además de la compleja guerra en Europa del Este, problemas como la seguridad alimentaria, el cambio climático, el terrorismo, un nuevo orden mundial y la consecución de los objetivos de seguridad y desarrollo sostenible necesitan respuestas.

El ministro también dejó claro que India se niega a elegir entre Occidente (Estados Unidos, UE) y Oriente (China, Rusia), ya que representa una quinta parte de la población mundial, tiene una economía grande y en crecimiento y debe perseguir sus propios intereses y valores.

Como muchos otros países del sur global, India estrechó sus lazos con la Unión Soviética durante la Guerra Fría y adquirió casi la totalidad de sus armas de allí y actualmente de Rusia. Esto conduce a unas relaciones triangulares precarias: India compra armas rusas debido a China y al persistente conflicto fronterizo. Al mismo tiempo, China y Rusia se alinean cada vez más en su política exterior, «pero Rusia vende armas a India para su posible uso contra su “mejor amigo” China»⁵¹.

India se encuentra en una situación comparable a la de Europa: Mientras la primera depende de las armas rusas, que encima parecen rendir por debajo de sus posibilidades en la guerra de Ucrania, Europa dependía de la energía rusa, aunque con la llamativa diferencia de que Europa consiguió liberarse dramáticamente en el plazo de solo un año.

Así pues, ambos bandos opuestos se esfuerzan por evitar que India se desvíe hacia el otro bando, aunque Occidente guarda rencor a India, que se abstuvo como China y Sudáfrica⁵² en las

⁴⁹ https://www.youtube.com/watch?v=2R1z5_KBhw4&list=TLPQMDgwNjIwMjJIU-P4ebTrZQ&index=11 a partir de 20.48 minutos.

⁵⁰ *Ibidem*, a partir del minuto 17.29, también en el minuto 19.10.

⁵¹ M. Kim, P. M. (2023). Los límites de la asociación sin límites. *Foreign Affairs*. 28 de febrero. Disponible en: The Limits of the No-Limits Partnership: China y Rusia no pueden dividirse, pero pueden frustrarse ([foreignaffairs.com](https://www.foreignaffairs.com))

⁵² Países que se abstuvieron 23 de febrero de 2023: Argelia, Angola, Armenia, Bangladesh, Bolivia, Burundi, República Centrafricana, China, Congo, Cuba, El Salvador, Etiopía, Gabón, Guinea, India, Irán, Kazajstán, Kirguistán, Laos, Mongolia, Mozambique, Namibia, Pakistán, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán, Togo, Uganda, Uzbekistán, Vietnam, Zimbabue. Países que votan en contra de la resolución: Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, Mali, Nicaragua, Rusia, Siria.

votaciones en la ONU en 2022 y 2023 para condenar la agresión rusa, no se une al régimen de sanciones, mientras que compra petróleo ruso, como otros.

Sin embargo, el primer ministro Modi fue uno de los primeros líderes internacionales del sur en hacer un llamamiento a la paz en la Cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái de 2022: «Sé que la época actual no es de guerra y hemos hablado muchas veces por teléfono con usted de que la democracia, la diplomacia y el diálogo son cosas que conmueven al mundo»⁵³.

En una llamada posterior con el presidente Volodímir Zelenski, el primer ministro Modi transmitió el mensaje de que su país está dispuesto a contribuir a los esfuerzos de paz⁵⁴. Una iniciativa de paz de la India podría tener más posibilidades de despegar que el plan chino de doce puntos⁵⁵, que carece de disposiciones para que Rusia se retire, por no hablar de responsabilizarla como agresora.

Una iniciativa india podría reforzar el papel de India en el liderazgo del sur global, si tiene éxito, lo que significa asumir un riesgo que no es característico de la política exterior india. Hacer un uso diligente de su posición como líder del G20 en 2023 podría ser útil, como demostró Indonesia en la cumbre de Bali. Sin embargo, el hecho de que los ministros de Finanzas no hayan podido acordar una declaración conjunta, basada en la declaración de Bali⁵⁶, debido a la oposición de China y Rusia, no augura nada bueno. Lo mismo ocurrió en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores del G20.

⁵³ Oficina del primer ministro indio (2022). Traducción al inglés del discurso de apertura del primer ministro Shri Narendra Modi en la reunión bilateral con el presidente de Rusia. 16 de septiembre. Disponible en: <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1859972>

⁵⁴ Reuters (2022). Modi se declara dispuesto a contribuir a los esfuerzos de paz en Ucrania. 4 de octubre. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/indias-modi-says-ready-contribute-peace-efforts-ukraine-2022-10-04/>

⁵⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China. Posición de China sobre la resolución política de la crisis ucraniana. 24 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx_662805/202302/t20230224_11030713.html

⁵⁶ Consejo de la Unión Europea. (2022). Declaración de los líderes del G20 en Bali. 16 de noviembre. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/60201/2022-11-16-g20-declaration-data.pdf>. En referencia a los documentos de la ONU, la reunión «deplora en los términos más enérgicos la agresión de la Federación Rusa contra Ucrania y exige su retirada completa e incondicional del territorio de Ucrania».

Aunque el estado de la democracia de «características hindúes» es preocupante, la UE también se ha acercado a India. Teniendo en cuenta que la UE es el tercer socio comercial de India y que India es el décimo socio comercial de la UE, la Unión Europea reanudó en junio de 2022 las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio e inició negociaciones separadas para un Acuerdo de Protección de Inversiones, así como un Acuerdo sobre Indicaciones Geográficas (IG)⁵⁷. La Asociación de Conectividad UE-India de 2018⁵⁸ fue otro paso importante.

Siguiendo los pasos de EE. UU., que lanzó en enero la iniciativa Estados Unidos-India sobre Tecnologías Críticas y Emergentes⁵⁹, la UE dio continuidad a los acuerdos anteriores con la creación de un nuevo Consejo de Comercio y Tecnología (CCT) destinado a profundizar en el compromiso estratégico sobre tecnologías estratégicas, gobernanza digital y conectividad digital; tecnologías energéticas verdes y limpias; comercio, inversión y cadenas de valor resilientes⁶⁰. No se puede ignorar a una quinta parte de la humanidad con una población joven y una curva ascendente de desarrollo económico.

En cuanto a la cooperación en materia de seguridad, la Brújula Estratégica se refiere a India en el contexto de las «consultas constructivas sobre seguridad y defensa y la cooperación en materia de seguridad con países del Indo-Pacífico como Japón, la República de Corea, India, Indonesia, Pakistán y Vietnam»⁶¹ y las maniobras navales y escalas en puerto conjuntas. Esto coincide con Japón, que considera a India un socio esencial del Quad para establecer un equilibrio estratégico en la región.

⁵⁷ Comisión Europea. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india/eu-india-agreement_en [Consulta: 24 febrero 2023].

⁵⁸ Servicio Europeo de Acción Exterior. Ficha informativa: Asociación de conectividad UE-India. 22 de abril de 2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/factsheet-eu-india-connectivity-partnership_en

⁵⁹ Chaudhuri, R. (2023). ¿Qué es la Iniciativa Estados Unidos-India sobre Tecnologías Críticas y Emergentes (iCET)? *Carnegie India*. 27 de febrero. Disponible en: ¿Qué es la Iniciativa Estados Unidos-India sobre Tecnologías Críticas y Emergentes (iCET)? - Carnegie India - Fundación Carnegie para la Paz Internacional

⁶⁰ Comisión Europea. (2023). UE-India: nuevo Consejo de Comercio y Tecnología para liderar la transformación digital, las tecnologías verdes y el comercio. Comunicado de prensa de 6 de febrero. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_596

⁶¹ Servicio Europeo de Acción Exterior. (2022). Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

12. ¿Políticas basadas en valores o en intereses?

La base ideológica de esta competición chino-estadounidense está formada por la dicotomía entre democracia y autocracia/dictadura, que da lugar a la preocupación por una nueva guerra fría, preocupación que se ha visto superada en parte por la pesadilla de una guerra caliente en Ucrania. Si bien este reto persiste, crea un desafío adicional: los costes de una política basada en valores, si no están plenamente alineados con los intereses nacionales, ponen en peligro la propia política.

Las democracias deben explicar y justificar sus políticas y pueden verse obligadas a ajustarlas o cambiarlas debido a los procesos políticos democráticos. Así, el elemento de perseguir intereses nacionales (esperemos que bien definidos) se ha agudizado. Hay que explicar mejor a los ciudadanos la relación coste-beneficio de perseguirlos. De lo contrario, los llamamientos «esta no es nuestra lucha», «esta no es nuestra guerra» no solo se harán más fuertes, sino que determinarán la política y, por tanto, las políticas.

Los costes a corto plazo y los beneficios a largo plazo son siempre difíciles de explicar y de asumir. Sin liderazgo, prevalecerán las políticas nacionalistas y retrógradas con un potencial agresivo. «Hacer grande de nuevo al país X», a costa de los demás, tiene el potencial de convertirse en una política más extendida.

13. Autonomía «cooperativa» en lugar de estratégica que conduce a la responsabilidad estratégica

Aunque claramente aliados de Estados Unidos, la UE, Japón y Corea del Sur comparten el interés por mantener abiertas las líneas de comunicación con China y continuar una relación mutuamente beneficiosa aplicando el mencionado tríptico «socio, competidor, rival sistémico». La UE debería entablar relaciones bilaterales con China, mientras opta por celebrar reuniones adicionales (trilaterales) con Estados Unidos, Japón y Corea del Sur y, con el tiempo, ampliarlas a cuadrilaterales con India. Esto podría sentar una base común de intereses mutuos, en términos de economía, medio ambiente y cambio climático. Estas interacciones también podrían servir para reconstruir la confianza que ha disminuido en los últimos años.

Para ello, son necesarios esfuerzos para reforzar las capacidades militares y asegurar las líneas de suministro y producción y abrir

los ecosistemas comerciales y tecnológicos, para aumentar la capacidad de resistencia, no el aislacionismo ni el proteccionismo. Se trata de elementos para construir una «autonomía cooperativa», término más apropiado que el de «autonomía estratégica», que dio lugar a malentendidos en el sentido de aislacionismo o desvinculación de Estados Unidos o la OTAN. La esencia de esta política de cooperación para lograr la autonomía también debería interesar a Japón y Corea del Sur. Esto debería conducir a una «responsabilidad estratégica» que lleve el mensaje de que esto no sale gratis, sino que significa proporcionar los medios necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

Un socio más fuerte que puede asumir más responsabilidades es un socio más valioso; un socio no es un subordinado que recibe instrucciones, sino que contribuye a desarrollar una política común que, por supuesto, implica encontrar un terreno común, ya que los intereses no se fusionan ni siquiera entre aliados. Tender la mano a socios afines siempre que sea posible y cooperar con los rivales cuando sea necesario es una máxima viable.

Esta máxima también indica los límites de lo que solía llamarse el «orden internacional liberal». Esto no debería hacer sonar la campana de la muerte del «orden», pero el elemento cooperativo está ciertamente debilitado, como indica el auge de la deslocalización, el proteccionismo, el aislacionismo y el nacionalismo. Sin embargo, en última instancia, la globalización de la economía, que ha crecido durante décadas y no puede invertirse a corto plazo, y la propia naturaleza de los problemas que no pueden resolverse a escala nacional, como el cambio climático, garantizarán que continúe una cooperación basada en los intereses, aunque reducida.

14. La Unión Europea, ¿un incipiente actor global?

La reputación de la UE y sus esfuerzos por convertirse en un actor global siempre han adolecido de la paradoja de que, a pesar de que Asia Oriental se ha convertido en una potencia económica y de que la UE es la mayor economía, la fuerza y la influencia se medían en Asia principalmente en términos militares. Aunque esto se debió en parte a la continuación de la Guerra Fría en Asia Oriental después de que hubiera remitido en Europa, cobró un nuevo impulso gracias al amplio resurgimiento de China y a sus políticas más asertivas, especialmente en el plano militar.

La respuesta de la UE es, pues, comprometerse más allá de la economía, una política y una diplomacia que debe aprender. Centrarse en cuestiones de seguridad no tradicionales que surgen en la península coreana (perseguir a los ciberdelincuentes en territorio chino y norcoreano, luchar y unir medios para contener la desinformación china, implicándose así en el ciberespacio⁶² y en la seguridad marítima, añadir sanciones autónomas a Corea del Norte y proporcionar capacitación a otros para aplicar las sanciones de forma más eficiente, son algunos ejemplos pertinentes.

Lamentablemente, la guerra en Ucrania ha brindado a la UE la oportunidad de demostrar que es capaz y está dispuesta a ir más allá del enfoque tradicional: además de las severas sanciones a Rusia, por primera vez en su historia la UE financió directamente armas, equipamiento militar, incluido armamento letal destinado a Ucrania, un país en guerra como defensor frente a la agresión rusa. Haciendo uso para ello de su Fondo de Apoyo a la Paz⁶³, también se envió el mensaje de que hay que defender la paz también cuando se ha roto. El gasto de tres mil millones de euros, repartidos entre equipos y plataformas letales (dos mil ochenta y dos millones de euros) y apoyo no letal (ciento ochenta millones de euros), supone una contribución significativa.

Así, la Estrategia Indo-Pacífica añadió elementos militares, como el despliegue coordinado de fragatas europeas únicas en la región y la ampliación de CARICOM II al sudeste asiático. Si bien el reto consiste en aplicar estas y otras medidas y mantener el compromiso europeo a pesar de la guerra en Ucrania, estas políticas pueden hacer que la UE sea más relevante en y para la región, pero también a escala mundial.

Como parte de la competencia por un sistema internacional nuevo y adaptado, el establecimiento de reglas y normas, por ejemplo, de gobernanza en ámbitos estratégicos, es de primordial importancia. Para ello es necesario participar en iniciativas regionales y mundiales. En el Indo-Pacífico, los acuerdos comerciales regionales, como el RCEP y el CPTPP, son especialmente importantes. La OCS trata de implicarse en la creación de gobernanza en

⁶² Véase: Boulet, G., Reiterer, M. y Pacheco Pardo, R. (eds.). (2022). *La política de ciberseguridad en la UE y Corea del Sur: de la consulta a la acción*. Palgrave.

⁶³ Fondo Europeo para la Paz: Ucrania y más allá. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 18 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://epthinktank.eu/2022/11/18/european-peace-facility-ukraine-and-beyond/>

el ámbito de la ciberseguridad y, además, el respeto mundial y regional de las normas de la OMC es importante.

15. ¡Es la tecnología, estúpido!

Absolutamente crucial y vinculado al establecimiento de normas es mantener una ventaja en las nuevas tecnologías, lo que subraya la importancia de la diplomacia científica, los planes de financiación de la investigación de la UE, como Horizonte Europa 2020. La aportación de capital riesgo, el fomento de la investigación primaria y la cooperación con el sector privado y los incentivos para invertir en investigación son cruciales para que la UE no los pierda de vista. La necesidad de superar el escepticismo europeo respecto a la ciencia es una tarea importante que hay que llevar a cabo con un planteamiento global.

El Instituto Australiano de Política Estratégica (ASPI en sus siglas en inglés) ha lanzado recientemente el Critical Technology Tracker⁶⁴, una importante primicia en política internacional, que comienza con una severa advertencia: «Las democracias occidentales están perdiendo la competición tecnológica mundial, incluida la carrera por los avances científicos y de investigación, y la capacidad de retener el talento mundial, ingredientes cruciales que sustentan el desarrollo y el control de las tecnologías más importantes del mundo, incluidas las que aún no existen».

De las cuarenta y cuatro tecnologías críticas examinadas China es líder en treinta y siete tecnologías, mientras que Estados Unidos lo es en las otras siete y ocupa el segundo lugar en la mayoría de las tecnologías en las que China es líder: «En el caso de algunas tecnologías, las diez principales instituciones de investigación del mundo tienen su sede en China y generan colectivamente nueve veces más artículos de investigación de gran impacto que el segundo país en importancia (en la mayoría de los casos, Estados Unidos). En particular, la Academia China de Ciencias ocupa un lugar destacado (y a menudo el primero o el segundo) en muchas de las cuarenta y cuatro tecnologías incluidas en el Rastreador de Tecnologías Críticas».

⁶⁴ ASPI's Critical Technology Tracker | Australian Strategic Policy Institute | ASPI Informe completo: Gaida, J. *et al.* (2023). ASPI's Critical Technology Tracker La carrera mundial por la energía del futuro. *Policy Brief Report*. N.º 69/2023, febrero. Disponible en: [https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/2023-03/ASPIs Critical Technology Tracker_0.pdf?VersionId=ndm5v4DRMfpLvu.x69Bi_VUdMVLp07jw](https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/2023-03/ASPIs%20Critical%20Technology%20Tracker_0.pdf?VersionId=ndm5v4DRMfpLvu.x69Bi_VUdMVLp07jw)

Según ASPI, «los datos demuestran que Estados Unidos y otras democracias se están quedando rezagadas en la carrera mundial por el ascenso en tecnologías críticas.⁶⁵ El informe recomienda a las naciones democráticas que den un paso adelante en tecnología crítica estratégica a través de 24 recomendaciones políticas».

16. Contribuciones financieras justas para bienes públicos esenciales en tiempos de restricciones presupuestarias

Es necesario seguir centrando y promoviendo la determinación de transformar las economías para no perder otra lucha crucial, la que se libra contra el cambio climático. Esta lucha necesaria sufre un segundo desafío en poco tiempo: en primer lugar, la pandemia de covid acaparó toda la atención y el dinero para desarrollar vacunas e invertir en economías para superar los costes económicos de la pandemia y evitar una recesión.

En segundo lugar, la crisis energética debida a la militarización de la energía como parte de la agresión ilegal contra Ucrania por parte de Rusia, ralentizará la transición a las energías renovables, ya que las energías intensivas en CO₂ no serán fáciles de eliminar progresivamente, tal y como está previsto en el Acuerdo de París. La emisión de metano en grandes cantidades debido a la destrucción de gasoductos y de CO₂ adicional por la quema de gas agrava el problema y podrían considerarse delitos de destrucción de bienes públicos.

Además, el gasto militar para la guerra real y la intensificación de una carrera armamentística ya en marcha desviarán el capital necesario para luchar contra el cambio climático en línea con los compromisos adquiridos en el proceso del Acuerdo de París.

La reconstrucción tras las diversas crisis agravará aún más las dificultades financieras. La reconstrucción internacional, los planes Marshall, no pueden limitarse únicamente a Ucrania. Los devastadores terremotos de Siria y Turquía, el Estado fallido del Líbano, Sudán del Sur y Somalia, Angola, Colombia, Venezuela, los Estados insulares del Pacífico, por citar solo algunos ejemplos, necesitan atención y apoyo⁶⁶, por ejemplo, la inclusión del sur global en los esfuerzos de ayuda (occidentales).

⁶⁵ Bier, D. J. (2023). Abandonando EE. UU., más científicos se van a China. *Cato Institute*. Blog Home, 11 de abril. Disponible en: Abandonando EEUU, más científicos se van a China | Cato at Liberty Blog

⁶⁶ Care. (2023) Romper el silencio: Las diez crisis humanitarias de las que menos se informa en 2022. 12 de enero. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/angola/breaking-silence-10-most-under-reported-humanitarian-crises-2022>

Es necesario un planteamiento estratégico para hacer frente a los retos de la competencia y el arte de gobernar de China, pero también como medida de precaución ante futuras pandemias que se produzcan, que no deberían volver a desvanecerse (gripe española y de Hong Kong, cólera, peste bubónica, viruela Ébola, SARS...) ⁶⁷.

17. Conclusiones

La UE y sus socios del Indo-Pacífico/Asia comparten intereses similares en el conflicto chino-estadounidense y luchan por encontrar soluciones que hagan coincidir sus intereses económicos con sus intereses de seguridad. Las estructuras de las alianzas repercuten en la economía (geoeconomía), la aplicación de los valores puede entrar en conflicto con los intereses económicos y exigir compromisos en ambos sentidos. La cooperación podría aumentar la influencia colectiva en el mantenimiento de un orden basado en normas, aunque algunas de ellas deban replantearse y reescribirse para evitar un desorden en el que reine la «ley del más fuerte». Un fuerte elemento de cooperación refuerza el multilateralismo para evitar las direcciones minilaterales, exclusivas por naturaleza y en gran medida en detrimento de la UE (EAS, Quad, AUKUS...).

La UE también ocupa una posición única como miembro del G7 y del G20; en Asia solo Japón comparte esta posición. Esto hace recaer una responsabilidad especial en estos dos socios estratégicos, que podrían consultar conjuntamente con otros socios del Indo-Pacífico para hacer oír sus opiniones como parte de la necesidad de incluir al sur global en el sistema de gobernanza internacional. Para ello es necesario evitar una visión eurocéntrica o dominada por el occidente global que priorice los problemas y conflictos de allí sobre los del sur global.

Los puntos conflictivos de seguridad del Indo-Pacífico en Asia (mar de China Meridional y Oriental, estrecho de Taiwán, península de Corea) tienen una importancia mutua directa porque la UE y sus socios dependen de unas líneas de producción y suministro abiertos y seguros, así como de las rutas marítimas, para mantener a flote sus economías.

⁶⁷ Owen, J. (2023). Las peores epidemias y pandemias de la historia. *Ciencia viva*. Disponible en: <https://www.livescience.com/worst-epidemics-and-pandemics-in-history.html> [Consulta: 6 marzo 2023].

Todas estas cuestiones tienen un impacto global, están vinculadas al Estado de derecho y, por tanto, son de interés común. El imperativo político de Nicolás Maquiavelo, *divide et impera*, ya sea perseguido por actores externos o internos, no debería tener ninguna posibilidad de éxito debilitando a la UE.

Como resultado, la UE se encuentra en una nueva vía tras el covid y debido a la agresión rusa: se ha orientado más hacia el poder duro, como se expone en la Brújula Estratégica y se ha demostrado al financiar por primera vez armas para una parte en una guerra, la de Ucrania.

Se está gestando un cambio de paradigma hacia un mayor realismo sin tirar por la borda el idealismo, para lo que es necesario un trabajo conceptual como el iniciado con la Brújula Estratégica y una estrecha cooperación en los teatros transatlántico y transpacífico con Estados Unidos y los socios interesados. Esto debe hacerse de una manera cooperativa en la que la UE persiga sus propios intereses en una autonomía estratégica de colaboración que, a su vez, tiene que ser recíproca para ser viable.

Apoyar o iniciar los esfuerzos diplomáticos de terceras partes para encontrar una solución mutuamente aceptable que ponga fin a la guerra en Ucrania abonaría el respeto a una diplomacia de la UE. Los candidatos se suman a India, véase más arriba, China, véase más abajo, y los que ya participan como Turquía. También podría ser una oportunidad para que el sur global, colectivamente o por país(es) individual(es), muestre su liderazgo. Por último, pero no por ello menos importante, la ONU, que fracasó en el Consejo de Seguridad debido a la implicación del miembro permanente del Consejo para preservar la paz, podría comprometerse en tales esfuerzos por mandato de la Asamblea General.

Este tipo de iniciativas y apoyos diplomáticos ayudarían a la UE a superar las dudas persistentes en Asia sobre si es un actor por derecho propio capaz y dispuesto a sostener dos crisis al mismo tiempo. Esto incluye dedicar atención, tiempo y medios a los problemas candentes del sur global. Como potencia regional necesita hacerse lo suficientemente fuerte para actuar como garante independiente de la paz en Europa por debajo del nivel de un caso del Artículo 5 (defensa colectiva) de la OTAN. La gestión de la relación con China es otra prueba para la UE, en primer lugar, si pasara de su neutralidad prorrusa en la guerra con Ucrania a estar a favor de Rusia en la entrega de armas a un aliado necesitado, la situación se agravaría aún más hasta alcanzar un nivel

peligroso. Es necesaria una diplomacia preventiva para evitar esta escalada. Aunque la UE se encuentra en una posición difícil para actuar como mediadora de un alto el fuego o la paz debido a su apoyo militar a la víctima de la agresión rusa, podría colaborar con China en este sentido. Esto podría reforzar las relaciones bilaterales entre la UE y China y contribuir a evitar el caso de sanción que se describe a continuación.

En segundo lugar, si Europa se une a Estados Unidos para sancionar a China, ya sea en respuesta a la entrega de armas, al uso de la fuerza contra Taiwán o para excluir a China de los conocimientos necesarios en las nuevas tecnologías, la vía europea de compromiso, en la medida de lo posible, llegaría a su fin. Esto unificaría aún más a China y Rusia, mientras que en los dos primeros casos la unión de sanciones sería más bien inevitable, la UE tendría que considerar cuidadosamente su posición estratégica teniendo en cuenta sus propios intereses. Sería necesaria una coordinación transatlántica para alcanzar una posición común.

Esta evolución señala una transición del idealismo al realismo: Una política exterior basada en valores se hace cada vez más difícil en tiempos de geopolítica y geoeconomía, cuando la competencia entre grandes potencias favorece las soluciones binarias. Un viejo orden que se desvanece y uno nuevo apenas naciente con contornos poco claros crean una situación muy volátil. En este proceso, las reglas básicas del juego son el denominador común para evitar las guerras, las situaciones bélicas y las políticas de «la fuerza da la razón», ya sea en el sur, en el norte, en el este o en el oeste.

Por último, sin unidad de propósito y acción no habrá un actor global llamado UE, además de Estados Unidos y China y en competencia con ellos. Al fin y al cabo, la política exterior empieza en casa.

Anexo de los principales documentos/actos políticos de las actividades de la UE en relación con Asia/Indo-Pacífico

- 1980 Acuerdo de Cooperación CE-ASEAN, desde 1977 UE primer socio de diálogo (centralidad de la ASEAN), la primera Cumbre UE-ASEAN celebrando el aniversario se celebró el 14 de diciembre de 2022; desde 2020 Asociación Estratégica además de Japón, China, India, Corea del Sur (cinco de once)⁶⁸.
- 1994 Hacia una nueva estrategia para Asia⁶⁹.
- 1994 Foro Regional de la ASEAN (ARF): La UE es miembro fundador.
- 1996 Reunión Asia-Europa (ASEM)⁷⁰ incluida la Fundación Asia-Europa (ASEF)⁷¹, en vista de la APEC, la debilidad del Acuerdo CE-ASEAN y la necesidad de comprometerse con Asia más allá de la ASEAN (ASEAN+3).
- 1996 Estrategia de cooperación Europa-Asia en materia de energía⁷².
- 2000 La UE se adhiere al Foro de las Islas del Pacífico⁷³.
- 2001 Europa y Asia: Un marco estratégico para mejorar las asociaciones⁷⁴.
- 2003 Estrategia Europea de Seguridad (en la era de la globalización, las amenazas lejanas pueden preocupar tanto como las cercanas)⁷⁵.
- 2006 Estatus de observador en la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC)⁷⁶.
- 2012 Directrices sobre la política exterior y de seguridad de la UE en Asia Oriental⁷⁷.
- 2012 La UE se adhiere al Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático⁷⁸.

⁶⁸ https://www.eeas.europa.eu/asean/european-union-and-asean_en

⁶⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A51994DC0314>

⁷⁰ https://www.eeas.europa.eu/eeas/asia-europe-meeting-asem_en

⁷¹ <https://asef.org/>

⁷² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997IP0134&from=DE>

⁷³ <https://www.forumsec.org/european-union/>

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0469:FIN:EN:PDF>

⁷⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>

⁷⁶ <https://www.saarc-sec.org/index.php/about-saarc/about-saarc>

⁷⁷ https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/97842.pdf

⁷⁸ <https://asean-aipr.org/wp-content/uploads/2018/07/Treaty-of-Amity-and-Cooperation-in-Southeast-Asia-1976-TAC.pdf>

- 2016 Estrategia Global (existe una conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad asiática)⁷⁹.
- 2016 Estrategia de la UE con Myanmar/Birmania⁸⁰.
- 2018 Conectando Europa y Asia: Componentes básicos de una estrategia de la UE⁸¹.
- 2018 Cooperación reforzada de la UE en materia de seguridad en Asia y con Asia⁸².
- 2018 Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón⁸³ y Acuerdo de Asociación Estratégica⁸⁴ y Asociación de Conectividad de 2019⁸⁵.
- 2018 Elementos para una estrategia de la UE sobre la India (sustituye a la Comunicación de la CE sobre la India de 2004)⁸⁶.
- 2019 Perspectivas estratégicas UE-China (China: socio, competidor, rival sistémico)⁸⁷.
- 2022 Estrategia de cooperación de la UE en Indo-Pacífico⁸⁸.
- 2022 Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2022, sobre la UE y los retos de seguridad en Indo-Pacífico⁸⁹.
- 2022 Diálogo UE-ESTADOS UNIDOS sobre China, consultas UE-ESTADOS UNIDOS sobre Indo-Pacífico.
- 2022 Foro Ministerial 2022 para la Cooperación en el Indo-Pacífico, París, 22 de febrero de 2022⁹⁰.
- 2022 UE The Global Gateway: añade i.a. medios financieros para realizar los proyectos definidos en la Estrategia Indo-Pacífica⁹¹.

⁷⁹ https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

⁸⁰ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/st_10482_2016_init_en.pdf

⁸¹ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf

⁸² <https://www.consilium.europa.eu/media/35456/st09265-re01-en18.pdf>

⁸³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22018A1227%2801%29>

⁸⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:4359401>

⁸⁵ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/the_partnership_on_sustainable_connectivity_and_quality_infrastructure_between_the_european_union_and_japan.pdf

⁸⁶ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jc_elements_for_an_eu_strategy_on_india_-_final_adopted.pdf

⁸⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019_en

⁸⁸ https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-indo-pacific_en

⁸⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0224_EN.html

⁹⁰ https://www.eeas.europa.eu/eeas/ministerial-forum-cooperation-indo-pacific_en

⁹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_communication_global_gateway.pdf

2022 EU Strategic Compass («ha surgido un nuevo centro de competencia mundial en el Indo-Pacífico, donde las tensiones geopolíticas ponen en peligro el orden basado en normas de la región y ejercen presión sobre las cadenas mundiales de suministro. La UE tiene un interés geopolítico y económico crucial en la estabilidad y la seguridad de la región») ⁹².

⁹² https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf