

Europa en la era de Eurasia y del Indo-Pacífico

Europe in the Eurasian and Indo-Pacific era

Fernando Delage¹

Universidad Loyola Andalucía (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5597-8650>

Recibido: 26-03-2023

Aceptado: 01-04-2023

Resumen

El desplazamiento del centro de gravedad de la economía mundial hacia Asia; la transición geopolítica hacia un sistema multipolar cuya principal variable es la rivalidad entre Estados Unidos y China por el dominio del Asia marítima; y el desafío que plantea a la identidad universalista europea el auge de un continente cuyos valores culturales y concepción de la política se apoyan en otras perspectivas, sitúan a Europa ante un escenario inédito que condicionará en buena medida su futuro. El ascenso de Asia reduce el peso relativo de Europa, pero le obliga asimismo a reorientar su estrategia económica y geopolítica si no quiere verse marginada en la reconfiguración en curso del orden internacional.

Palabras-clave: Europa, Asia, Eurasia, Indo-Pacífico, Globalización, Geopolítica.

Abstract

The shift of the centre of gravity of the world economy towards Asia; the geopolitical transition towards a multipolar system whose main variable is the rivalry between the United States and China for dominance of maritime Asia; and the challenge posed to the European universalist identity by the rise of a

¹ (fdelage@uloyola.es). Director del Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía. Es autor de numerosas publicaciones sobre la reconfiguración del orden regional asiático, el ascenso de Asia y China, y la interacción entre globalización, geopolítica y orden mundial. Entre sus trabajos más recientes, es editor de *China: el desafío de la nueva potencia global* (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2022).

continent whose cultural values and conception of politics are based on other perspectives, place Europe before an unprecedented scenario that will largely condition its future. The rise of Asia reduces Europe's relative weight, but it also demands the reorientation of its economic and geopolitical strategy to prevent being marginalized in the ongoing reconfiguration of the international order.

Keywords: Europe, Asia, Indo-Pacific, Globalisation, Geopolitics

1. Introducción

Al invadir Ucrania en febrero de 2022 y atacar la paz y estabilidad del Viejo Continente, además de las bases mismas del orden internacional, Rusia reactivó la Alianza Atlántica y proporcionó a la Unión Europea la causa que necesitaba para avanzar en su transformación como actor geopolítico. Estados Unidos ha vuelto a ser un factor clave de la seguridad europea, pero la quiebra de la estructura de la post-Guerra Fría provocada por la agresión rusa también exige de la UE la asunción de mayores responsabilidades en el terreno estratégico y militar. No es sólo el revisionismo ruso, sin embargo, el que obliga a redefinir el proyecto europeo ante la más grave crisis desde su nacimiento. El imperativo de gestionar lo que será un prolongado periodo de hostilidad con Moscú se suma a otras fuerzas que ya con anterioridad estaban condicionando la posición de Europa en el mundo².

Pocas entre ellas son tan relevantes como las derivadas de la redistribución del poder global causada por el ascenso del continente asiático. El desplazamiento del centro de gravedad de la economía mundial hacia Asia; la transición geopolítica hacia un sistema multipolar cuya principal variable es la rivalidad entre Estados Unidos y China por el control del Asia marítima; y el desafío que plantea a la identidad universalista europea el auge de un continente cuyos valores culturales y concepción de la política se apoyan —salvo contadas excepciones— en otras perspectivas, sitúan a Europa ante un escenario inédito pero del que dependerá en buena medida su futuro. Es un cambio estructural, impulsado por el extraordinario crecimiento de la región en la que vive más de la mitad de la población mundial, y en particular por la irrupción de China, un gigante económico, tecnológico, político y militar que aspira a convertirse en la potencia dominante en Asia y a reorientar a su favor el sistema global.

El ascenso de Asia es en consecuencia uno de los factores que mejor revela a los europeos la transformación de su entorno exterior, así como su vulnerabilidad y limitada capacidad de influencia. Como ya indicó en 2010 el

² En este artículo “Europa”, “Unión Europea” y “Viejo Continente” son utilizados como equivalentes, salvo cuando se precise de manera explícita.

Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la UE, o ésta adquiere un papel como “actor global asertivo” o se arriesga a su marginación, para “convertirse en una península occidental cada vez más irrelevante del continente asiático”³. Insistiendo en la misma idea, el presidente de Francia, Emmanuel Macron, advirtió unos años después que Europa “puede desaparecer geopolíticamente”, mientras que la excanciller alemana Angela Merkel también recurrió en distintas ocasiones a la descripción de Europa como una mera “península de Asia” que ya había empleado Paul Valéry en 1919⁴. La cuestión, como se planteaba el propio Valéry, no es naturalmente geográfica, ya que Europa nunca ha dejado de ser un istmo de Asia. Se trata más bien de la incertidumbre sobre la función que puede desempeñar en el mundo en un contexto de asimetría de capacidades, y de cambios significativos tanto en el espacio como en la respectiva dinámica histórica que atraviesa cada continente.

En primer lugar, en efecto, el desplazamiento del poder global hacia Asia reduce el peso relativo de Europa. Lo hace en distintos órdenes, incluyendo el diferencial demográfico, el porcentaje en el PIB global, y en su respectivo poderío militar. Según datos de las Naciones Unidas, frente a una población asiática de más de 4.700 millones de habitantes en la actualidad (el 60 por cien del total mundial), los 750 millones de europeos (512 millones si se tiene sólo en cuenta a la UE) representan el 9,7 por cien. La población de Asia aumentará hasta unos 5.300 millones hacia 2050, mientras que la de Europa se reducirá a 710 millones (siete por cien del total). Por otra parte, mientras que Europa ha pasado de ser el 25 por cien de la economía mundial en 1990 al 13 por cien en la actualidad y —según el FMI— no llegará al 10 por cien a mediados de siglo, Asia contará por entonces con algo más de la mitad del PIB global (China supondrá por sí sola el 20 por cien, e India otro 15 por cien). Asia recuperará de este modo el lugar que ocupó en la economía mundial antes de la Revolución Industrial y del ascenso de Europa⁵. Por lo que se refiere al gasto en defensa, Asia —según SIPRI— sumó el 28 por cien del total mundial en 2021, por encima del 20 por cien de Europa.

Los datos indican pues que el continente que Europa dominó desde mediados del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, y que consideraba como sinónimo de pobreza, retraso y desorden, no sólo ha dejado atrás la

³ Reflection Group on the Future of the EU 2030, “Project Europe 2030 Challenges and Opportunities: A Report to the European Council”, mayo 2010, p. 13.

⁴ The Economist, “Emmanuel Macron in his own words”, 7 noviembre 2019; Wirtschaftswoche, “Peking sieht Europa eher als asiatische Halbinsel”, 29 junio 2017. Tras concluir la Primera Guerra Mundial, Valéry escribió: “(...) l’heure actuelle comporte cette question capitale: l’Europe va-t-elle garder sa prééminence dans tous les genres? L’Europe deviendra-t-elle *ce qu’elle est en réalité*, c’est-à-dire: un petit cap du continent asiatique? Ou bien l’Europe restera-t-elle *ce qu’elle paraît*, c’est-à-dire: la partie précieuse de l’univers terrestre, la perle de la sphère, le cerveau d’un vaste corps?” (“La Crise de l’esprit”, *La Nouvelle Revue française*, agosto 1919; énfasis en el original).

⁵ Asian Development Bank, *Asia 2050: Realizing the Asian Century*, Manila, The Asian Development Bank, 2011, p. 3.

subordinación de otros tiempos, sino que ha invertido su posición. Es hoy Asia quien condiciona a los demás al situarse en el centro del sistema internacional⁶. Que su ascenso minimice la importancia de Europa es, con todo, sólo una parte de la cuestión, al coincidir, en segundo lugar, con otra circunstancia no menos relevante: un nuevo horizonte espacial que obliga a los europeos a reorientar su estrategia económica y geopolítica.

Superando antiguas líneas divisorias, el extremo oriental de Europa (Eurasia) se está integrando económica y políticamente, adquiriendo un notable protagonismo estratégico por la acumulación de recursos y poder militar que concentra. De manera simultánea, el espacio marítimo que une noreste y sureste asiáticos con el subcontinente indio (lo que hoy se denomina “Indo-Pacífico”) es, además de motor del crecimiento económico global, eje principal de la competición geopolítica entre las grandes potencias (es decir, lo que fue justamente Europa hasta 1991). Es asimismo escenario de disputas históricas no resueltas, a la vez que transcurren por él las líneas comerciales de navegación más importantes del planeta. En Eurasia, Rusia y China cooperan para debilitar el liderazgo euroatlántico; en el Indo-Pacífico, China y Estados Unidos libran de manera más directa su rivalidad, convertida hoy en una condición estructural del sistema internacional. Se abre, incluso, un tercer frente en el Ártico, cuyo gradual deshielo permite una nueva vía de conexión entre Asia y Europa. El Viejo Continente se asoma así a un cambio histórico en la “geografía” de sus intereses.

Esta reconfiguración del espacio representa una transformación del mapa de la globalización y, por tanto, del terreno (la economía) que en mayor medida ha definido a la UE como actor internacional. Lo que ocurra en Asia ha dejado por otra parte de ser políticamente irrelevante para Europa ya que su ascenso también ha alterado el mapa de la geopolítica global. Pese a no ser parte en disputas como Taiwán, la península coreana o el mar de China Meridional, las economías europeas son dependientes de las líneas de navegación y de las cadenas de suministro de la región. Además del impacto directo que tendría sobre sus intereses un conflicto en Asia, Europa tampoco puede ignorar las implicaciones de las ambiciones internacionales de China, puestas de relieve en iniciativas como la Nueva Ruta de la Seda (la *Belt and Road Initiative* en su denominación oficial en inglés)⁷. El apoyo de Pekín a Moscú tras la invasión de Ucrania ha mostrado con toda nitidez a los europeos —como a los asiáticos— que ya no viven en esferas geopolíticas separadas.

Otro efecto del ascenso de Asia es que, para Estados Unidos, Europa ha dejado de ser la región prioritaria para sus intereses. Por razones tanto

⁶ Gideon Rachman, *Easternisation: War and Peace in the Asian Century*, Londres, The Bodley Head, 2016.

⁷ Fernando Delage, “China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas”. En Jordi Marsal, ed., *Geoeconomías del siglo XXI*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2017, pp. 55-91.

económicas como geopolíticas, sus prioridades estratégicas se han reorientado hacia el Indo-Pacífico, creando un dilema añadido al Viejo Continente, que teme ya no podrá contar —al menos como antes— con quien ha sido el principal garante de su seguridad desde 1945. El problema no se resolvería si Europa asumiera por sí sola la responsabilidad de su defensa; un escenario por lo demás poco realista. Si ese fuera el caso, ¿podría desarrollar entonces una presencia más ambiciosa en Asia? Y si Washington, pese a acordar una “división del trabajo” con sus socios, solicitara a los europeos un alineamiento con su estrategia hacia el Indo-Pacífico, ¿beneficiaría esa falta de neutralidad a una Europa cuya influencia ya es vista con cierto escepticismo por los asiáticos?⁸

Aunque la guerra de Ucrania haya suspendido el debate al restaurar las relaciones transatlánticas y poner en manos de Estados Unidos y sus aliados la gestión conjunta de las relaciones con Rusia, el ascenso de Asia, y en particular de China, puede dividirlos tanto por el diferente impacto del proceso sobre sus respectivos intereses como por sus distintas maneras de ver el mundo. Europa puede verse atrapada entre Estados Unidos y China, pagando las consecuencias de la rivalidad entre ambos y sin disponer de un margen individual de maniobra. La estrecha relación política, económica y militar que mantiene con el primero de ellos, y la dependencia para su prosperidad económica de la segunda, la colocan ante un complejo dilema. La competición entre Washington y Pekín incorpora una dimensión económica (reglas comerciales, cadenas de valor, estándares tecnológicos, etc.) y otra de seguridad (la superioridad militar a la que aspiran los dos), que complican las relaciones entre Europa y Asia. La UE no puede permitirse un papel de mero subordinado de Estados Unidos, pero tampoco una actitud pasiva: necesita construirse un perfil propio en Asia.

Por si su pérdida relativa de poder y la transformación de su entorno no fueran cambios suficientes, Europa se encuentra, por último, frente a una Asia que evoluciona en una dirección divergente de la suya. Su auge se produce a la vez que Europa percibe que las cosas no han avanzado como esperaba tras el fin de la Guerra Fría. “Descubre, como ha resumido Jean-Marie Guéhenno, que la marcha hacia la unificación del mundo inaugurada por las potencias occidentales no conduce necesariamente al triunfo de Occidente, que el progreso económico no desemboca inevitablemente en progreso democrático, y que en el menú del futuro figuran otros platos distintos de la democracia occidental”⁹. Mientras los europeos parecen haber perdido la seguridad y certezas del pasado, Asia reinventa su identidad colectiva, asumiendo la modernidad como propia y rechazando todo estatus de inferioridad. Quizá sea ésta —ha escrito Patrick

⁸ The Economist, “The lost continent: Europe’s frustrating search for strategic relevance in Asia”, 18 junio 2016; Xin Hua, “Influencing Indo-Pacific region difficult for Europe”, *Global Times*, 3 septiembre 2020; William Bratton, “The end of European influence in Asia”, *Nikkei Asia*, 26 enero 2021.

⁹ Jean-Marie Guéhenno, *Le premier XXI^e siècle*, París, Flammarion, 2021, p. 52.

Smith— la característica más significativa de la nueva Asia, y la causa del reto más profundo que representa¹⁰. Además de su impacto económico y estratégico, Asia es también por tanto un desafío político y cultural.

Ciertamente no existe una única cultura o perspectiva asiática: la heterogeneidad y diversidad de lenguas, religiones y civilizaciones definen a la región. Pero la reafirmación de sus valores y la determinación de guiarse por sus propias normas frente a las pretensiones universalistas de Occidente han conducido a lo que Yoichi Funabashi llamó “la asiaticación de Asia”¹¹. Esa nueva confianza en sí mismas de las sociedades locales, acompañada por la restauración de vínculos que anteceden a la intrusión de Occidente¹² y por la creciente interacción entre sus distintas subregiones¹³, hacen de Asia algo más que una mera denominación geográfica. Noreste y sureste asiáticos, subcontinente indio y Asia central han escapado de las barreras que las separaron durante largo tiempo para formar no una Asia unida, pero sí un sistema cada vez más interdependiente.

La búsqueda por parte europea de un papel en Asia tiene que contemplarse desde esta aproximación multidimensional. Los cambios en la estructura de la globalización, la dinámica geopolítica propia de un periodo de transición de poder, y la realidad de un mundo pluralista han alterado el marco de sus relaciones con el continente asiático. La vulnerabilidad europea se ha acrecentado con respecto a fuerzas que no puede controlar, aunque condicionan su prosperidad y estabilidad. Así lo han entendido la UE y varios de sus principales Estados miembros al responder a este desafío. Para no pocos analistas, sin embargo, la estrategia europea carece aún de ambición y de una perspectiva integral. Parte de la dificultad estriba en la resistencia de algunos gobiernos a involucrar a la Unión en asuntos geopolíticos; también en la inclinación de los Estados miembros a continuar primando los intereses económicos y políticos nacionales sobre los intereses estratégicos europeos.

Entender en toda su profundidad la naturaleza del desafío debe ser, en cualquier caso, el punto de partida desde el que articular una respuesta, y constituye el objeto de este artículo, que se organiza del siguiente modo. Tras describir la evolución de la política europea hacia Asia, la sección siguiente prestará atención a las implicaciones de la dinámica económica de la región. Posteriormente se examinará de qué manera la competición geopolítica en Eurasia y en el Indo-Pacífico afecta igualmente a Europa. Las conclusiones valorarán finalmente los requisitos para que esta última pueda desempeñar un papel independiente en Asia.

¹⁰ Patrick Smith, *Somebody Else's Century: East and West in a Post-Western World*, Nueva York, Pantheon, 2010, pp. 21-22.

¹¹ Yoichi Funabashi, “The Asianization of Asia”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 5 (1993), pp. 75-85.

¹² Eric Tagliacozzo, Helen F. Siu y Peter C. Perdue, eds., *Asia Inside Out*, Cambridge, Harvard University Press, 2015.

¹³ Ellen L. Frost, *Asia's New Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner, 2008.

2. La política asiática de Europa

Tras concluir la Segunda Guerra Mundial Europa se mantuvo alejada de Asia. En el contexto de la división ideológica y geopolítica del Viejo Continente, la reconstrucción fue la principal prioridad de Europa occidental, mientras que en su proyección diplomática prevalecieron la relación transatlántica y los vecinos más cercanos. Después de que los países europeos perdieran sus posesiones coloniales en Asia, la estabilidad y seguridad de la región quedó básicamente en manos de Estados Unidos.

La expansión de la política comercial común europea tras la firma del tratado de Roma y el auge económico de Japón, seguido más tarde por otros “tigres asiáticos”, pondrían fin a ese distanciamiento, aunque sólo gradualmente. Pese al dinamismo del continente asiático desde la década de los ochenta, la UE no adoptó su primer documento estratégico sobre la zona hasta 1994, ya concluida la Guerra Fría. “[El] ascenso de Asia está cambiando drásticamente el equilibrio del poder económico mundial”, indicaba aquel texto, que añadía: “la Unión necesita fortalecer de manera urgente su presencia económica en Asia para mantener su papel de liderazgo en la economía internacional”¹⁴. Aunque también se señalaba que “la Unión Europea debería tratar de desarrollar su diálogo político con Asia”, los intereses económicos eran los predominantes. El comercio UE-Asia había superado por primera vez los intercambios entre ambos lados del Atlántico, y los objetivos europeos se centraban en dos principales cuestiones: en la necesidad de formular una respuesta a la competencia de los productores y exportadores asiáticos con el fin de mitigar sus efectos sobre el empleo y el sector industrial de los Estados miembros; y en gestionar la oportunidad que se abría al acceso de bienes y servicios europeos a unos mercados en rápido crecimiento.

Aquella estrategia se actualizó en 2001 mediante un nuevo texto que reiteraba la necesidad de elevar el perfil de Europa en Asia y “construir asociaciones y alianzas globales con países asiáticos”¹⁵. Con una enumeración excesivamente amplia de objetivos (del comercio a la lucha contra la pobreza, de los derechos humanos a la protección medioambiental, entre muchos otros), se pretendía al menos añadir la dimensión política a la económica, a la vez que se prestó mayor atención a China que a Japón, el país que había destacado el documento anterior. Se mantenía al mismo tiempo la identificación de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) como socio natural de la UE. La publicación, dos años más tarde, de la primera Estrategia de Seguridad Europea permitió a la Unión incluir una referencia a Asia y expresar

¹⁴ Commission of the European Communities, “Towards a New Asia Strategy”, COM(94) 314 final, Bruselas, 13 julio 1994.

¹⁵ Commission of the European Communities, “Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships”, COM(2001) 469 final, Bruselas, 4 septiembre 2001.

la voluntad de establecer una relación con China, Japón e India como “socios estratégicos”¹⁶, un estatus que se formalizó en 2003 con los dos primeros, y en 2004 con India. (A estas tres naciones se sumaron, con el mismo estatus, Corea del Sur en 2010 y la ASEAN en 2020).

La UE intentaba adaptarse a los cambios que se estaban produciendo en Asia desde principios del siglo XXI con el fin primordial de mejorar sus expectativas económicas, pero comenzaba también a considerar qué tipo de presencia podía tener en el terreno de la seguridad. En 2007, y de nuevo en 2012, Bruselas adoptó unas orientaciones que trataban de responder a esta última cuestión. El primero de dichos documentos reconocía el efecto directo que podían tener para los intereses europeos conflictos como la península coreana o el estrecho de Taiwán, aunque la UE se limitaba a ofrecer como solución su experiencia multilateral. Las orientaciones de 2012 actualizaron la descripción del escenario estratégico asiático, añadiendo al programa nuclear norcoreano y a las tensiones con respecto a Taiwán, las disputas en el mar de China Meridional¹⁷. Las recomendaciones, en coherencia una vez más con el característico perfil normativo de la UE, consistían básicamente en el apoyo a la integración regional y al fortalecimiento de las instituciones. Ni se identificaron claros objetivos estratégicos europeos, ni se aportaban recursos financieros. Tampoco se examinaban las posibilidades de un enfoque multidimensional que incluyese tanto la política comercial como la política exterior.

La aproximación europea hacia Asia seguía siendo, por resumir, lenta y reactiva¹⁸. Pese a reconocerse el impacto de estos problemas, no existía un consenso que permitiera añadir la dimensión geopolítica a los asuntos económicos. Un cambio no menor se produjo con la aprobación de la Estrategia Global de 2016: además de subrayarse de manera explícita “la conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad asiática”, la UE se comprometió a “profundizar la diplomacia económica y ampliar [su] papel de seguridad en Asia”¹⁹. La continuidad del crecimiento en la región (en contraste con los efectos de la crisis financiera global en Occidente), las negociaciones en marcha sobre acuerdos panasiáticos de comercio, el aumento de las tensiones entre Estados Unidos y China, e iniciativas de esta última como la Nueva Ruta de la Seda (anunciada en 2013) o el Banco Asiático para Inversión en Infraestructuras

¹⁶ Council of the European Union, “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, Bruselas, 12 diciembre 2003.

¹⁷ Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, Bruselas, 20 diciembre 2007; Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, Bruselas, 15 junio 2012.

¹⁸ Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la política asiática de la UE se expresa, junto a los documentos aquí mencionados sobre el continente en su conjunto, en otros que tienen por objeto bien subregiones específicas (como la ASEAN o Asia central), bien Estados individuales (China, Japón e India). A todo ello hay que sumar también las estrategias nacionales de los Estados miembros.

¹⁹ European External Action Service, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, Bruselas, junio 2016.

(establecido en 2015), eran muestras de una dinámica que agravaba el riesgo de marginación de Europa. Además de su seguridad económica, era su posición internacional la que estaba en juego.

Hubo que esperar dos años, no obstante, para que se produjera una reacción. En mayo de 2018, los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión adoptaron unas conclusiones orientadas a “profundizar la cooperación” con socios como Japón, Corea del Sur, India e Indonesia, entre otros, sobre “seguridad marítima, ciberseguridad, antiterrorismo, amenazas híbridas, prevención de conflictos y proliferación de armamento de destrucción masiva”²⁰. Cuatro meses más tarde, la UE adoptó su tercer documento estratégico sobre Asia, tras los de 1994 y 2001. Con el título de “Estrategia de Conectividad Europa-Asia”, Bruselas buscaba combinar objetivos económicos con fines políticos, en un texto que fue interpretado como su respuesta a la Nueva Ruta de la Seda china. Sin nombrarla, la UE proponía un esquema alternativo de desarrollo de infraestructuras basado en la transparencia y sostenibilidad financiera, social y medioambiental, y que contemplaba redes de transportes, digitales y de energía, sin olvidar el intercambio entre sociedades²¹.

Aun haciendo hincapié una vez más en la promoción de los valores europeos, el texto implicaba el reconocimiento por parte de la UE de que debía dar un salto cualitativo en su política asiática. Si bien los asuntos de seguridad no aparecían muy desarrollados, las motivaciones estratégicas estaban detrás de la iniciativa, como indican los informes preparatorios. A través de las propuestas de conectividad se buscaba que las compañías europeas pudieran competir adecuadamente en los mercados emergentes. Por otro lado, se era consciente de la necesidad de competir con los proyectos de Rusia y China en Asia central, corazón de Eurasia²².

La estrategia de la Comisión y las posteriores conclusiones del Consejo²³ confirmaron pues el imperativo de prestar mayor atención a Asia. Pero por entonces ya había irrumpido la idea del Indo-Pacífico como reacción a las intenciones de Pekín de construir una estructura regional sinocéntrica. Planteado originalmente por el ex primer ministro japonés Shinzo Abe en 2007, el concepto fue sucesivamente asumido por Australia e India y, en 2017, por la administración Trump. Al igual que Estados Unidos y sus aliados asiáticos, también la percepción europea de China estaba cambiando. En 2019, en la actualización de su estrategia hacia la República Popular, la UE mantuvo su

²⁰ Council of the European Union, “Enhanced EU Security Cooperation in and with Asia - Council Conclusions”, Bruselas, 28 mayo 2018.

²¹ European Commission, “Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy”, JOIN(2018) 31 final, Bruselas, 19 septiembre 2018.

²² European Commission, “Joint Staff Working Document: Euro-Asian Connectivity Mapping Exercise Main Findings”, SWD(2017) 436 final, Bruselas, 23 noviembre 2017.

²³ Council of the European Union, “Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU strategy: Council conclusions”, Bruselas, 15 octubre 2018.

descripción de China como socio, pero añadiendo que se trataba asimismo de un competidor y de “un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza”²⁴. Era un giro significativo, en el que se prescindía, sin embargo, del contexto regional, y no por casualidad: Bruselas mantenía sus reservas sobre el uso del “Indo-Pacífico” como concepto estratégico, al temer que Pekín lo interpretara como una convergencia con Estados Unidos.

Varios Estados miembros comenzaron, sin embargo, a adoptar estrategias en las que se recurría a este nuevo mapa mental de la región. Así lo hicieron Francia (en mayo de 2018), Alemania (en septiembre de 2020) y Países Bajos (en noviembre de 2020)²⁵, convencidos sus gobiernos de la urgencia de adquirir visibilidad en este nuevo epicentro de la dinámica global, al que Europa está estrechamente conectada a través de las cadenas de suministro transnacionales. La interconexión entre seguridad económica europea y tensiones geopolíticas asiáticas, subrayada por todos ellos, se abrió así camino en la agenda exterior europea, siendo sólo cuestión de tiempo que también se reconociera por la Unión.

En abril de 2021, el Consejo adoptó unas conclusiones que condujeron a la aprobación, en septiembre del mismo año, de una estrategia formal de la UE hacia el Indo-Pacífico²⁶. Completando el plan de interconectividad de 2018²⁷, el texto indicaba que “el futuro de la UE y el del Indo-Pacífico están inextricablemente unidos dada la interdependencia de sus economías y los desafíos globales compartidos”. Asumiendo que este espacio se ha convertido en “una región de considerable importancia estratégica para los intereses de la UE”, se identificaban, entre otras prioridades, el desarrollo e integración económica, la seguridad regional, la protección de las cadenas internacionales de suministro y el cambio climático, y se subrayaba en particular la relevancia de la libertad de navegación, pues “el océano Índico es el principal paso de Europa hacia y desde los mercados del Indo-Pacífico”.

Después de un largo recorrido, la UE era consciente de que una presencia más amplia en Asia es un elemento clave de su posición en el mundo. Permanece no obstante la cuestión de cómo traducir principios generales en políticas concretas cuando pocos de los Estados miembros quieren realmente implicarse en mayor grado, y otros se resisten a que la UE actúe de manera proactiva

²⁴ European Commission, “EU-China - A strategic Outlook”, JOIN(2019) 5 final, Estrasburgo, 12 marzo 2019.

²⁵ Reino Unido lo hizo igualmente, en marzo de 2021.

²⁶ Council of the European Union, “EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific - Council conclusions”, Bruselas, 16 abril 2021; European Commission, “The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific”, JOIN(2021) 24 final, Bruselas, 16 septiembre 2021.

²⁷ Actualizada, a su vez, por un proyecto más ambicioso de alcance global: European Commission, “The Global Gateway”, JOIN(2021) 30 final, Bruselas, 1 diciembre 2021; y por la firma de acuerdos bilaterales sobre conectividad con Japón (en septiembre de 2019) y con India (en mayo de 2021).

en el escenario geopolítico²⁸. Aunque el debate gira con frecuencia en torno a capacidades, procedimientos e instituciones, de donde debe partirse es de una adecuada comprensión de las causas e implicaciones de la transformación económica y geopolítica asiática.

3. Europa y el sistema económico asiático

En el terreno económico, el primer desafío que representa Asia para Europa deriva, como se indicó en la introducción, del peso adquirido por la región: si en la actualidad supone cerca del 40 por cien del PIB global en términos de paridad de poder adquisitivo, hacia 2040 esa cifra podría aumentar según el FMI a más del 50 por cien. La UE verá reducida en cambio su participación a menos de un 10 por cien hacia mediados de siglo. Frente a una transformación estructural de ese alcance, una cuestión decisiva es cómo situarse en este espacio que es hoy el principal motor del crecimiento mundial, y en el que se encuentran varias de las economías más innovadoras e indispensables en las cadenas globales de valor de las que dependen los europeos.

Aunque la UE dirige más del 35 por cien de sus exportaciones (y recibe el 45 por cien de sus importaciones) de Asia, continente al que pertenecen cuatro de sus diez mayores socios comerciales (China, Japón, Corea del Sur e India) y donde es el principal inversor exterior, necesita mejorar su capacidad de actuación para poder beneficiarse del aumento de la demanda de la creciente clase media local, así como para prevenir obstáculos a su acceso en forma de barreras no arancelarias, subsidios estatales u otras medidas proteccionistas. También debe hacerlo porque las reglas y estándares tecnológicos que están estableciendo las naciones asiáticas pueden condicionar la competitividad de las empresas europeas.

Al Viejo Continente no le basta en consecuencia con ser un gigante comercial e inversor. Si no quiere ver más reducida aún su relevancia internacional, debe incrementar sus capacidades industriales y tecnológicas; una prioridad que, además de a razones económicas, obedece también a motivos de seguridad dada la indivisibilidad entre ambas dimensiones. Europa debe, al mismo tiempo, construir la autonomía que le permita defender sus intereses y fortalecer su posición global frente a un sistema asiático definido por dos grandes variables: la integración de las economías de la región, y la rivalidad entre Estados Unidos y China. La primera supone un reto al doble imperativo europeo de continuar ampliando sus mercados y reducir los riesgos derivados de su dependencia de China. La segunda sitúa a Europa en un fuego

²⁸ Frédéric Grare y Manisha Reuter, “Moving closer: European views of the Indo-Pacific”, European Council of Foreign Relations, septiembre 2021.

cruzado entre ambos gigantes, sin poder competir sobre bases iguales con el uso estratégico que tanto Washington como Pekín hacen de sus instrumentos económicos.

3.1 La integración regional asiática

Uno de los hechos más relevantes de la economía global es el aumento de la interdependencia asiática: el comercio intrarregional se ha duplicado en una década hasta alcanzar el 60 por cien, una cifra similar a la de la UE. Pero Asia es a la vez muy dependiente de China, país que representa casi la mitad del PIB del continente y más de la cuarta parte del comercio regional (un incremento significativo desde el 12 por cien del año 2000). La posición de China en el corazón del sistema económico asiático es la principal base de su poder internacional y tiene por ello claras implicaciones geopolíticas, lo que obliga a Europa a considerar su estrategia hacia la República Popular más allá de las estrictas relaciones bilaterales.

La mejor ilustración de la dinámica en curso ha sido la sustitución de una profusión de tratados bilaterales de libre comercio por dos grandes acuerdos: la Asociación Económica Regional Integral (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP), iniciativa que partió de la ASEAN; y el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP), pacto que sustituyó a su vez a la Asociación Trans-Pacífico (TPP), una iniciativa de origen japonés que posteriormente impulsó la administración Obama pero abandonó Estados Unidos tras llegar Trump a la presidencia. El primer acuerdo subraya la centralidad de China, la mayor economía con creces del grupo. El segundo, aunque no excluía formalmente a la República Popular se diseñó para limitar su margen de acción.

Tras una década de negociaciones, la RCEP se firmó en noviembre de 2020. Se trata de la mayor área de libre comercio del mundo, al representar casi un tercio de la población del planeta, y el 30 por cien del PIB y del comercio global. Integrado por un total de 15 naciones²⁹, es —como bloque— el más importante socio comercial de la UE³⁰. Es también el primer acuerdo que integra a China, Japón y Corea del Sur, tres países cuya producción industrial supera a la de Estados Unidos y la UE juntos.

²⁹ Además de los diez Estados miembros de la ASEAN (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam) forman también parte China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. India abandonó las negociaciones en su tramo final, aunque se dejó la puerta abierta a su futura incorporación.

³⁰ El porcentaje que representa la RCEP en el total de las exportaciones de la UE aumentó de un 13,6 por cien en el año 2000 (126.400 millones de euros) al 21 por cien (406.700 millones de euros) en 2020. Las importaciones de la UE procedentes de la RCEP se incrementaron por su parte del 22,9 por cien (226.700 millones de euros) al 35,6 por cien (611.700 millones de euros) en el mismo periodo: Hanns Günther Hilpert, “The Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement and Europe: Impact and Implications”, ERIA Discussion Paper Series, núm. 441 (agosto 2022), p. 15.

El acuerdo estimulará los intercambios y las inversiones entre los participantes, pero tendrá un efecto discriminatorio con respecto a las importaciones de bienes y servicios de terceros (como la Unión Europea). La integración de las cadenas de valor en el seno de la RCEP acelerará por otra parte el desplazamiento de la producción industrial y tecnológica hacia Asia, erosionando la competitividad de las compañías europeas en los mercados de mayor crecimiento, a la vez que afectará al poder regulatorio de la UE y al papel que ha tenido hasta la fecha en la definición de las normas multilaterales. La formación de un bloque comercial de estas dimensiones altera, por resumir, el equilibrio de poder en la economía mundial, por lo que tiene una clara relevancia estratégica³¹. Basta apreciar, por ejemplo, cómo, pese a los intentos norteamericanos por aislar a China, Pekín ha demostrado su capacidad para concluir acuerdos con los Estados vecinos. Quizá por todo ello el Alto Representante de la UE, Josep Borrell, dio la bienvenida a la RCEP, pero haciendo hincapié en que constituye una llamada de atención a Europa para revitalizar su acercamiento a la región³².

Es una recomendación a la que también conduce el CPTTP. Después de la retirada de Estados Unidos del TPP en enero de 2017, el resto de participantes lo modificaron, para firmarlo con la nueva denominación en marzo de 2018. Entró en vigor en diciembre de ese mismo año³³. Sus economías suman 500 millones de consumidores y representan casi el 14 por cien del PIB global. Aunque nació, como se indicó, para evitar una mayor dependencia asiática de China, Pekín presentó su candidatura de adhesión en septiembre de 2021. Los requisitos de adhesión no son fáciles de cumplir en su caso³⁴, pero la incorporación de China reforzaría extraordinariamente el grupo (su PIB es mayor que el de los actuales 11 miembros juntos), así como su posición en el centro de la economía regional: también forma parte de la RCEP mientras que ni Estados Unidos ni la UE participan en ninguno de los dos acuerdos. El riesgo de una excesiva dependencia de la República Popular podría agravarse, a la vez que China estaría en disposición de dictar las reglas del juego en la región.

Ambos acuerdos son por tanto instrumentos para crear grandes áreas económicas, pero también para competir por el liderazgo regional. De ahí sus implicaciones geopolíticas, y de ahí también la necesidad por parte europea de reconceptualizar su estrategia. Aunque al actualizar su política de comercio exterior en 2015 la Comisión Europea defendió un fortalecimiento de la

³¹ *Ibid.*, pp. 34-36.

³² Josep Borrell, “The Regional Comprehensive Economic Partnership – what does it mean for the EU?”, 19 noviembre 2020.

³³ Los Estados participantes son: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Siete de ellos son también miembros por tanto de la RCEP.

³⁴ Más exigente desde el punto de vista normativo que la RCEP, el CPTTP incluye, entre otros, compromisos en materia de derechos laborales, medioambientales, propiedad intelectual y empresas públicas.

presencia de la UE en Asia³⁵, la preferencia de Bruselas ha sido la de optar por acuerdos bilaterales de libre comercio. Hasta la fecha se han concluido cuatro (con Japón, Singapur, Corea del Sur y Vietnam), tres están sujetos a negociación (Australia, India e Indonesia), y las conversaciones con otros tres se encuentran en suspenso (Filipinas, Malasia y Tailandia). Las negociaciones de un tratado interregional con la ASEAN se encuentran igualmente interrumpidas desde 2007. Sin embargo, con la formación de los dos grandes bloques mencionados, los pactos bilaterales no parecen ser la estrategia óptima. Sin negar su importancia para el acceso de bienes y servicios europeos a Asia, no son una respuesta suficiente al papel que desempeña China en las cadenas regionales de valor. Tampoco favorecen la consolidación de la UE como un actor relevante, ni evitan el riesgo de que los europeos puedan verse excluidos en el futuro de la elaboración de las reglas globales de comercio dado el peso que están adquiriendo las naciones asiáticas a través de ambos pactos.

Negociar su incorporación a la RCEP no resulta plausible, pues las exigencias de Bruselas en áreas como derechos laborales o sostenibilidad medioambiental escapan a un acuerdo limitado básicamente al desarme arancelario y la definición de reglas de origen. Es un obstáculo que no existe en el caso del CPTTP, que sí incluye medidas acordes con los principios europeos. Se da la circunstancia, además, de que la UE ya tiene acuerdos bilaterales con siete de sus miembros (Canadá, Japón, México, Corea del Sur y Vietnam), lo que facilitaría las negociaciones. Las ganancias económicas de una eventual adhesión resultan difíciles de estimar, aunque los expertos no creen que serían muy relevantes. Pero hay otros motivos por los que la UE debería considerar su adhesión³⁶.

Europa diversificaría sus mercados, se sumaría a un conjunto de países con los que poder promover sus reglas de comercio exterior, y adquiriría una mayor proyección política. De incorporarse al CPTTP, duplicaría el porcentaje que éste representa del PIB global, extendería sus principios normativos en Asia y reforzaría la posición de los miembros del grupo con respecto a China (que no podría diluir esos principios si se integrara). También protegería sus cadenas de suministro en un contexto de creciente proteccionismo global, contaría con aliados para fortalecer y modernizar la Organización Mundial de Comercio (OMC), y podría participar en el establecimiento de estándares

³⁵ European Commission “Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy”, COM(2015)497 final, Bruselas, 14 octubre 2015, pp. 31-32. En una nueva actualización en 2021, no se mencionaba al Indo-Pacífico como objetivo prioritario: European Commission, “Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy”, COM(2021)66 final, Bruselas, 18 febrero 2021.

³⁶ Peter Draper y Naoise McDonagh, “The missing anchor: Why the EU should join the CPTTP”, *Lowy Institute Policy Brief*, 20 octubre 2021; Patrick Allard y Frédéric Grare, “European trade and strategy in the Indo-Pacific: Why the EU should join the CPTTP”, European Council on Foreign Relations, 1 diciembre 2021; Cecilia Malmström, “The EU should expand trade with the Indo-Pacific region”, Peterson Institute for International Economics, 18 noviembre 2022.

conjuntos en nuevas tecnologías. Encontraría la oportunidad por lo demás para no verse relegada del proceso de integración asiática, reforzando su influencia. Frente a una China cuya economía está profundamente interconectada con las de sus vecinos, y unos Estados Unidos apartados de esta dinámica comercial, el CTPPP se presenta así como una de las mejores opciones con las que cuenta Europa para adquirir unos sólidos cimientos económicos en Asia y convertirse en un actor internacional de referencia. No se entienden por tanto las razones de la aparente indiferencia al respecto³⁷, si bien se pone de relieve que la estrategia económica de la UE aparece desconectada de los objetivos de política exterior³⁸.

3.2 La rivalidad Estados Unidos-China

A los efectos de la integración regional en Asia hay que añadir, por otro lado, los derivados de la rivalidad económica y tecnológica entre Estados Unidos y la República Popular China. Europa se encuentra en medio de la competición entre sus dos más importantes socios comerciales: entre un estrecho aliado que quiere contar con su apoyo frente a Pekín, y una potencia cuyas ambiciones revisionistas pueden transformar el orden asiático de manera poco favorable para los intereses europeos³⁹. Mientras unos piensan que los europeos deben elegir entre Estados Unidos o China, otros creen que la UE debe seguir un camino autónomo entre los dos gigantes⁴⁰.

Europa es muy competitiva en sectores como automóviles, la industria farmacéutica o la aeronáutica, pero en otros (como la inteligencia artificial o los nuevos materiales) las grandes empresas son hoy norteamericanas y chinas. Para evitar su dependencia de actores externos, la UE tendrá que hacer un considerable esfuerzo en I+D, y adaptar su política industrial y sus normas de competencia para no perder competitividad. La reconceptualización del conjunto de sus políticas resulta obligada asimismo ante el riesgo de que el choque entre Estados Unidos y China se prolongue y termine conduciendo a la formación de dos esferas económicas separadas, cada una de ellas con sus propias normas, instituciones, infraestructuras y estándares tecnológicos. De producirse esa ruptura, las empresas europeas tendrían que afrontar un aumento

³⁷ Jo Tamura, "Can the EU save the CPTPP?", *The Diplomat*, 8 junio 2022.

³⁸ Maaik Okano-Heijmans, "Trade Diplomacy in EU-Asia Relations: Time for a Rethink", Clingendael Report, 25 septiembre 2014.

³⁹ Liselotte Odgaard, "Europe's Place in Sino-U.S. Competition". En Ashley J. Tellis, Alison Szalwinski, y Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2020: U.S.-China Competition for Global Influence*, Seattle, National Bureau of Asian Research, 2020, p. 247.

⁴⁰ Mario Esteban y Miguel Otero-Iglesias, eds., "Europe in the Face of U.S.-China Rivalry", A Report by the European Think-Tank Network on China (ETNC), enero 2020; Barbara Lippert y Volker Perthes, eds., "Strategic Rivalry between the United States and China: Causes, Trajectories & Implications for Europe", Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, 6 marzo 2020; Thomas Gomar y Éric-André Martin, eds., "L'Europe face à la rivalité sino-américaine: le coronavirus comme catalyseur", *Études de l'Ifri*, marzo 2020.

de los costes de producción y rehacer sus cadenas de suministro, entre otras consecuencias directas⁴¹. En términos más generales, a lo que conduce el enfrentamiento entre los dos gigantes es al fin del monopolio occidental de la globalización, y a la sustitución de la economía abierta bajo la cual evolucionó el proyecto europeo por un nuevo patrón de fragmentación⁴².

Cabe esperar por tanto un periodo de notables turbulencias para el Viejo Continente. Si durante décadas Bruselas pudo seguir una política económica internacional aislada de toda preocupación estratégica, esa posibilidad ha desaparecido cuando la competición entre China y Estados Unidos es a un mismo tiempo económica y geopolítica⁴³. Las acciones de ambos han conducido a la erosión de las reglas e instituciones del sistema multilateral —uno de los pilares de la política europea—, a la vez que el recurso unilateral a medidas económicas desde una perspectiva de seguridad nacional ha transformado la naturaleza de la interdependencia global. La UE se ve obligada a tener en cuenta esta nueva realidad para poder afrontar sus vulnerabilidades estructurales y dotarse de los instrumentos necesarios para no ser un mero campo de batalla entre los dos grandes. Europa, en otras palabras, no puede contentarse con una actitud defensiva, ni limitarse a realizar ajustes parciales. Cuando socios y competidores utilizan las relaciones económicas para servir a sus objetivos geopolíticos, se requiere una estrategia de otro orden.

El dilema no es naturalmente sencillo. De llegarse a un completo “decoupling”, tanto Estados Unidos como China querrán que Europa forme parte de su bloque respectivo. Parte de su competición consistirá en consecuencia en evitar que los europeos se sumen a la esfera del rival, amenazándolos con desventajas si no adoptan la posición que le reclaman⁴⁴. Si bien, por múltiples motivos, Europa está mucho más unida a Washington que a Pekín, y comparte en líneas generales el objetivo de reducir la dependencia de la República Popular, Bruselas se ha encontrado con que, como parte de su respuesta al ascenso de China, Estados Unidos ha adoptado una política marcadamente intervencionista y proteccionista que, además de violar principios básicos de la OMC, perjudica de manera directa a la industria y a los exportadores europeos⁴⁵. Nadie en la UE quiere poner en riesgo las relaciones transatlánticas, pero tampoco se desea una ruptura integral con China ni la formación de dos bloques. Con el

⁴¹ Nurullah Gur y Serif Dilek, “US-China Economic Rivalry and the Reshoring of Global Supply Chains”, *The Chinese Journal of International Politics*, 11 enero 2023.

⁴² Joschka Fischer, “The End of the World as We Know It”, *Project Syndicate*, 3 junio 2019.

⁴³ Jean Pisani-Ferry y Guntram Wolff, “The Threats to the European Union’s Economic Sovereignty: Memo to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy”, Bruegel, 4 julio 2019.

⁴⁴ Markus Jaeger, “Europe in the Age of US-China Great Power Competition”, *Internationale Politik Quarterly*, 26 octubre 2022.

⁴⁵ Gavin Bade, “‘A sea change’: Biden reverses decades of Chinese trade policy”, *Politico*, 26 diciembre 2022.

fin de equilibrar sus intereses, parece imponerse la conclusión de que debería adoptar una estrategia independiente, orientada a la consolidación de un orden económico abierto en Asia; un esfuerzo en el que podría contar con aquellos socios asiáticos interesados en no verse condicionados por la rivalidad entre China y Estados Unidos como único determinante de la dinámica regional.

4. Europa y la geopolítica asiática

La UE no sólo tiene importantes intereses económicos en Asia. Aun no siendo un actor en la seguridad regional no ha dejado de ser vulnerable a las tensiones políticas locales, como reconoció la Estrategia Global aprobada por Bruselas en 2016. Era una indicación de que, también en este ámbito, se ha derrumbado la línea que en otros tiempos separaba a Europa y Asia. Y así lo ha vuelto a demostrar la guerra de Ucrania: el revisionismo ruso no es sólo un problema para los europeos, de la misma manera que las ambiciones chinas tampoco son sólo una preocupación para los asiáticos.

En un contexto marcado por el desplazamiento hacia Asia del principal espacio de competición entre las grandes potencias, el Viejo Continente ve relegada, no obstante, su influencia internacional. Y como igualmente ocurre en el frente económico, el desafío no se limita a su pérdida relativa de relevancia. Si Europa quiere desempeñar un papel global coherente con su peso económico y promover un orden multilateral basado en sus reglas y valores, tendrá que dar respuesta a las fuerzas que están transformando el equilibrio de poder en Asia. No parece haber acuerdo entre los Estados miembros, sin embargo, sobre la urgencia de esta cuestión, y aún menos sobre lo que pueden hacer al respecto⁴⁶. Con todo, el problema quizá más grave es que, salvo por la actual amenaza rusa, los europeos no parecen ser conscientes del entorno geopolítico que afrontan⁴⁷. La confluencia de dos placas tectónicas —la irrupción de Eurasia como nuevo supercontinente y del “Indo-Pacífico” como nuevo mapa mental de la región— crean un escenario para el que Europa no está preparada.

4.1 La reconfiguración de Eurasia

Durante siglos centro principal de la historia de la humanidad⁴⁸, Eurasia ha resurgido en nuestro tiempo como una de las grandes variables que están

⁴⁶ Rem Korteweg, “A presence farther east: Can Europe play a strategic role in the Asia-Pacific region?”, Centre for European Reform, julio 2014.

⁴⁷ Jakub Grigyl, “The Geopolitics of Europe: Europe’s Illusions and Delusions”, *Orbis*, vol. 59, núm. 4 (2015), p. 505.

⁴⁸ Peter Frankopan, *The Silk Roads: A New History of the World*, Londres, Bloomsbury, 2016.

alterando la geopolítica global⁴⁹. El fin de la Guerra Fría y la implosión de la Unión Soviética, la expansión del comercio en la era de la globalización, el desarrollo de infraestructuras y la revolución en las comunicaciones han propiciado la gradual reconexión entre los dos extremos de Eurasia⁵⁰; un proceso que se intensificó tras la crisis financiera global de 2008 y tras el lanzamiento, unos años después, de la iniciativa china de la Nueva Ruta de la Seda. Esa combinación de fuerzas económicas, tecnológicas y políticas ha dado a este espacio una coherencia que amplifica su importancia para el sistema internacional, a la vez que adquiere un nuevo significado para los europeos.

A la población y recursos que concentra⁵¹ hay que sumar el hecho de que la ampliación de la UE y el ascenso de China han acercado a los dos grandes centros industriales de Europa y de Asia. Por otro lado, ha irrumpido una dinámica geopolítica que obliga al Viejo Continente a valorar cuatro factores: la ambición rusa de maximizar su posición en el corazón de Eurasia; la creciente atención china hacia su periferia occidental; las implicaciones de la asociación entre ambas potencias; y la virtual ausencia de Estados Unidos de este tablero estratégico, al concentrar su atención en el Indo-Pacífico. Aunque hay otros actores en juego (India, Irán y Turquía entre ellos), importan en especial las intenciones y acciones rusas y chinas. Tanto Moscú como Pekín piensan en términos euroasiáticos, por lo que también la UE debería hacerlo. Como ha señalado Luuk van Middelaar:

If America becomes a Pacific superpower, Europe's destiny is to become a Eurasian power. Instead of being the eastern side of the Atlantic order, Europe will in the future occupy Eurasia's western reaches, the largest land area on the planet at whose edge lies the Chinese economic giant. We will therefore have to reorient ourselves, in the most literal sense of the word, turning ourselves once again towards the East. This is an enormous shift. (...) Yet we have hardly begun to reflect on this matter⁵².

Los europeos tienen que adaptarse, en efecto, a los cambios que se han producido durante las últimas tres décadas en la posición de las principales potencias. Por lo que se refiere a Rusia, la desintegración de la Unión Soviética —escribió Zbigniew Brzezinski— “creó un ‘agujero negro’ en el centro mismo

⁴⁹ Bruno Maçães, *The Dawn of Eurasia: On the Trail of the New World Order*, Londres, Allen Lane, 2018.

⁵⁰ Kent E. Calder, *Super Continent: The Logic of Eurasian Integration*, Stanford, Stanford University Press, 2019.

⁵¹ Además de representar un tercio de la superficie terrestre, Eurasia integra al 70 por cien de la población mundial (incluyendo a seis de los diez países más poblados), cerca del 70 por cien del PIB global, casi la mitad de las manufacturas, dos terceras partes del petróleo y más del 80 por cien de las reservas de gas.

⁵² Luuk van Middelaar, “Europe’s geopolitical awakening”, Groupe d’Études Géopolitiques, Working Paper núm. 8, abril 2021, p. 10.

de Eurasia⁵³. Aun manteniendo Rusia el 70 por cien de la superficie de la URSS, “Eurasia” dejó de ser sinónimo de la esfera soviética, y Moscú tuvo que redefinir su lugar en el mundo⁵⁴. El objetivo de parte de las elites rusas de integrar gradualmente al país con Europa sería sustituido bajo el liderazgo de Putin por una nueva orientación, conforme a la cual su posición geográfica y su identidad cultural hacen de Rusia una civilización situada entre Europa y Asia pero separada de ambas. Esta concepción del excepcionalismo ruso (conocida como “euroasianismo”)⁵⁵ integra dos elementos: un proyecto ideológico que rechaza los valores políticos y culturales europeos, y una aproximación geopolítica que trata de erosionar el liderazgo de Occidente y aprovechar a su favor el ascenso de China.

La pérdida de sus antiguas capacidades no significó la renuncia a sus ambiciones como gran potencia, y Moscú ha tratado de consolidarse como uno de los principales actores de un sistema internacional multipolar mediante la reinvencción de su centralidad. Rechazando la consideración de Rusia como periferia de Europa o de Asia, necesitaba actuar como líder de un bloque regional para poder competir con Estados Unidos, China y la UE. En esa dirección Putin promovió la integración con los Estados vecinos exsoviéticos a través de la creación en 2014 de la Unión Económica Euroasiática (EAEU en sus siglas en inglés)⁵⁶. Era evidente, no obstante, que se trataba de un instrumento insuficiente para garantizar el mantenimiento de un estatus como potencia global a largo plazo. Moscú trató entonces de trascender su antigua área de influencia para proponer, a partir de 2016, la idea de una “Gran Eurasia”, con la participación de China y otros actores no occidentales⁵⁷.

El problema de los planes del Kremlin es que, si bien Rusia necesita a China para dar forma a un orden continental que minimice la influencia de Estados Unidos (principal potencia marítima), esa Gran Eurasia estaría en realidad dominada por Pekín, dada la disparidad de poder entre ambas. A efectos de los europeos, la estrategia rusa es por sí sola motivo suficiente para que la UE formule una política de perfil más “euroasiático” (no basta con tener unos

⁵³ Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Nueva York, Basic Books, 1997, p. 87.

⁵⁴ Dmitri V. Trenin, *The End of Eurasia: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

⁵⁵ Marlene Laruelle, *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2008.

⁵⁶ Concebida en un principio para reducir la dependencia económica rusa de la UE y crear un bloque alternativo a esta última, a través de la EAEU —integrada, además de Rusia, por Armenia, Bielorrusia, Kazajistán y Kirguistán—, Moscú también buscaba fortalecer su papel en Asia central para equilibrar la creciente presencia china. Véase Rilka Dragneva, *The Eurasian Economic Union: Putin's Geopolitical Project*, Filadelfia, Foreign Policy Research Institute, 2018.

⁵⁷ Sergei A. Karaganov, “From East to West, or Greater Eurasia”, *Russia in Global Affairs*, 25 octubre 2016. Véase asimismo David G. Lewis, “Geopolitical Imaginaries in Russian Foreign Policy: The Evolution of ‘Greater Eurasia’”, *Europe-Asia Studies*, vol. 70, núm. 10 (2018), pp. 1612-1637.

principios generales con respecto a Asia central). Es, no obstante, una demanda que también procede del verdadero factor catalizador de la integración de este espacio y de su reconfiguración geopolítica, y que no es otro que China.

Pese a la tendencia a considerar a China como una potencia de Asia oriental, lo cierto es que las ambiciones de Pekín no se limitan al Pacífico occidental: también aspira a convertirse en el actor preeminente en Eurasia⁵⁸. La mejor ilustración de su estrategia es la Nueva Ruta de la Seda, cuyo eje continental pretende reducir la distancia entre el noreste asiático y Europa occidental mediante diversas redes de interconexión⁵⁹. La República Popular persigue objetivos de distinta naturaleza: para la sostenibilidad de su crecimiento económico busca el establecimiento de rutas comerciales más eficientes y un acceso directo a los mercados y tecnologías europeas; para mitigar su vulnerabilidad marítima busca acceso estable a recursos energéticos y materias primas de Asia central y Oriente Próximo; y para reducir el riesgo separatista en Xinjiang busca propiciar el desarrollo e integración de la provincia con los Estados vecinos.

Pero Eurasia también es percibida por los estrategas chinos como un espacio vital para hacer realidad sus aspiraciones como potencia global⁶⁰. Además de adquirir la proyección territorial que le permitiría equipararse a Estados Unidos, su expansión en dirección occidental amplía su influencia más allá del Asia-Pacífico sin el riesgo, en este caso, de tener que enfrentarse directamente a Washington o a sus aliados⁶¹. El objetivo final sería la creación de una estructura sinocéntrica en la que las economías euroasiáticas dependerían de China, y en la que Pekín podría imponer sus reglas iliberales y sus estándares tecnológicos, erosionando así el liderazgo occidental de la economía mundial⁶². La pretensión es tan ambiciosa como notables son los obstáculos para su realización. Sus efectos son innegables en cualquier caso para los intereses europeos. El desarrollo de las infraestructuras de conectividad en Eurasia, por ejemplo, facilitarán la proyección del poder militar chino hasta las puertas mismas de Europa. Pero las motivaciones de Pekín son sobre todo económicas:

⁵⁸ Maximilian Mayer, “China’s Rise as a Eurasian Power: The Revival of the Silk Road and Its Consequences”. En Maximilian Mayer, ed., *Rethinking the Silk Road: China’s Belt and Road Initiative and Emerging Eurasian Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 1-42; Tom Harper, “China’s Eurasia: The Belt and Road Initiative and the Creation of a New Eurasian Power”, *The Chinese Journal of Global Governance*, vol. 5, núm. 2 (2019), pp. 99-121.

⁵⁹ Fernando Delage, “La Ruta de la Seda y la “Nueva Era” de la República Popular China: fundamentos, objetivos, implicaciones”. En José M^a Beneyto y Enrique Fanjul, eds., *El Papel de España en la Nueva Ruta de la Seda: Oportunidades, Retos, Recomendaciones*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 29-57.

⁶⁰ Nadège Rolland, *China’s Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*, Seattle, National Bureau of Asian Research, 2017.

⁶¹ Wang Jisi, “‘Marching Westwards’: The Rebalancing of China’s Geostrategy”, *International and Strategic Studies Report*, núm. 73, Center for International and Strategic Studies, Peking University, 7 octubre 2012.

⁶² Bruno Maçães, *Belt and Road: A Chinese World Order*, Londres, Hurst, 2020.

la República Popular quiere asegurarse el acceso a los mercados y tecnologías del Viejo Continente, y establecer en él una presencia estratégica que maximice su peso económico y su influencia política⁶³. En último término, el resultado puede ser la creación en Eurasia de un equilibrio desfavorable para Europa.

Mediante la formación de un espacio económico euroasiático sobre la base de sus normas políticas y económicas, China no sólo competiría directamente con la UE en la periferia más cercana a esta última⁶⁴, sino que reduciría igualmente el peso de Europa en la economía global. Los Estados de la región podrán tener sus temores sobre la República Popular, pero lo cierto es que ésta atiende sus necesidades más urgentes⁶⁵. Con todo, China no sólo quiere evitar la exportación de los principios europeos a Asia central, sino también convertir al Viejo Continente en la periferia occidental del sistema euroasiático que desea construir con el fin de alejar a Europa del mundo atlántico⁶⁶. La UE debe ser consciente por ello de que la política euroasiática de China es una de las claves de su estrategia hacia Estados Unidos, el asunto que más le acerca a Rusia.

Además de tener en cuenta las intenciones respectivas de Moscú y Pekín, la complejidad se agrava para los europeos al tener que considerar asimismo los efectos de su acercamiento bilateral. En mayo de 2015, los presidentes Xi y Putin firmaron una declaración conjunta sobre su intención de vincular la EAEU y la Nueva Ruta de la Seda como partes de un mismo proyecto. Las dos iniciativas coinciden en el objetivo de crear un espacio económico y una esfera de influencia política que minimice el dominio occidental del orden internacional⁶⁷. Que se necesiten para ese propósito compartido no significa, sin embargo, que tengan una misma visión con respecto a Eurasia y los europeos⁶⁸. La lógica rusa es básicamente política y le lleva a declararse enemiga del proyecto de integración europea. La prioridad china es, por el

⁶³ Joel Wuthnow, “China’s Belt and Road: One Initiative, Three Strategies”. En Ashley Tellis, Alison Szalwinski y Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2019: China’s Expanding Strategic Ambitions*, Seattle, National Bureau of Asian Research, 2019, pp. 210–235.

⁶⁴ Philippe Le Corre, “China’s BRI: Implications for Europe”. En Robert Ross, Øystein Tunsjø y Wang Dong, eds., *US–China Foreign Relations: Power Transition and its Implications for Europe and Asia*, Abingdon, Routledge, 2021, pp. 86–96.

⁶⁵ En palabras de un diplomático uzbeko, “China construye túneles, centrales eléctricas, y ferrocarriles, mientras la UE continúa escribiendo Libros Blancos”: Moritz Pieper, *The Making of Eurasia: Competition and Cooperation Between China’s Belt and Road Initiative and Russia*, Londres, I. B. Tauris, 2021, p. 99. Véase asimismo Raffaello Pantucci y Alexandros Petersen, *Sinostan: China’s Inadvertent Empire*, Nueva York, Oxford University Press, 2022.

⁶⁶ Glenn Diesen, *Europe as the Western Peninsula of Greater Eurasia: Geoeconomic Regions in a Multipolar World*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2021.

⁶⁷ Alexander Lukin y Dmitry Novikov, “Sino-Russian rapprochement and Greater Eurasia: From geopolitical pole to international society?”, *Journal of Eurasian Studies*, vol. 12, núm. 1 (2021), pp. 28–45.

⁶⁸ Marcin Kacmarski, “Non-western visions of regionalism: China’s New Silk Road and Russia’s Eurasian Economic Union”, *International Affairs*, vol. 93, núm. 6 (2017), pp. 1357–1376; Jeffrey Mankoff, “The East Wind Prevails? Russia’s Response to China’s Eurasian Ambitions”, *Europe-Asia Studies*, vol. 74, núm. 9 (2022), pp. 1616–1639.

contrario, económica; y, aunque quiera dividir a europeos y norteamericanos, la UE es uno de sus principales socios.

Este conjunto de circunstancias revela que, para defender los intereses y valores europeos, no basta con adoptar una posición defensiva. La intención de dos potencias autoritarias de propiciar una gradual redistribución de poder en el sistema internacional para crear una alternativa al orden liberal va a ser una característica permanente de la geopolítica euroasiática, frente a la cual la UE debe formular una respuesta proactiva. Los europeos deben definir cuál va a ser su papel en Eurasia, identificar sus objetivos y la manera de perseguirlos. Es un imperativo al que empuja, por último, un elemento adicional: el desinterés de Estados Unidos⁶⁹. Reflejo quizá de su identidad como potencia marítima, aunque también de la primacía de sus intereses en Asia oriental, Washington no ha prestado suficiente atención a los movimientos de Pekín en Eurasia, donde ha dejado de tener presencia militar tras la retirada de Afganistán. El riesgo de esa ausencia, ha señalado Henry Kissinger, es que Europa pueda convertirse en el apéndice de una Eurasia dominada por China⁷⁰; una circunstancia que tampoco le libraría de las consecuencias de la rivalidad entre los dos gigantes en el Indo-Pacífico.

4.2 Competición en el Indo-Pacífico

Si “Eurasia” indica hoy como concepto la oposición a un orden mundial liderado por Occidente, “Indo-Pacífico” da igualmente significado a otra realidad geopolítica⁷¹. Más que una descripción geográfica, es en efecto un nuevo “mapa” de Asia resultante de la creciente interconexión entre los océanos Índico y Pacífico (y que tiene por tanto en cuenta a India, país no incluido bajo la denominación anterior de “Asia-Pacífico”), pero es también la expresión de una iniciativa construida como respuesta al aumento del poder chino (lo que explica que Pekín rechace el uso del término).

Además de perseguir su proyecto euroasiático, China se ha convertido en una gran potencia naval. Se trata de un cambio histórico en la identidad estratégica del país (fue básicamente un actor continental durante siglos), y de una de las transformaciones más importantes en las relaciones internacionales de nuestro tiempo. A la vez que la República Popular ha adquirido las capacidades que le permiten disputar a Estados Unidos la primacía marítima que este último ha mantenido en la región desde 1945, el eje marítimo de la Nueva Ruta de

⁶⁹ Anthony Bubalo y Malcolm Cook, “Horizontal Asia”, *The American Interest*, vol. 5, núm. 5 (2010), pp. 12-19.

⁷⁰ Edward Luce, “Henry Kissinger: we are in a very, very grave period”, *Financial Times*, 20 julio 2018.

⁷¹ Roy Medcalf, *Contest for the Indo-Pacific: Why China won't map the future*, Carlton, La Trobe University Press, 2020.

la Seda aspira a extender la influencia china en el sureste asiático, en Asia meridional, e incluso más allá. El resultado es una dinámica de competición que está alterando la estructura geopolítica de Asia y provocando la incertidumbre de las principales potencias, volcadas todas ellas en un reajuste de su respectiva política de seguridad. Tampoco los europeos están a salvo de sus consecuencias.

La relevancia de sus intereses económicos en Asia demanda, como primera prioridad, la protección de sus cadenas de suministro y de las líneas de navegación por las que circula el 40 por cien de su comercio exterior. Con tal fin, la UE adoptó en 2014 una estrategia de seguridad marítima global, que actualizó en marzo de 2023⁷². Pero el Viejo Continente afronta asimismo otras dos variables: el giro de Estados Unidos hacia Asia, y la rivalidad geopolítica entre Washington y Pekín (que se suma a la económica y tecnológica examinada en el apartado anterior). Aunque Asia ha sustituido a Europa como epicentro geoestratégico del planeta, los europeos ni tienen una posición clara sobre los dilemas que plantea esta situación ni están preparados para un escenario de conflicto entre los dos gigantes. Su acercamiento a la seguridad asiática ha eludido más bien estas cuestiones de fondo, para centrarse en aspectos normativos o en las amenazas no tradicionales⁷³.

Desde que en 2011 la administración Obama anunciara el “pivot” o “reequilibrio” hacia Asia, Europa ha temido que Estados Unidos pudiera abandonar su compromiso con la seguridad del Viejo Continente⁷⁴. El ascenso económico y político de Asia y la definición de China como principal competidor han llevado a Washington a concentrar su atención estratégica en esta parte del mundo, en un proceso que la guerra de Ucrania y la amenaza rusa no han interrumpido en su totalidad. Con independencia de cómo termine el conflicto y de quién ocupe la Casa Blanca, la UE debe hacerse a la idea de que, en no pequeña medida, será vista por Washington en función de su política asiática. Pese al interés norteamericano por mantener una estrecha relación con sus aliados, el “pivot” es por ello un desafío que demanda reajustes sustanciales por parte europea.

Aunque la UE comparte con Estados Unidos una misma preocupación por el uso coercitivo por parte de la República Popular de su poder económico, diplomático y militar, lo cierto es que el ascenso chino afecta de manera diferente a sus intereses. Europa tiene que examinar en consecuencia qué opciones pueden resultarle más favorables⁷⁵. ¿Centrarse en la seguridad del

⁷² European Commission, “An enhanced EU Maritime Security Strategy for evolving maritime threats”, JOIN(2023) 8 final, Bruselas, 10 marzo 2023.

⁷³ Emil Kirchner, “EU Security Alignments with the Asia-Pacific”, *Asian Affairs*, vol. 53, núm. 3 (2022), pp. 542-560.

⁷⁴ Doug Stokes y Richard G. Whitman, “Transatlantic triage? European and UK ‘grand strategy’ after the US rebalance to Asia”, *International Affairs*, vol. 89, núm. 5 (2013), pp. 1087-1107.

⁷⁵ Fidel Sendagorta, *Estrategias de poder: China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*, Barcelona, Deusto, 2020; Jing Men, Simon Schunz y Duncan Freeman, eds., *The Evolving*

extremo occidental de Eurasia mientras Estados Unidos lo hace en Asia oriental y la cuenca del Pacífico? ¿Alinearse con la estrategia asiática de Washington? ¿Una posición intermedia de coordinación con Estados Unidos sin provocar la hostilidad de Pekín? ¿Una estrategia por completo autónoma?

A medida que se deteriore la competición entre Estados Unidos y China aumentará la presión sobre la UE para elegir entre uno u otra. Europa no puede pretender la equidistancia entre un estrecho aliado histórico y un régimen autoritario que quiere redefinir a su favor el orden mundial. Al mismo tiempo, sin embargo, los gobiernos europeos quieren mantener una relación económica y un espacio diplomático propio con Pekín. Con todo, lo más grave es quizá que la rivalidad entre Estados Unidos y China amenaza a Europa con el riesgo de su marginación. La confrontación por el dominio de Asia está creando, por una parte, una dinámica de bipolaridad que complica la relación de la UE con sus socios en la región (atentos todos ellos a la evolución de la interacción entre los dos grandes), y que puede limitar por tanto su libertad de maniobra. Por otro lado, existe una escasa predisposición europea a equilibrar el poder militar chino, cuestión que no puede percibir del mismo modo que Estados Unidos (además de carecer de las capacidades navales necesarias). El nuevo concepto estratégico de la OTAN resuelve parcialmente ese déficit al referirse a China como desafío sistémico. La mayor preocupación es, no obstante, el hecho de que, inmersos en la disputa por el control del Indo-Pacífico, será menos probable que Estados Unidos y China tengan en cuenta las preferencias europeas. Como ha escrito Mark Leonard, “No se trata simplemente de que los europeos puedan encontrarse cada vez más solos, sino que podrían ver cómo [otros] juegan con sus intereses en una partida mayor por el poder global”⁷⁶.

A pesar de la relevancia de estos asuntos, el Indo-Pacífico ha ocupado un lugar menor en los debates sobre la política exterior europea. Como se indicó con anterioridad, sólo después de que Francia, Alemania y Países Bajos adoptaran sus respectivas estrategias sobre el Indo-Pacífico dio también el paso Bruselas. La “Estrategia de Cooperación en el Indo-Pacífico” de septiembre de 2021 hace referencia a las tensiones en la región pero subraya como base del compromiso europeo el multilateralismo, la inclusión y la cooperación. Recurriendo a sus referencias y valores normativos, no se afronta la cuestión de fondo sobre qué papel puede desempeñar Europa en la geopolítica del Indo-Pacífico. De manera significativa se evita toda referencia explícita a China como competidor estratégico, para identificarla en cambio como socio en la gestión de problemas transnacionales como el cambio climático o las pandemias. El

Relationship between China, the EU and the USA: A New Global Order? Nueva York, Routledge, 2021.

⁷⁶ Mark Leonard, “The EU’s Double Bind”, *Internationale Politik Quarterly*, 6 enero 2021.

texto hace hincapié en la relación con las democracias asiáticas y con los foros multilaterales (con la ASEAN a la cabeza) como pilar central de la estrategia de la UE, pero elude entrar en las cuestiones de “hard power”. Tampoco se hace referencia, por ejemplo, al Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD): el grupo integrado por Estados Unidos, Japón, India y Australia, e instrumento por excelencia de lo que representa el “Indo-Pacífico” como concepción de un orden asiático alternativo al que quiere crear China. Tarde o temprano, la UE tendrá que considerar su posición con respecto al QUAD⁷⁷.

Europa afronta en definitiva una serie de desafíos que le obligan a buscar un equilibrio entre sus valores y sus intereses económicos y estratégicos. Es un esfuerzo que, con carácter previo, se encuentra limitado por importantes obstáculos, entre los que destacan la división entre los Estados miembros y el enfoque seguido. Las divergencias internas reducen toda estrategia a un mínimo común denominador, mientras que hacer valer su identidad internacional como potencia económica y actor normativo tampoco sería base suficiente para convertirse en una alternativa a los dos gigantes. Incluso disponiendo de los recursos y del consenso para participar activamente en la seguridad regional, podría encontrarse con la oposición de Estados Unidos y China a un tercer polo independiente en Asia. Ni Washington aceptaría una posición europea que pudiera perjudicar sus intereses, ni Pekín —aun dando la bienvenida a una UE autónoma— toleraría una intervención europea en asuntos como Taiwán o las disputas de soberanía en el mar de China Meridional⁷⁸.

Entre tantos condicionantes, la solución europea, como ha apuntado Yong Deng, no puede ser otra que la de combinar la alianza con Estados Unidos con el imperativo de la autonomía estratégica⁷⁹. Y, al igual que en el ámbito económico, las circunstancias han creado la oportunidad para reforzar la asociación con Japón, Corea del Sur y Australia (países cuyo interés por Europa se ha redoblado a raíz de la guerra de Ucrania y la asociación Pekín-Moscú), así como con India, otra gran potencia (con doble flanco, además, en Eurasia y en el Indo-Pacífico) que está redescubriendo el valor potencial de los europeos como elemento de equilibrio.

⁷⁷ Gariha Mohan, “Europe in the Indo-Pacific: A case for More Coordination with Quad Countries”, The German Marshall Fund of the United States, *Policy Brief* 2020/1, enero 2020.

⁷⁸ Sven Bernhard Gareis y Markus B. Liegl, “Europe in Asia: Policy Options of an Interested Bystander”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 21 (2016), pp. 112-113.

⁷⁹ Yong Deng, “The Role of the EU in Asian Security: Between Transatlantic Coordination and Strategic Autonomy”, *Asia Policy*, vol. 15, núm. 1 (2020).

5. Conclusión

El futuro económico y la relevancia geopolítica de Europa están vinculados, entre otros factores, a la evolución de Asia, el nuevo centro de gravedad del planeta. Comercio, inversiones, infraestructuras y avances tecnológicos han conducido a una notable interdependencia entre las economías de ambas regiones, lo que se traduce asimismo en el interés del Viejo Continente por la estabilidad asiática pues no es inmune a las tensiones políticas entre sus naciones. La transformación del contexto que define la interacción entre Europa y Asia exige un cambio de aproximación por parte de la primera. Para asegurar un orden mundial basado en reglas, evitar que la nueva etapa de la globalización le perjudique, y no verse marginada de la redistribución en curso del poder global, la UE “debe aprender a pensar como una potencia geopolítica (...) y actuar estratégicamente”⁸⁰. La inacción sólo se traducirá en una potencial pérdida de prosperidad, de competitividad, y de influencia internacional.

El esfuerzo que debe realizarse permanece sin embargo incompleto, y no sólo porque la guerra de Ucrania haya supuesto una menor atención europea al mundo asiático. Para construirse el espacio que reclaman sus intereses resulta necesario, en primer lugar, superar las diferencias entre los Estados miembros. Nada diluye más la influencia europea que la percepción asiática de una falta de cohesión. No menos imprescindible es, en segundo lugar, la articulación de una estrategia integral que identifique con claridad los objetivos, tenga en cuenta la interconexión entre las distintas áreas de acción política así como entre las distintas subregiones asiáticas, y utilice de manera complementaria los instrumentos disponibles.

A estos dos principios básicos podrían añadirse otras consideraciones. Deberían evitarse las grandes declaraciones retóricas para centrarse en los intereses realmente fundamentales y en la persecución de resultados tangibles. Convendría igualmente abandonar esa visión eurocéntrica y tecnocrática de las cosas conforme a la cual todo proceso regional debe emular a la UE, y sustituirla por una mayor comprensión del contexto histórico y político asiático. Europa debe actuar de manera consistente con sus limitaciones, y corregir el déficit de conocimiento sobre las sociedades y naciones asiáticas. Razones de espacio impiden incluir un listado más detallado de recomendaciones, aunque varias se desprenden de las páginas anteriores⁸¹.

Asia plantea a Europa, por concluir, el desafío de adaptarse a un fragmentado e incierto entorno global. No tiene ya sentido preocuparse por la pérdida de su supremacía geopolítica y cultural (la inquietud de Paul Valéry hace un siglo),

⁸⁰ Jean Pisani-Ferry y Guntram Wolff, *op. cit.*, p. 8.

⁸¹ A este respecto véase una completa enumeración en Janka Oertel y Andrew Small, “Promoting European Strategic Sovereignty in Asia”, European Council on Foreign Relations, noviembre 2020, pp. 13-18.

pero Europa debe reflexionar de nuevo sobre su identidad y sobre el lugar que quiere ocupar en la historia y en el mundo. Junto a otras causas, el ascenso de Asia marca un cambio de paradigma que sitúa a los europeos ante el reto de su rearme intelectual.

Referencias bibliográficas:

- Allard, Patrick y Frédéric Grare. “European trade and strategy in the Indo-Pacific: Why the EU should join the CPTPP”, European Council on Foreign Relations, 1 diciembre 2021.
- Bubalo, Anthony y Malcolm Cook. “Horizontal Asia”, *The American Interest*, vol. 5, núm. 5 (2010), pp. 12-19.
- Calder, Kent E. *Super Continent: The Logic of Eurasian Integration*, Stanford, Stanford University Press, 2019.
- Commission of the European Communities. “Towards a New Asia Strategy”, COM(94) 314 final, Bruselas, 13 julio 1994.
- Commission of the European Communities. “Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships”, COM(2001) 469 final, Bruselas, 4 septiembre 2001.
- Delage, Fernando. “China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas”. En Jordi Marsal, ed., *Geoeconomías del siglo XXI*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2017, pp. 55-91.
- Delage, Fernando. “La Ruta de la Seda y la “Nueva Era” de la República Popular China: fundamentos, objetivos, implicaciones”. En José M^a Beneyto y Enrique Fanjul, eds., *El Papel de España en la Nueva Ruta de la Seda: Oportunidades, Retos, Recomendaciones*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 29-57.
- Deng, Yong. “The Role of the EU in Asian Security: Between Transatlantic Coordination and Strategic Autonomy”, *Asia Policy*, vol. 15, núm. 1 (2020), pp. 105–126.
- Diesen, Glenn. *Europe as the Western Peninsula of Greater Eurasia: Geoeconomic Regions in a Multipolar World*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2021.
- Dragneva, Rilka. *The Eurasian Economic Union: Putin’s Geopolitical Project*, Filadelfia, Foreign Policy Research Institute, 2018
- Draper, Peter y Naoise McDonagh. “The missing anchor: Why the EU should join the CPTPP”, *Lowy Institute Policy Brief*, 20 octubre 2021.
- Esteban, Mario y Miguel Otero-Iglesias, eds. “Europe in the Face of U.S.-China Rivalry”, A Report by the European Think-Tank Network on China (ETNC), enero 2020.
- European Commission. “Connecting Europe and Asia - Building blocks for an

- EU Strategy”, JOIN(2018) 31 final, Bruselas, 19 septiembre 2018.
- European Commission. “The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific”, JOIN(2021) 24 final, Bruselas, 16 septiembre 2021.
- Frankopan, Peter. *The Silk Roads: A New History of the World*, Londres, Bloomsbury, 2016.
- Frost, Ellen L. *Asia's New Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner, 2008.
- Funabashi, Yoichi. “The Asianization of Asia”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 5 (1993), pp. 75-85.
- Gareis, Sven Bernhard y Markus B. Liegl. “Europe in Asia: Policy Options of an Interested Bystander”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 21 (2016), pp. 99-115.
- Gomart, Thomas y Éric-André Martin, eds. “L’Europe face à la rivalité sino-américaine: le coronavirus comme catalyseur”, *Études de l’Ifri*, marzo 2020.
- Grare, Frédéric y Manisha Reuter. “Moving closer: European views of the Indo-Pacific”, European Council of Foreign Relations, septiembre 2021.
- Grigyl, Jakub. “The Geopolitics of Europe: Europe’s Illusions and Delusions”, *Orbis*, vol. 59, núm. 4 (2015), pp. 505-517.
- Guéhenno, Jean-Marie. *Le premier XXIe siècle*, París, Flammarion, 2021.
- Gur, Nurullah y Serif Dilek. “US-China Economic Rivalry and the Reshoring of Global Supply Chains”, *The Chinese Journal of International Politics*, 11 enero 2023.
- Harper, Tom. “China’s Eurasia: The Belt and Road Initiative and the Creation of a New Eurasian Power”, *The Chinese Journal of Global Governance*, vol. 5, núm. 2 (2019), pp. 99-121.
- Hilpert, Hanns Günther. “The Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement and Europe: Impact and Implications”, ERIA Discussion Paper Series, núm. 441 (agosto 2022).
- Jaeger, Markus. “Europe in the Age of US-China Great Power Competition”, *Internationale Politik Quarterly*, 26 octubre 2022
- Jing Men, Simon Schunz y Duncan Freeman, eds. *The Evolving Relationship between China, the EU and the USA: A New Global Order?* Nueva York, Routledge, 2021.
- Kacmarski, Marcin. “Non-western visions of regionalism: China’s New Silk Road and Russia’s Eurasian Economic Union”, *International Affairs*, vol. 93, núm. 6 (2017), pp. 1357–1376.
- Karaganov, Sergei A. “From East to West, or Greater Eurasia”, *Russia in Global Affairs*, 25 octubre 2016.
- Kirchner, Emil. “EU Security Alignments with the Asia-Pacific”, *Asian Affairs*, vol. 53, núm. 3 (2022), pp. 542-560.
- Korteweg, Rem. “A presence farther east: Can Europe play a strategic role in

- the Asia-Pacific region?”, Centre for European Reform, julio 2014.
- Laruelle, Marlene. *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2008.
- Le Corre, Philippe. “China’s BRI: Implications for Europe”. En Robert Ross, Øystein Tunsjø y Wang Dong, eds., *US–China Foreign Relations: Power Transition and its Implications for Europe and Asia*, Abingdon, Routledge, 2021, pp. 86-96.
- Leonard, Mark. “The EU’s Double Bind”, *Internationale Politik Quarterly*, 6 enero 2021.
- Lewis, David G. “Geopolitical Imaginaries in Russian Foreign Policy: The Evolution of ‘Greater Eurasia’”, *Europe-Asia Studies*, vol. 70, núm. 10 (2018), pp. 1612-1637
- Lippert, Barbara y Volker Perthes, eds. “Strategic Rivalry between the United States and China: Causes, Trajectories & Implications for Europe”, Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, 6 marzo 2020.
- Maçães, Bruno. *The Dawn of Eurasia: On the Trail of the New World Order*, Londres, Allen Lane, 2018.
- Maçães, Bruno. *Belt and Road: A Chinese World Order*, Londres, Hurst, 2020.
- Malmström, Cecilia. “The EU should expand trade with the Indo-Pacific region”, Peterson Institute for International Economics, 18 noviembre 2022. -
- Mankoff, Jeffrey. “The East Wind Prevails? Russia’s Response to China’s Eurasian Ambitions”, *Europe-Asia Studies*, vol. 74, núm. 9 (2022), pp. 1616-1639.
- Mayer, Maximilian. “China’s Rise as a Eurasian Power: The Revival of the Silk Road and Its Consequences”. En Maximilian Mayer, ed., *Rethinking the Silk Road: China’s Belt and Road Initiative and Emerging Eurasian Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 1-42
- Medcalf, Roy. *Contest for the Indo-Pacific: Why China won’t map the future*, Carlton, La Trobe University Press, 2020.
- Mohan, Gariha. “Europe in the Indo-Pacific: A case for More Coordination with Quad Countries”, The German Marshall Fund of the United States, *Policy Brief 2020/1*, enero 2020.
- Odgaard, Liselotte. “Europe’s Place in Sino-U.S. Competition”. En Ashley J. Tellis, Alison Szalwinski, y Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2020: U.S.-China Competition for Global Influence*, Seattle, National Bureau of Asian Research, 2020, pp. 247-274.
- Oertel, Janka y Andrew Small. “Promoting European Strategic Sovereignty in Asia”, European Council on Foreign Relations, noviembre 2020.
- Okano-Heijmans, Maaike. “Trade Diplomacy in EU-Asia Relations: Time for a Rethink”, Clingendael Report, 25 septiembre 2014.

-
- Pantucci, Raffaello y Alexandros Petersen, *Sinostan: China's Inadvertent Empire*, Nueva York, Oxford University Press, 2022.
- Pieper, Moritz. *The Making of Eurasia: Competition and Cooperation Between China's Belt and Road Initiative and Russia*, Londres, I. B. Tauris, 2021.
- Pisani-Ferry, Jean y Guntram Wolff. "The Threats to the European Union's Economic Sovereignty: Memo to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy", Bruegel, 4 julio 2019.
- Rachman, Gideon. *Easternisation: War and Peace in the Asian Century*, Londres, The Bodley Head, 2016.
- Rolland, Nadège. *China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*, Seattle, National Bureau of Asian Research, 2017.
- Sendagorta, Fidel. *Estrategias de poder: China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*, Barcelona, Deusto, 2020.
- Smith, Patrick. *Somebody Else's Century: East and West in a Post-Western World*, Nueva York, Pantheon, 2010.
- Stokes, Doug y Richard G. Whitman. "Transatlantic triage? European and UK 'grand strategy' after the US rebalance to Asia", *International Affairs*, vol. 89, núm. 5 (2013), pp. 1087–1107.
- Tagliacozzo, Eric, Helen F. Siu y Peter C. Perdue, eds. *Asia Inside Out*, Cambridge, Harvard University Press, 2015.
- Trenin, Dmitri V. *The End of Eurasia: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
- Valéry, Paul. "La Crise de l'esprit", *La Nouvelle Revue française*, agosto 1919.
- Van Middelaar, Luuk. "Europe's geopolitical awakening", Groupe d'Études Géopolitiques, Working Paper núm. 8, abril 2021.
- Wang Jisi. "'Marching Westwards': The Rebalancing of China's Geostrategy", International and Strategic Studies Report, núm. 73, Center for International and Strategic Studies, Peking University, 7 octubre 2012.
- Wuthnow, Joel. "China's Belt and Road: One Initiative, Tree Strategies". En Ashley Tellis, Alison Szalwinski y Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2019: China's Expanding Strategic Ambitions*, Seattle, National Bureau of Asian Research, 2019, pp. 210–235.