



LA COMPETICIÓN INTERNACIONAL Y EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SUR GLOBAL

Marta González Isidoro¹, Antonio Marquina²
Consultora , UNISCI

Resumen:

Los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea recordaban en la reunión de principios de octubre de 2023 en Kiev, que Rusia es una amenaza existencial y que la victoria de la guerra depende de la cooperación con Europa. Mientras que los antiguos integrantes del bloque soviético perciben la amenaza rusa como inmediata y existencial, los países mediterráneos, sienten que su foco inmediato de atención está en la Frontera Sur y en el llamado Sur Global. La necesidad de cambiar el enfoque de la Unión Europea hacia los países en desarrollo es fundamental para la supervivencia, como actor geopolítico, de una Europa que no logra superar la visión eurocéntrica y occidental del mundo, y que sigue considerando el reordenamiento global en curso como complicado, pero no imposible de manejar.

Palabras Clave: Unión Europea, Sur Global, China, BRI, BRICS, Pasarela Global.

Title in English: International competition and the role of the European Union in the Global South

Abstract:

At their meeting in Kyiv in early October 2023, European Union foreign ministers recalled that Russia is an existential threat and that victory in the war depends on cooperation with Europe. While the former European countries of the Soviet bloc perceive the Russian threat as immediate and existential, the Mediterranean countries feel that their immediate focus is on the southern border and the so-called Global South. The need to change the European Union's approach to the developing world is fundamental to the survival as a geopolitical actor of a Europe that has failed to overcome the Eurocentric view of the world and continues to see the ongoing global reorganisation as complicated, but not impossible to manage.

Keywords. European Union, Global South, China, BRI, BRICS, Global Gateway

Copyright © UNISCI, 2024.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Marta González Isidoro es Licenciada en Relaciones Internacionales y en Ciencias de la Información.
E-mail: <mgonzalez@dintel.org>

²Antonio Marquina es Catedrático en seguridad y cooperación internacional (emérito) y Director de UNISCI.
E-mail:<amarqbar45@gmail.com>
DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-194>



1. Introducción

El liderazgo de Estados Unidos, Europa y Occidente parece estar cuestionado por la emergencia de otros países y actores no estatales que plantean revisar el Orden, las normas y las Instituciones en las que se desarrollan las dinámicas globales en el último siglo. Un Derecho Internacional puesto en duda por la creencia de que los Principios en los que se fundamentan sus normas no tienen en cuenta las sensibilidades culturales, religiosas, sociales y políticas de las potencias y los actores que no participaron en su elaboración tras la Segunda Guerra Mundial. La intensificación de la rivalidad entre potencias internacionales y regionales nos deja entrever un mundo en transformación, inestable y muy incierto, en el que la aparición de nuevos problemas, como la inmigración irregular, el cambio climático, el terrorismo transnacional, la criminalidad organizada, la seguridad alimentaria o el acceso a los recursos energéticos y las materias primas, por poner algunos ejemplos, son asuntos difíciles de gestionar de forma coordinada. En el contexto de una polarización cada vez mayor, la reconfiguración de las relaciones internacionales coloca a Europa en la tesitura de adaptarse con pragmatismo a las nuevas dinámicas y encontrar acomodo en esta nueva distribución de poder, o mantenerse fiel a unos valores – democracia liberal, derechos humanos, Agenda 2030 – que no son compartidos por una gran mayoría de actores que no aceptan de buen grado las normas de convivencia y unas Instituciones que consideran impuestas.

Hasta el estallido de la guerra de Ucrania, la paz dentro del continente parecía que era un objetivo cumplido. Garantizado un nivel de vida material óptimo en los Estados miembros de la Unión, a pesar de los efectos de las crisis financieras y de la pandemia del covid19, la apuesta por una democracia global mediante una Política de poder blando podía servir para cumplir el destino de asegurar la paz entre las naciones y calmar la conciencia frente a un pasado de expansión colonial, pero los desequilibrios demográficos, el relevo generacional en Europa o las consecuencias sociopolíticas de la migración hacen que la frontera Sur de Europa y el llamado Sur Global³ – Asia, África, Latinoamérica - sean una realidad geopolítica a tener en cuenta, y no meros mercados atractivos, destinos de inversión o proveedores de materias primas. La gobernanza global de Europa y Occidente colisiona con una presencia cada vez más asertiva de China, Rusia, y otros actores regionales como India, Turquía, Sudáfrica, Brasil, Arabia Saudí o Irán, países que no establecen sus relaciones en el altruismo, sino en un enfoque racional basado en el interés mutuo.

Desde el establecimiento de las instituciones y las organizaciones que dieron origen a la Unión Europea ha habido una tensión constante entre las instituciones centrales de la UE y los miembros clave sobre la forma de encarar el proyecto europeo. Los intentos de crear una institución supranacional dotada de poderes voluntariamente renunciados por parte de los estados miembros y transferidos a dicha entidad han generado dudas. En particular, sobre la capacidad de la UE para prevenir crisis y para proporcionar soluciones adecuadas. La invasión rusa de Ucrania puso de relieve, de nuevo, la amenaza rusa, pero también las brechas en la preparación y las respuestas a la amenaza, los riesgos inherentes a la dependencia económica de las fuentes de energía rusas y las cadenas de suministro de China, y la ausencia de iniciativa para adoptar una autonomía estratégica que vele por los intereses de Europa como entidad geopolítica propia, en un momento en el que la economía global sufre de un aumento del

³ Tras la post Guerra Fría y los cambios que se producen en el Sistema Internacional, el concepto de “Tercer Mundo” y Países No Alineados se reconfigura en un término geopolítico nuevo, el Sur Global, que implica compartir un conjunto de retos y vulnerabilidades, pero también la búsqueda de posición y liderazgo alternativo que cuestiona la arquitectura institucional de la globalización y que empieza a ser también un espacio de competencia.

Rodríguez de la Vega, Lía et al: “Introducción a dossier temático: el Sur Global y la construcción de un nuevo Sistema Internacional”, *Revista Oasis*, N°34 (Julio-Diciembre de 2021), en: <http://dialnet.unirioja.es>



proteccionismo y la guerra comercial que se arrastra desde los últimos años entre los países desarrollados contra China va en aumento. La guerra de Ucrania en curso ha cambiado también la prioridad de Europa de impulsar la economía frente a la inversión en defensa. Fortalecer la industria de defensa europea a largo plazo y unificar las demandas de la Unión Europea y Ucrania en una guerra contra el tiempo frente a una Rusia que busca una superioridad condicionante y que ha quebrado los resortes de Seguridad basados en la confianza fue una solución de compromiso ante una Comisión que apostaba por transformar la economía de Europa en una economía de guerra, y una Alemania reacia que sostenía que esa medida era ir demasiado lejos⁴.

La guerra de Ucrania tiene efectos colaterales que no sólo repercuten en el sistema de seguridad europeo. Los compromisos bélicos hacia Ucrania han limitado la dotación de recursos al Sur Global, agravando las crisis alimentarias⁵. En medio del creciente poder económico de Estados Unidos y China y la rivalidad entre ambos, Europa reexamina los riesgos que plantea China y las implicaciones de la competencia estratégica anunciada por la administración norteamericana. Desafíos externos que se unen a las crecientes dificultades internas, especialmente al aumento de la inflación, la desaceleración económica, la crisis de suministro energético o el acomodo de refugiados, principalmente ucranianos, pero también de inmigrantes procedentes del África Subsahariana y otras zonas de conflicto. Tensiones que fortalecen, por lo demás, las opciones políticas y de otras instancias que se oponen a la Unión Europea, o al menos la cuestionan.

2. Situación actual

El proyecto europeo nació del compromiso de renunciar al concepto mismo de poder, apostando por la primacía de lo técnico y lo jurídico frente a lo político y estratégico. Toda guerra es un fracaso, y tras la experiencia de las dos Guerras Mundiales, Europa decidió externalizar su Seguridad y vivir de los réditos de pertenecer a un mundo occidental con el que caminaba para afrontar las crisis inmediatas como un mero espectador. Maximalistas en materia de derechos humanos y con una burocracia en ocasiones agobiante, el mundo se mueve a una velocidad en la que los parámetros occidentales no son compartidos por las llamadas potencias revisionistas y a la que los europeos no le damos la solución que los desafíos requieren. Europa carece de una orientación estratégica coordinada, y las discrepancias internas impiden afrontar con eficacia los retos a la Seguridad que plantean escenarios complejos que van desde el Sahel, el flanco sur y la cuenca del Mediterráneo al Este y Oriente Medio. La necesidad de adaptarnos al nuevo escenario global es inevitable⁶, porque la renuncia a jugar un papel geopolítico activo más allá de nuestras fronteras nos hace parecer, a ojos de un mundo multipolar y cada vez más

⁴ Pascual, Guillermo, “Bruselas pide pasar a una “economía de guerra” y acelerar la producción de munición”, *Antena3 noticias*, 9 de mayo de 2023, en

https://www.antena3.com/noticias/mundo/bruselas-pide-pasar-economia-guerra-acelerar-produccion-municion_202305096459e24d73ab380001f5936a.html

⁵ En 2022 Naciones Unidas calculaba que alrededor de 180 millones de personas de 41 países podrían sufrir por la crisis alimentaria agravada por la guerra de Ucrania. El ataque a las instalaciones agrícolas y el bloqueo a los puertos del Mar Negro impedía sacar alrededor de 20 millones de toneladas de cereales destinados, fundamentalmente, a países en riesgo grave de hambruna de África y Oriente Medio. Torero, Máximo: “El impacto de la covid19 y de la guerra en Ucrania sobre la seguridad alimentaria: ¿hacia una crisis alimentaria?”, *Anuario Internacional CIDOB*, septiembre de 2022, en

https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2022/el_impacto_de_la_covid_19_y_de_la_guerra_en_ukrania_sobre_la_seguridad_alimentaria_hacia_una_crisis_alimentaria

⁶ Dacoba Cerviño, Francisco José: “En un mundo multipolar no sobrevivirán los más fuertes, sino los que mejor sepan adaptarse”, *IEEE Documento Análisis 84/2022*, 21 de diciembre de 2022, en https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2023/DIEEEA13_2023_FRADAC_Multipolar.html



transnacional, como una gran ONG⁷. Es verdad que el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, puso en marcha un proceso para dotar a la UE, si no de una Política Exterior común, al menos de coherencia a las formulaciones en las que los Estados miembros pueden tener criterios y sensibilidades comunes. Las competencias, recursos e instrumentos que antes estaban repartidos entre diversas instancias e instituciones, hoy están coordinados en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que asiste al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en este momento el español Josep Borrell. Y aunque han surgido escenarios de conflicto que han puesto a prueba la capacidad de coordinación de los estados miembros, como en los Balcanes, Nagorno-Karabaj, el Cuerno de África, el Sahel u Oriente Medio, las formas conjuntas y combinadas de acción exterior, incluidas la diplomacia, la ampliación, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y las actividades de desarrollo parece que están dando resultados más eficaces que en el pasado. Aun así, el sistema de toma de decisiones en las instituciones de la Unión, basado en la unanimidad, hace difícil, cuando no imposible, llegar a acuerdos ante intereses muchas veces contrapuestos. Junto a las voces que plantean la necesidad de reformar los Tratados⁸, la Comisión se muestra precavida a la hora de convocar una convención cuyos resultados podrían no ir en la dirección de avanzar hacia una comunidad política más fortalecida.

3. Instrumentos, políticas y estrategias

El anhelo de que la UE hable con una sola voz y actúe como un verdadero actor mundial, proyectando un papel positivo en el mundo se refleja, de forma recurrente, en el Informe Final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de la Unión, presentado por las presidencias de las tres instituciones (Consejo, Comisión y Parlamento) de la Unión el 9 de mayo de 2022⁹. La defensa del multilateralismo y el orden mundial basado en normas busca, sobre todo, coordinar la acción exterior priorizando la asociación y alianzas con terceros países y organizaciones multilaterales y regionales que comparten los mismos valores. Sostenibilidad, refuerzo de la prosperidad y la seguridad, ayuda humanitaria y protección civil, cooperación supeditada a la defensa de los valores y prioridades de la Unión o impulso de una política comercial basada en la inversión y la competencia leal, son los ámbitos de actuación de una Unión Europea que aún no ha entendido que el cambio mundial sostenible no puede prescindir de la ayuda del mundo emergente, que ha cambiado irreversiblemente los equilibrios del poder económico mundial. Además, el creciente comercio entre los países del Sur, junto con la fuerte penetración de China y Rusia, les hacen cada vez menos dependientes del Norte, especialmente de Europa.

La superposición entre los problemas de seguridad internos y externos no es algo nuevo. Europa participa en los debates internacionales sobre gobernanza, y desde los años 90 ha creado instrumentos políticos que se han ido adaptando a las nuevas realidades. Aun así, a menudo se ha confundido la estabilidad con la seguridad, el corto plazo con el largo plazo. Unas “estrategias” de seguridad que se han ido aprobando desde 2023 y un conjunto de planteamientos que, vistos ya desde la cercanía, parecen no solo inadecuados sino incluso hasta disparatados, cuando ya el poderío militar global estadounidense empezaba a tener serios correctivos, como si la Unión Europea pudiera vivir en una burbuja siendo su aportación a la

⁷ Everts, Steven: “Navigating a power political world”, EUISS Newsletter, November 2023, en <http://iss.europa.eu/content/navigating-power-political-world>

⁸ Borrell, Josep: “¿Habríamos sido capaces de hacerlo solos?”, *Política Exterior*, nº 208, 1 de julio de 2022, en <http://www.politicaexterior.com/articulo/josep-borrell-habríamos-sido-capaces-de-hacerlo-solos/>

⁹ El Informe final consta de 49 propuestas y más de 320 medidas con objetivos concretos. En Política Exterior, se abogó por reforzar la dimensión ética sobre la comercial y reducir el peso de la unanimidad. “Conferencia sobre el Futuro de Europa”, Comisión Europea, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_es



seguridad europea y mundial una mera *soft security*, privilegiando no asumir riesgos que entrañasen un despliegue militar, que para eso iban a seguir estando los Estados Unidos, por mucho que se hablase de gestión de crisis, pero sin aportar colectivamente los instrumentos para su exitosa gestión en un conjunto de escenarios de posible confrontación entre Estados, a pesar de las transformaciones de conflictos y las intervenciones de diversos estados que ya estaban teniendo lugar en zonas próximas al espacio europeo como resultado de las revoluciones árabes. Con ello se cumplía la pretensión de ser un “poder normativo”, pero sin poder de ordenación y disuasión efectivo. Además, el proceso de toma de decisiones ha sido (y es) lento y las contribuciones militares de los miembros de la Unión a proyectos comunes de consolidación de la UE como polo de poder relevante no se han realizado, salvo contadas excepciones, y esto se nota mucho más ahora cuando hay que garantizar la seguridad de un continente, donde la guerra entre Estados ha hecho su aparición, y contribuir con efectividad a mantener la seguridad global cuando ya el diseño de Naciones Unidas ha perdido incluso la relevancia relativa que todavía mantenía tras el final de la guerra fría.

En otro orden, la UE como actor global necesita generar influencia si quiere ser un actor geopolítico relevante. Y no puede serlo si no es capaz de generar confianza entre los países en desarrollo y emergentes, y poder cerrar acuerdos articulados en campos estratégicos, como el comercio, las cadenas de suministro, la energía, la inmigración, las telecomunicaciones o la inteligencia artificial. La voluntad de Europa de asumir una mayor responsabilidad en el futuro en zonas especialmente calientes y de vecindad, como el Sahel o el Cuerno de África, el Cáucaso y el Mediterráneo-Oriente Medio, y más allá, en función de una miríada de intereses, es una responsabilidad que no sólo parte de un anhelo altruista, sino que también es producto de un enfoque racional.

Ya en junio de 2016, la entonces Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Federica Mogherini, había presentado ante el Consejo Europeo la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, un documento que sustituía a la Estrategia de Seguridad Europea de 2003 coordinado en aquella ocasión por Javier Solana. Con el título *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte*, el texto de 2016 reflejaba las aspiraciones de la UE de ser un actor influyente de referencia en el orden mundial partiendo del reconocimiento de la crisis de identidad que aquejaba ya al proyecto europeo¹⁰. Como Principios rectores de la acción Exterior de la UE marcaba el concepto de “pragmatismo basado en principios”, enfoque por entonces novedoso, y unas prioridades muy ambiciosas que pasaban por transformar el sistema de gobernanza mundial para el siglo XXI sobre tres parámetros: credibilidad, capacidad de respuesta e integración.

Desde esta perspectiva, la Unión Europea lanzó el 1 de diciembre de 2021 la iniciativa de acción exterior denominada Pasarela Global (Global Gateway) con la finalidad mejorar la vida de las personas en todo el mundo, dando mayor visibilidad a la UE y contribuyendo a desarrollar las infraestructuras que se consideraban necesarias para crear prosperidad, empleo y servicios sostenibles en los diversos Estados y sus sociedades, poniendo sobre la mesa la movilización de 300.000 millones de euros en cinco años en inversiones en proyectos de alta calidad y sostenibles, teniendo en cuenta las necesidades de los países que se asociaran a la iniciativa, asegurando beneficios duraderos a las comunidades locales. El plan, no obstante, tenía también un objetivo claro, tratar de contrarrestar la influencia de China con los logros conseguidos mediante la iniciativa la Franja y la Ruta.

¹⁰ Durante la Guerra Fría las élites europeas descartaron la visión realista del mundo, en la creencia de que la extensión del progreso económico, la democracia y el estado de derecho y respeto por la libertad serían elementos suficientes de disuasión frente a la competencia y el cálculo cínico del poder. Las guerras son accidentes y, además, ocurren lejos de nuestras fronteras.



Meses antes, los líderes del G-7 reunidos en Cornualles del 11 a 13 de junio de 2021 trataron, bajo el lema general “Reconstruir mejor”, un gran número de asuntos apremiantes, en función de las consecuencias de la pandemia, como la preparación ante futuras pandemias y la recuperación económica; los retos geopolíticos y los asuntos exteriores; el comercio y el desarrollo; la promoción de sociedades abiertas y de los valores democráticos, y la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente. En el apartado dedicado al desarrollo, los dirigentes del G-7 reconocieron la importancia de las infraestructuras de los países de renta media y baja, que se habían visto desbordadas por la pandemia de COVID-19 y se comprometieron a realizar cambios fundamentales en la financiación de infraestructuras de calidad y sostenibles a nivel mundial, creando nuevas asociaciones a nivel global, prestando una atención especial a África, con el objetivo de alcanzar los 100.000 millones de dólares en inversiones en los países más necesitados con el apoyo del Fondo Monetario Internacional. Las instituciones financieras de desarrollo y los socios multilaterales tenían previsto invertir al menos 80.000 millones de dólares en el sector privado africano durante los próximos cinco años para apoyar la recuperación y el crecimiento económico sostenible. Los dirigentes de Australia, la India, Corea del Sur y Sudáfrica fueron invitados a asistir a una parte de la reunión como países invitados. Meses después, el G-20, en la reunión de líderes en Roma el 30-31 de octubre respaldó el objetivo de alcanzar los 100.000 millones de dólares.

En este contexto, la iniciativa de la Pasarela Global trataba de reforzar estos esfuerzos, alineándose con sus principales socios: los Estados Unidos y el G7 con la iniciativa Reconstruir un Mundo Mejor, el Reino Unido con la iniciativa Limpio y Verde, y Japón con sus iniciativas en Asia y África en especial a partir de 2019, buscando esta nueva iniciativa hacer frente a los desafíos del momento, cooperando con socios fiables y en proyectos que fuesen de alta calidad y sostenibles, fortaleciendo los sectores de transporte y energía, el sector digital y los sistemas de salud, educación e investigación, alineándose no solo con las decisiones del G-7 del que formaba parte, sino también con la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.

La iniciativa europea establecía como principios fundamentales para la canalización de inversiones los siguientes:

- Adherirse al Estado de Derecho, defender altos niveles de derechos humanos, sociales y de los trabajadores y respetar las normas, desde las reglas y normas internacionales hasta la propiedad intelectual.
- Transparencia, rendición de cuentas y sostenibilidad financiera.
- Identificación de proyectos en igualdad de condiciones en función de necesidades para sus economías y comunidades locales, así como en los propios intereses estratégicos de la UE y garantizar que su planificación tenga en cuenta la capacidad de los países de acogida para gestionar y mantener la infraestructura de manera sostenible una vez finalizada.
- Las infraestructuras a realizar han de ser limpias, resistentes al cambio climático y alineadas con el objetivo de consecución de cero emisiones netas.
- Las infraestructuras habían de ser seguras, que subsanasen vulnerabilidades, proporcionen conectividad de confianza y creasen capacidad frente a retos naturales o provocados por el hombre, amenazas físicas, cibernéticas o híbridas, coacción económica y protegiesen a los ciudadanos de vigilancias injustificadas.
- Atracción del sector privado no solo el sector financiero sino el tecnológico y el *know how*.

Como explicó el ex presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, la supervivencia del orden multilateral basado en normas pasaba porque Europa fuera el socio de primera elección



para los países en desarrollo y para los proyectos políticos comunes¹¹. Y eso implicaba cambiar el paradigma de la cooperación, sustentado actualmente en la recompensa o el castigo, y hacer ofertas más competitivas, constructivas y adecuadas a las necesidades reales de los países de origen. La Comisión veía la necesidad de continuar con el compromiso común en favor de los derechos sociales y políticos en todo el mundo, como una señal de identidad europea, pero sin caer en la ingenuidad de no reconocer que las exigencias que se establecían facilitaban que otros actores pudieran hacer ofertas más atractivas en función del contexto político no democrático de la inmensa mayoría de los países en vías de desarrollo y necesitados de estas inversiones¹².

La Pasarela Global también pretendía sincronizar las inversiones en infraestructuras a nivel global de los países miembros de la UE, y trataba de dejar claro que se trataba de una aproximación diferente a lo que otros países – léase China- venían haciendo y demostrar que las democracias podían hacer una importante aportación en la mejora de las necesidades locales y afrontar los desafíos globales, aunque de una forma diferente, defendiendo también sus propios intereses estratégicos, donde aparecían como prioritarios la transición digital y la transición verde, frente a proyectos financiados por China altamente contaminantes.

La expansión del poderío de China inquietaba a Estados Unidos y dividía a Europa¹³. Desde el lanzamiento de la iniciativa de la Franja y de la Ruta (BRI), con la ruta terrestre y la ruta marítima, en 2013 por Xi Jinping, las motivaciones económicas y geopolíticas subyacentes parecían querer rediseñar los mapas comerciales en todo el mundo, reestructurar la economía global y desplazar a Estados Unidos y a Europa como centro político y económico de un Orden Mundial que se quería redefinir¹⁴. China había tomado conciencia de su poder después de la pérdida del esplendor que tuvo en el pasado, y uno de sus objetivos era recuperar el poder que cree le pertenece¹⁵.

¹¹ Schulz, Martin: “El momento para apoyar al Sur Global es ahora”, *El País*, 2 de junio de 2022, en <http://agendapublica.elpais.com/noticia/18022/momento-apoyar-al-su-global-es-ahora>

¹² Según Freedom House, en 2022, el 52.86% de los países eran democracias electorales, <https://ourworldindata.org/grapher/countries-democracies-nondemocracies-fh>. Según el Economist Intelligence, Democracy Index solo 24 países se podían considerar democracias plenas. En Oriente Medio y África solo se podía considerar a un solo país como democracia plena, Mauricio. En Iberoamérica así se consideraba a Chile, Uruguay y Costa Rica. Y, en Asia, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y Taiwán. Todos los demás países de estas zonas regionales eran considerados democracias defectuosas, regímenes híbridos o regímenes autoritarios.

¹³ En el aspecto comercial, China posee un acuerdo no preferencial basado en la cláusula de nación más favorecida. La estrategia diplomática y geopolítica de China en el continente europeo se centra fundamentalmente en el comercio y la inversión desde que en 2003 se estableciera la Asociación Estratégica China-UE. Desde 2012 el proceso de institucionalización multilateral se ha incrementado, generando tensiones y una mayor división de Europa entre aquellos países que se han adherido al “Memorándum de Entendimiento para la Nueva Ruta de la Seda” (MoU por sus siglas en inglés) o no. El Foro 17+1 y las relaciones bilaterales tradicionales eran otra forma de instrumentalizar las iniciativas de cooperación. Alonso Marcos, Antonio y De Aragón Gordon, Ana: “El Belt and Road Initiative y la Estrategia Europea de Conectividad: ¿compatibles o irreconciliables?”, Documento de Opinión IEEA, 129/2020, 22 de octubre de 2020, en http://www.ieea.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE0129_2020ANTALO_conectividadEuropa.pdf/

¹⁴ Desde que en 2013 el presidente de China anunciara la Iniciativa, 147 países han firmado proyectos o han manifestado su intención de hacerlo. Algunos analistas creen que la BRI y su estrategia “Made in China 2025” es una amenaza para el comercio mundial y el pilar de una geopolítica asertiva. James; Berman, Noah y Chatzky, Andrew: “Chinas’ Massive Belt and Road Initiative”, *Council on Foreign Relations*, *cfr*, 2 de febrero de 2023, en <http://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

¹⁵ Los ciudadanos chinos, que son herederos de una civilización milenaria que tuvo en el pasado una relevancia importante a nivel internacional, creen que están corrigiendo una anomalía histórica, lo que llaman “el siglo de la vergüenza”, que fue la imposición por parte de Inglaterra, en el siglo XIX, de la apertura de las rutas marítimas mediante las “guerras del opio”. En la memoria colectiva del país permanece viva esa humillación frente a la pérdida de independencia y soberanía por elementos extranjeros y los problemas internos que generaron, incluida una guerra civil. Desde 2005 China se vende al mundo como una potencia responsable que proporciona bienes



Las áreas de cooperación se fueron también desarrollando, todas ellas con características chinas. A las cuatro áreas iniciales: consultas políticas, conexiones en infraestructura, facilitación del comercio y conectividad financiera, se fueron añadiendo otras a medida que la iniciativa se fue desarrollando (2015 Ruta de la seda digital, 2017, Ruta de la seda polar, 2017, Ruta de la seda de la salud, 2017 Ruta de la seda verde, 2018 Ruta de la seda espacial).

Inicialmente el desarrollo de la iniciativa fue lento. En 2014 solo cinco países firmaron esta cooperación, 16 más se unieron en 2015, de los cuales 8 europeos, otros 5 más en 2016 y 31 más en 2017 cubriendo así casi toda Asia Central, la mayoría del sudeste asiático y buena parte de Europa central y oriental. En 2018 ya la iniciativa se convirtió en global con la firma de acuerdos de cooperación por 61 nuevos países, 31 de ellos africanos y 7 islas del Pacífico y en 2019 otros 15 países firmaron acuerdos¹⁶. China se había convertido en una plataforma fundamental de interacción del Sur Global. Esto quedó patente en el segundo foro de la Franja y la Ruta que tuvo lugar en Pekín del 25 al 27 de abril de 2019¹⁷.

China, a su vez, fue adaptando y mejorando la iniciativa introduciendo la sostenibilidad de la deuda, los temas medioambientales, mejoras en la selección de proyectos e incluso algunos socios en la financiación de los mismos. Las inversiones durante estos primeros años se centraron de forma especial en el transporte y la energía, construyendo presas, hospitales, minas, cableados IT, oleoductos, una red de ferrocarriles, puentes, carreteras que iban a facilitar la conectividad y el cruce de fronteras hacia Asia central, el sur de Asia y el sudeste de Asia, creando zonas económicas especiales y zonas industriales, expandiendo la implantación de sus empresas tecnológicas y la utilización de su moneda. En el sector marítimo, la iniciativa, inicialmente pensada para una cooperación marítima con los países de ASEAN, llevó posteriormente a la construcción de puertos e instalaciones en el sudeste de Asia, el Océano Índico, el este de África, el Mediterráneo y otras zonas de Europa.

Atraídos en un principio por el interés de vincular Asia Oriental y Europa a través de una ambiciosa infraestructura física, los países europeos vieron en general con buenos ojos la renovación de los planes de China de la Ruta de la Seda, que convirtió a Asia Central, en su día, en el epicentro de la globalización, conectando durante algo más de un milenio los mercados orientales y occidentales y generando importantes intercambios económicos, religiosos y culturales¹⁸. Los beneficios derivados de la inversión en infraestructuras marítimas europeas, o en áreas industriales, hicieron pensar inicialmente a los europeos que la cooperación entre Europa y Asia podía ser simétrica y que el fortalecimiento de los elementos comunes reforzaría el papel y la influencia de Europa, pero ya en 2019 la Unión Europea barajaba entrar en competencia y realizar una respuesta. El 12 de marzo de 2019, la entonces alta representante para la Política Exterior de Seguridad de la Unión Europea, Federica Mogherini, remitió a varias instituciones europeas (Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo de ministros) un documento titulado “UE-China. Una perspectiva estratégica”, donde se decía lo siguiente: “China es, simultáneamente, en diferentes ámbitos políticos, un socio de cooperación con el

públicos a otros, al tiempo que ha comenzado a revisar el orden mundial existente persiguiendo objetivos concretos, como es la reforma de las instituciones internacionales y la creación de “instituciones paralelas”, como es el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés) y el Nuevo Banco de Desarrollo. Tamames, Ramón (2006): *El siglo de China*, Barcelona, Planeta.

¹⁶Tiezzi Shannon: “How China’s Belt and Road took over the world”, *The Diplomat*, 12 September 2023.

¹⁷ “The Second Belt and Road Forum: In Support of Sustainable Development”, Eurasian Research Institute, en <https://www.eurasian-research.org/publication/the-second-belt-and-road-forum-in-support-of-sustainable-development/>

¹⁸ Los países europeos del Este, los llamados PECOS, se mostraron entusiasmados con la Iniciativa de la Ruta y la Seda (BRI), cooperando a través de la plataforma 16+1 (luego 17+1 tras la incorporación de Grecia en 2018), y tras la invasión de Ucrania y el apoyo de China a Rusia, el grupo ha quedado reducido a 14+1, con la retirada de los tres países bálticos y quedando pendiente la retirada de Chequia.



que la UE tiene objetivos estrechamente alineados, un socio negociador con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la búsqueda del liderazgo tecnológico y un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza. Esto requiere un enfoque flexible y pragmático de toda la UE que permita una defensa de intereses y valores basada en principios. Las herramientas y modalidades del compromiso de la UE con China también deben diferenciarse en función de las cuestiones y políticas en juego”¹⁹. Esta toma de posición significaba un claro acercamiento a las posiciones que mantenía Estados Unidos, a pesar de los desencuentros y la desconfianza que la administración Trump estaba propiciando, y un cambio en la política hasta entonces mantenida por la UE, siendo considerada en Washington como un factor clave para establecer un contrapeso a la iniciativa de la Ruta de la Seda. El lanzamiento de la estrategia europea para la conexión de Europa y Asia ²⁰ en septiembre de 2018 y esta nueva estrategia abrían el camino para explorar la vinculación del componente económico de la estrategia de Estados Unidos para un Indico-Pacífico, libre y abierto con esta nueva perspectiva sobre China y la estrategia europea de conexión, para así poder movilizar miles de millones de dólares en inversiones en infraestructura como alternativa a la Ruta de la Seda²¹.

A partir de la pandemia del COVID, el cierre de fronteras y la reevaluación realizada por la nueva Comisión de la Unión Europea y en Estados Unidos con la nueva administración del presidente Joe Biden, indujo un cambio de política de los países occidentales y países asiáticos que no habían participado en la iniciativa de la Ruta de la Seda, como Japón, Australia y la India, que dio paso a la aprobación por la UE de la Pasarela Global, la iniciativa del G-7 liderada por Estados Unidos y otras iniciativas del Reino Unido, Japón, la OECD (The Blue Dot Network) y el Quad.

4. La movilización de recursos: forjando alianzas sin crear dependencias.

En esta tesitura, el 24 de febrero de 2022 Rusia procedió a invadir Ucrania produciendo un primer alineamiento de países. Ante la imposibilidad de actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por el derecho de veto de Rusia el borrador de resolución impulsado por Francia y México y copatrocinado por 90 países se presentó al pleno de la Asamblea General y el 24 de marzo la resolución que exigía el cese inmediato de hostilidades por parte de Rusia, así como todo ataque contra la población o infraestructura civil obtuvo 140 votos a favor, cinco en contra (Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, Rusia y Siria) y 38 abstenciones (20 países de África, 4 de Iberoamérica, 8 de Asia, incluyendo a China y la India, 4 de Asia Central, más Armenia e Irán).

El 23 de junio de 2022, el Consejo Europeo concedió el estatuto de candidato a Ucrania. Fortalecer la industria de defensa europea a largo plazo y unificar las demandas de la Unión Europea y Ucrania fue una solución de compromiso ante las divergencias entre una Comisión que apostaba por transformar la economía de Europa en una economía de guerra, y una Alemania que consideraba que era ir demasiado lejos.

¹⁹ “EU-China – A strategic outlook”, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Strasbourg, 12 March 2019, JOIN(2019) 5 final, p.1

²⁰ “Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy”, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Brussels, 19 September 2018 JOIN(2018) 31 final.

²¹ Small Andrew: “Why Europe is getting tough on China”, *Foreign Affairs*, 3 April 2019.



Tres días después se reunieron los líderes del G 7 en Baviera, siendo invitados especiales²² los líderes de Argentina, India, Indonesia, Senegal, África del Sur y Ucrania y de diversas organizaciones internacionales, Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (WHO), La Organización Mundial de Comercio (WTO), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, La Organización Internacional del Trabajo (ILO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), la Agencia Internacional de la Energía (IEA), así como el G7 Consejo Consultivo para la Igualdad de Género.

En esta reunión, la iniciativa “Reconstruir un Mundo Mejor” dio paso a otra iniciativa más robusta, denominada “Asociación sobre Infraestructuras e Inversión Mundiales” (AIIM). El presidente Joe Biden anunció que Estados Unidos iba a movilizar 200.000 millones de dólares en los próximos cinco años repartidos entre subvenciones, financiación federal y movilización de inversiones del sector privado. Junto con los demás miembros del G7 movilizarían hasta 2027, 600.000 millones de dólares. A esta cantidad se iban a añadir otras cantidades provenientes de otros socios, bancos multilaterales de desarrollo, instituciones financieras de desarrollo, fondos soberanos de inversión y otros. Los pilares o sectores principales iban a ser la seguridad energética global²³ y afrontar la crisis climática; el desarrollo, la expansión y el despliegue de redes de tecnologías seguras de la información y comunicaciones; el fomento de la igualdad y la equidad de género; y el desarrollo y mejora de la infraestructura de los sistemas de salud²⁴. Significativamente, el comunicado del departamento del Tesoro añadía los siguiente: “La inversión en infraestructuras que se adhiera a los principios de la AIIM generará rentabilidad, sostenibilidad, resiliencia, inclusión social y gobernanza sólida, proporcionando una valiosa alternativa al desarrollo de infraestructuras explotadoras y de baja calidad”²⁵.

Al año siguiente, en la 49ª cumbre de los Líderes del G7 celebrada en Hiroshima los días 19 y 21 de mayo de 2023, para abordar las numerosas crisis interconectadas que se estaban produciendo, China se convirtió en un objetivo destacado, junto a Rusia y la guerra de Ucrania, así como otros asuntos como los desafíos del desarme nuclear y la no proliferación, con especial atención al área del Índico-Pacífico. Japón quería centrar más la atención en el Índico-Pacífico. Ya el Quad, en la reunión de sus Líderes en Tokio el 24 de mayo, había comprometido más de 50.000 millones de dólares en inversiones y desarrollo de infraestructuras en el Índico-Pacífico

²² Las invitaciones a líderes no miembros del G7 tiene como objetivo estudiar de forma conjunta cómo movilizar las inversiones, el tipo de proyectos y ampliar la cooperación a un conjunto más amplio de países y regiones y expandir el alcance de la visión a Oriente Medio, África y al hemisferio occidental

²³ Los Líderes acordaron desarrollar nuevas asociaciones para una transición energética justa con Indonesia, India, Senegal y Vietnam, basándose en la asociación que ya tenían con Sudáfrica. Con motivo de la reunión de los líderes del G-20 en Indonesia el 15 de noviembre, tras una reunión del AIIM se puso en marcha esta asociación con Indonesia.

²⁴ “President Biden and G7 Leaders formally launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment”, 26 June 2022, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>

²⁵ “Statement by Secretary Yellen on President Biden’s Announcement of the Partnership for Global Infrastructure and Investment”, 26 June 2022, en <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0835>. Por su parte, el presidente del Consejo Charles Michel señaló que “La UE apoya plenamente la Asociación sobre Infraestructuras e Inversión Mundiales del G7. El 46% de la ayuda mundial al desarrollo procede de la UE. Cada año, casi 70 000 millones de euros se destinan a financiar más paz, más prosperidad y más desarrollo... La Unión Europea también está promoviendo su iniciativa Pasarela Global. En nuestra Cumbre UE-África del pasado febrero anunciamos un paquete de inversiones África-Europa de 150.000 millones de euros. Estamos invirtiendo en muchos proyectos, en África y con África. El cable submarino EurAfrica de la Pasarela Global y la cooperación farmacéutica local son dos buenos ejemplos de ello. Además, en la región Indo-Pacífica, estamos muy comprometidos en el campo de la conectividad sostenible en transporte, energía y tecnología”.



en los 5 años siguientes. Japón, a su vez, era el principal inversor en proyectos de infraestructura en el sudeste asiático²⁶.

Esta vez fueron invitados a la cumbre los representantes de Australia, Brasil, Islas Comoras, Islas Cook, la India, Indonesia, Corea del Sur y Vietnam y las Organizaciones Naciones Unidas, la Agencia Internacional de la Energía Atómica (IEA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (WHO) y la Organización Mundial del Comercio (WTO)²⁷. Para el primer ministro japonés la presencia de estos países y organizaciones iba a suponer un apoyo frente a la creciente autoafirmación de China y expandir el número de países que trataban de mantener un orden internacional basado en reglas establecidas. Era también un reconocimiento de la importancia del Sur Global²⁸.

La reunión, como indicamos, iba a discutir dos temas centrales, la guerra de Rusia en Ucrania y la creciente reafirmación de China. En el tema de la agresión de Rusia, la frustración de los países del G7 era evidente por la falta de condena o sanciones a Rusia de países como India, Brasil, Indonesia y Vietnam o incluso la equidistancia adoptada entre Moscú y Kiev. Conseguir el apoyo a Ucrania era una prioridad. En el caso de China las fuertes relaciones económicas limitaban un fuerte apoyo de los países del Sur Global. Esta reunión no sirvió ni para atraer a la esfera de influencia política a unos países que entendían que el orden internacional liberal basado en reglas no funciona si no estaban representados en los organismos que lo dirigen, ni querían adoptar una postura de apoyo a las posiciones de unos u otros, porque entendían que el intento de Pekín de consolidar nuevas estructuras y ampliar su radio de influencia era atractiva en la medida en que evitaba recibir lecciones morales y les facilitaba la consecución de objetivos de desarrollo económico y social, aparentemente sin condicionamientos ideológicos²⁹. Además, la crítica occidental a las prácticas y préstamos de China todavía necesitaba ir acompañada de una alternativa creíble y era pronto para valorar las iniciativas AIIM y la Pasarela Global. Por otra parte, en el caso de la agresión de Rusia a Ucrania, países europeos como Italia, Francia y Alemania se mostraban cautelosos y también Japón. Y en el caso de China, también existían discrepancias por parte de Francia. La firma de importantes acuerdos comerciales entre el presidente de Francia, Emmanuel Macron, y China en abril con motivo de su visita a Pekín había preocupado ante la evidencia de la dependencia europea con respecto a China en bienes estratégicos y la necesidad de desarrollar alternativas, a lo que se añadía las manifestaciones realizadas, donde explicó que se oponía a seguir incondicionalmente a Estados Unidos en una confrontación con China sobre Taiwán³⁰.

La sensación de que el papel de la Unión Europea, como miembro del G-7, había pasado desapercibido y que sólo Francia, y de forma negativa, había acaparado la atención, fue

²⁶ Domínguez Gabriel: “Why Japan still leads in Southeast Asian Infrastructure investment”, *The Japan Times*, 6 December 2022.

²⁷ “Ministerio de Exteriores de Japón (2023). G7 Hiroshima Documents”, en <https://www.g7hiroshima.go.jp/en/documents/>

²⁸ Hyung-Jin Kim & Yamaguchi Mari: “Guest nations at the G-7 reflect outreach to developing countries”, *The Associated Press*, 15 May 2023, en <https://businessmirror.com.ph/2023/05/15/guest-nations-at-the-g-7-reflect-outreach-to-developing-countries/>

²⁹ La Organización de Shanghai o la Cumbre China-Asia Central, independientemente de los BRICS, son foros atractivos para unos países que buscan su acomodo en el nuevo orden internacional que perciben naciente. El colonialismo europeo en África y el Sudeste Asiático no se ha olvidado, ni tampoco las intervenciones militares de Estados Unidos al margen de un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y perciben que ha existido un doble rasero

³⁰ “Seven priorities for the G7 in 2023”, Crisis Group, New York /Brussels 15 May 2023, en <https://www.crisisgroup.org/global/sb10-seven-priorities-g7-2023>



compartida por los expertos.³¹ No obstante, los países miembros de la Unión Europea y Estados Unidos habían encontrado en la adopción del término *de-risking* una fórmula unitaria de coordinación de su política hacia China³². Aun así, el intento de construir un frente unido contra China no dio el resultado esperado. Marcada por la guerra de Ucrania y las tensiones entre Estados Unidos y China, la Cumbre del G-7 puso en evidencia que el Sur Global no sólo quería más poder económico, sino también político y un diálogo en igualdad de condiciones con un Occidente que entendía que estaba en retirada. La cuestión fundamental para los países del Sur Global se centraba en que estaba en cuestión la relevancia del G-7 para afrontar las grandes cuestiones del Sur Global: inflación creciente, una deuda que se iba acumulando y que no se podía pagar, la subida de los tipos de interés o carencias en productos básicos, y el papel del G7 para liderar una economía mundial cada vez más dependiente del crecimiento de los países menos desarrollados planteaba interrogantes.

En este sentido hay que reseñar que, en la reunión especial entre miembros del G7 y países invitados, se trató de identificar los métodos más adecuados para movilizar las inversiones en infraestructuras en estos países y se anunciaron un conjunto de proyectos de referencia en energía, adaptación y mitigación climática, cadenas de suministro y conectividad digital y de transporte, seguridad alimentaria, salud, e igualdad y equidad de género³³.

Por su parte, en la Unión Europea en la reunión del Consejo de la Pasarela Global en diciembre de 2022, la primera que tenía lugar desde el lanzamiento de la iniciativa, se procedió a hacer una evaluación de lo realizado en el primer año en el sector digital, en el de la energía, en el sector de salud y en corredores de transporte estratégicos. Este primer año fue un año de organización y estructuración. El hito inaugural lo constituyó el paquete de inversión África-Europa, con una inversión de aproximadamente 150 000 millones de euros destinados a reforzar la cooperación con los socios africanos y se empezaron a realizar proyectos en Asia y el Pacífico y en América Latina y el Caribe, donde se anunció una inversión global de la UE y sus Estados miembros de más de 45.000 millones de euros³⁴. En esta reunión de diciembre se discutieron las prioridades para su puesta en práctica en 2023 en todas las zonas regionales y los proyectos de referencia, en línea con los compromisos del G7. De esta forma, para 2023 se acabaron lanzando noventa proyectos de referencia en todo el mundo en los sectores de energía, transporte y conectividad digital para fortalecer los sistemas de salud, educación e investigación³⁵.

Un año después, en octubre de 2023, se celebró el Foro de la Pasarela Global y se anunció el lanzamiento de nuevos proyectos. En diciembre, la página web de la Comisión recogía por zonas regionales los proyectos de referencia de forma detallada³⁶. Para algunos críticos, la iniciativa, al ser era una iniciativa de acción exterior, todavía se parecía mucho a la cooperación para el desarrollo. Esto daba lugar a interpretaciones equivocadas que algunos centros de pensamiento ya estaban haciendo y había que poner más énfasis en el concepto de

³¹ Conte de los Ríos, Augusto: “Breves conclusiones sobre la Cumbre del G7 en Hiroshima”, Ejércitos, 2 de junio de 2023, en <http://revistaejercitos.com/2023/06/02/breves-conclusiones-sobre-la-cumbre-del-g7-en-hiroshima/>

³² Roy Denny: “What ‘de-risking’ means for China”, The Diplomat, 27 May 2023, en <https://thediplomat.com/2023/05/what-de-risking-means-for-china/>

³³ “Factsheet on the G7 Partnership for Global Infrastructure and Investment”, G7 2023, Hiroshima Summit, en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/06/Factsheet-on-the-G7-Partnership-for-Global-Infrastructure-and-Investment.pdf>

³⁴ “Global Gateway”, European Commission, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es

³⁵ *Ibid.*

³⁶ “Global Gateway flagship projects – Infographics”, en https://international-partnerships.ec.europa.eu/publications/global-gateway-flagship-projects-infographics_en?prefLang=es



conectividad. Además, la iniciativa había pasado para su realización de los servicios de la SEAE a los de la DG INPTA. Tampoco quedaba clara la aplicación de los principios fundamentales a la hora de canalización de inversiones, tal como recoge la iniciativa, pues en la lista de países con proyectos de referencia publicados en diciembre de 2023 aparecen no solo países autoritarios, sino solemnes dictaduras. Los elementos rectores de su gestión también parecían mejorables y la puesta en práctica necesitaba una mayor coherencia, evitar los intereses creados, y conseguir una clara diferenciación de la oferta europea con respecto a las ofertas de terceros³⁷.

5. Evitar la formación de una coalición antioccidental

El problema subyacente, por más que no se quisiera decir abiertamente, eran las políticas que China estaba implementando y entender hasta donde China quería y podía llegar. Si la UE, los Estados Unidos y sus aliados conseguían atraer a los países del Sur Global, y de forma especial a las potencias medias, hacia un planteamiento renovado y fortalecido de un orden global liberal, China, con gran dificultad podría romper el sistema creando un sistema paralelo. Se trataba también de atraer a China evitando aparecer que se busca su aislamiento o la desvinculación, sino una lógica competición y demostrar que los países occidentales y sus principales aliados mantienen una capacidad económica, tecnológica y militar que es muy difícil de contornear. Esta era la cuestión central de la que pendían iniciativas como la Pasarela Global.

Pero esto no es sencillo, pues China con la iniciativa de la Franja y la Ruta ha conseguido unos réditos muy importantes, acceso a importantes recursos, crecimiento comercial con la diversificación de mercados, desarrollo de sus empresas estatales y de su economía, e implantado su sistema de telecomunicaciones y la infraestructura digital en amplias zona regionales, poniendo las bases para el predominio futuro en la economía digital, una mayor internacionalización de su moneda, numerosos intercambios culturales y becas para estudiar en sus universidades, implantación de Institutos Confucio y medios de comunicación difundiendo la visión política de China. China con un montante estimado de 1,34 billones de dólares en préstamos al extranjero entre el año 2000 y el 2021 se había convertido en el mayor prestamista/acreador del mundo y había influido e influye en la política interior y la política exterior de diversos Estados, incluidos Estados de la Unión Europea. No se trataba meramente de las inversiones y los préstamos con el problema posterior de la trampa de la deuda y el control posterior del gobierno chino de activos por falta de pago, sino la implantación de un modelo político que refuerza los modelos autoritarios de muchos estados del Sur Global, independientemente de la corrupción, la falta de transparencia y proyectos sin sostenibilidad social o medioambiental. Y la atracción realizada de importantes potencias medias.

Pero el gobierno chino también vio la necesidad de estructurar y complementar mejor la iniciativa, a la vista de la reacción de los países occidentales y sus principales aliados y, en septiembre de 2021, Xi Jinping propuso la Iniciativa de Desarrollo Global en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas. La iniciativa apuesta en esta ocasión por el desarrollo como prioridad, acelerar la puesta en práctica de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y por un enfoque centrado en la gente. Propuso también ocho asuntos prioritarios: alivio de la pobreza, seguridad alimentaria, lucha contra las epidemias y suministro de vacunas, financiación para el desarrollo, cambio climático y desarrollo verde, industrialización, economía digital e interconectividad.

Y Xi Jinping ha seguido dando pasos buscando una diferenciación y una transformación/sustitución del orden internacional: En abril de 2022 propuso la iniciativa de

³⁷ Sauvignon Fanny, Benaglia Stefania: "An EU Global Gateway...to What?", CEPS, 27 November 2023, en <https://www.ceps.eu/ceps-publications/an-eu-global-gateway-to-what/>



Seguridad Global en la conferencia anual del Foro de Boao, en marzo de 2023 presentó la iniciativa de Civilización Global y, posteriormente, en septiembre de 2023, la Oficina de Información del Consejo de Estado de China publicó un libro blanco titulado "Una comunidad global de futuro compartido: Propuestas y acciones de China". Estaba claro que China pretendía seguir por una senda distinta y no pretendía una acomodación con el sistema internacional y las reglas de funcionamiento existentes, acomodación muy complicada desde la perspectiva marxista leninista de Xi Jinping, no solo teórica sino también operacional³⁸, y la profunda desconfianza generada desde su ascenso a la presidencia de la República Popular China en marzo de 2013 y los cambios introducidos a partir de 2014.

Este esfuerzo de remodelación internacional se ha visto facilitado con la creación por China de un conjunto de foros y organizaciones internacionales alternativas. A nuestros efectos hay que subrayar el desarrollo de la Organización de Cooperación de Shanghái con un incremento de miembros sostenido, el último Irán en 2023 y, en especial el grupo de los BRICS en importante expansión. En la cumbre de Johannesburgo de agosto de 2023, los BRICS decidieron invitar a Arabia Saudí, Argentina, Egipto, Etiopía, Emiratos Árabes Unidos e Irán a unirse como miembros de pleno derecho al grupo. Más de 40 países habían manifestado su interés en unirse al grupo³⁹. El BRICS10 es una apuesta estratégica a largo plazo, que busca la reorientación geoeconómica con la integración progresiva del Norte de África y Asia Occidental. Los BRICS, tras la entrada de los nuevos miembros, aunque Argentina tras la elección de Javier Milei no se ha adherido, contarán con el 46% de la población mundial y el 25% de las exportaciones globales, y su PIB superará al del G7.

El poder emergente de los BRICS tiene implicaciones en el nuevo orden internacional que se intenta desarrollar, también la simbiosis que empieza a darse entre la BRI y los BRICS a través de los proyectos de conectividad de infraestructuras en todo el Sur Global. La ampliación a otras potencias regionales y a otros países en desarrollo con problemas compartidos es percibida por la UE y los demás países del G7 como un desafío, al tiempo que se entiende que tratan de construir relaciones constructivas entre países y regiones que no han pasado por los mismos procesos históricos que los europeos. La falta de una política articulada de la UE hacia los BRICS se puso de manifiesto precisamente durante la conferencia que el pasado 7 de diciembre organizó en Bruselas el centro de análisis *Vocal Europe* con el apoyo del Partido Popular Europeo (PPE)⁴⁰. Bajo el título "Amenaza, competencia u oportunidad para la UE", la representante permanente de Sudáfrica ante la UE, Tokozile Xasa, se esforzó en destacar que la ampliación de los BRICS no debe verse como un desafío a otros sistemas ni como una exclusión de los socios comerciales tradicionales de la UE. Aun así, dejó claro que para que las alianzas de la UE y las perspectivas de cooperación con los países BRICS se materialicen es necesario reequilibrar las relaciones y la equidad en la búsqueda de beneficios mutuos.

De momento el grupo es bastante heterogéneo, resaltando la contraposición y enemistad entre China y la India, pero la cooperación económica que se está desarrollando y las

³⁸ Véase Pottinger Matt, Johnson Matthew and Feith David: "Xi Jinping in his own words", *Foreign Affairs*, 30 November 2022. Ruud Kevin: "The World according to Xi Jinping", *Foreign Affairs* November/December 2022. Rudd Kevin (2022): *The Avoidable War*, New York, Public Affairs, pp.284-400.

³⁹ La condición establecida es que no exista una relación vinculante del país solicitante con los países occidentales. Chutel Lyndsey: "BRICS Meeting Attracts Global Interest Not Seen in Years", *The New York Times*, 22 August 2023, en <https://www.nytimes.com/2023/08/22/world/europe/brics-summit.html>. "The BRICS Summit 2023: Seeking an Alternate World Order?", Council on Foreign Relations, 21 August 2023, en <https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/brics-summit-2023-seeking-alternate-world-order>.

⁴⁰ "Policy Debate: The Rising Power of BRICS: Implications for the European Union", *Vocal Europe*, en <http://www.vocaleurope.eu/policy-debate-the-rising-power-of-brics-implications-for-the-european-union/>



discusiones sobre finanzas, comercio e inversiones tocan asuntos importantes de interés para el Sur Global como la energía, infraestructuras, la economía digital, la utilización de las monedas nacionales y el mercado de trabajo. Todos los miembros tienen sus propias agendas y su visión de cómo tiene que ser el sistema internacional y rechazan que Estados Unidos o la UE impongan limitaciones a su política exterior y a sus economías, aunque no se puede considerar como una coalición antioccidental de momento. Tampoco existe un líder indiscutido y aceptado en el grupo, ni un directorio.

6. Conclusiones.

La UE siente la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades políticas, económicas y estratégicas cambiantes y reforzar y reestructurar sus políticas. Una de ellas, y de forma principal, es la reestructuración de sus relaciones con lo que se denomina el Sur Global. La iniciativa Pasarela Global tiene este objetivo y entra en el contexto de reestructuración de los planteamientos de acción exterior y ayuda al desarrollo occidentales inducidos por el temor al incremento de influencia y los avances de China en el Sur Global con la iniciativa de la Franja y de la Ruta desde su lanzamiento en 2003. Solo pasados unos años se consideró que esta iniciativa implicaba un desplazamiento/sustitución de la presencia e intereses de los países del G-7 en diversas zonas regionales. El caso más llamativo en esta falta de visión ha sido, en el caso de la UE, la creación del foro o plataforma 17+1, reducido en la actualidad a 14+1.

De esta forma, tras la pandemia del COVID19, los países del G7 de la mano de Estados Unidos procedieron a lanzar o reestructurar iniciativas sobre inversión y creación de infraestructuras en el denominado Sur Global, donde significados actores estatales buscaban ya un cambio y transformación del sistema internacional y sus instituciones más cercano a sus intereses. Es aquí donde hay que encuadrar la iniciativa de acción exterior de la UE denominada Pasarela Global. Si Europa quiere ser un actor geopolítico relevante, debe generar influencia y conseguir que los países en desarrollo se sientan atraídos por sus planteamientos de acción exterior y una cooperación que asegure beneficios duraderos a las poblaciones locales. Pero la iniciativa, a pesar de encontrarse en su tercer año tras su lanzamiento, necesita consolidación y hacer frente a inevitables distorsiones y dificultades en la aplicación de los principios fundamentales establecidos a la hora de la canalización de inversiones, mejorar su gestión, evitar incluso intereses creados, una mayor coherencia y conseguir una clara diferenciación de la oferta europea con respecto a las ofertas de terceros, sin depender de posibles vaivenes en función de resultados electorales en la UE y en los Estados Unidos.

Este impulso occidental dio lugar a la reacción del gobierno de China, reestructurando la iniciativa de la Franja y la Ruta. Luego, la agresión militar de Rusia a Ucrania con los apoyos recibidos al país agresor y al agredido mostró la fragilidad del sistema internacional estructurado tras el final de la Segunda Guerra Mundial y reformado tras el final de la guerra fría. Una parte importante y significativa del Sur Global rehusó adoptar una posición de apoyo a Ucrania o mantuvo una cierta equidistancia con los bandos enfrentados, a pesar de tratarse de una clara violación de la Carta de las Naciones Unidas por un país miembro del Consejo de Seguridad.

Poner coto a esta deriva iba a ser complicado. Las iniciativas de implicación y modernización del Sur Global, dejando de lado las que venía desarrollando Japón, estaban en sus inicios y tenían que hacer frente a resultados ya consolidados de China desde el lanzamiento en 2013 de la iniciativa de la Ruta y la Franja, a pesar de sus notables deficiencias. La inmensa mayoría de los países que se habían adherido a esta iniciativa entendían que el intento de Pekín de consolidar nuevas estructuras y ampliar su radio de influencia era atractiva en la medida en que evitaba condicionar sus sistemas políticos y les facilitaba la consecución de objetivos de



desarrollo económico y social aparentemente sin condicionamientos ideológicos. A esto se añadía el desarrollo de otro tipo de iniciativas para estructurar el Sur Global al margen de los países occidentales y sus aliados, dentro de organizaciones y foros internacionales que China había ido creando, siendo el desarrollo de los BRICS el más llamativo e importante, aunque no suponga en el futuro previsible un foro alternativo al G7, ni puede existir una clara dirección de China, ni tampoco un directorio, en función de los Estados componentes.

El objetivo de movilizar recursos para la modernización el Sur Global, forjando alianzas sin crear dependencias y evitar la formación de coaliciones alternativas en el Sur Global que acaben estructurando una ordenación internacional en clara competición/sustitución del sistema internacional actual es un reto de enormes proporciones tanto para la Unión Europea como para Estados Unidos y sus aliados.

La pérdida de peso de Francia en África y el Mediterráneo, o de España en el norte de África, Iberoamérica y Oriente Medio, son buenos ejemplos de la importancia de este desafío.

Bibliografía

Alonso Marcos, Antonio y De Aragón Gordon, Ana: “El Belt and Road Initiative y la Estrategia Europea de Conectividad: ¿compatibles o irreconciliables?”, Documento de Opinión IEEE, 129/2020, 22 de octubre de 2020, en

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEE0129_2020ANTALO_conectividadEuropa.pdf/

Borrell, Josep: “¿Habríamos sido capaces de hacerlo solos?”, *Política Exterior*, N° 208, (1 de julio de 2022), en <http://www.politicaexterior.com/articulo/josep-borrell-habriamos-sido-capaces-de-hacerlo-solos/>

Chutel Lyndsey: “BRICS Meeting Attracts Global Interest Not Seen in Years”, *The New York Times*, 22 August 2023, en

<https://www.nytimes.com/2023/08/22/world/europe/brics-summit.html>

“Conferencia sobre el Futuro de Europa”, Comisión Europea, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_es

“Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy”, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Brussels, 19 September 2018 JOIN(2018) 31 final.

Conte de los Ríos, Augusto: “Breves conclusiones sobre la Cumbre del G7 en Hiroshima”, *Ejércitos*, 2 de junio de 2023, en <http://revistaejercitos.com/2023/06/02/breves-conclusiones-sobre-la-cumbre-del-g7-en-hiroshima/>

Dacoba Cerviño, Francisco José: “En un mundo multipolar no sobrevivirán los más fuertes, sino los que mejor sepan adaptarse”, IEEE Documento Análisis 84/2022, 21 de diciembre de 2022, en

https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2023/DIEEEA13_2023_FRADAC_Multipolar.html

Domínguez Gabriel: “Why Japan still leads in Southeast Asian Infrastructure investment”, *The Japan Times*, 6 December 2022.



“EU-China – A strategic outlook”, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Strasbourg, 12 March 2019, JOIN(2019) 5 final,

Everts, Steven: “Navigating a power political world”, EUISS Newsletter, (November 2023), en <http://iss.europa.eu/content/navigating-power-political-world>

“Factsheet on the G7 Partnership for Global Infrastructure and Investment”, G7 2023, Hiroshima Summit, en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/06/Factsheet-on-the-G7-Partnership-for-Global-Infrastructure-and-Investment.pdf>

Fojón, Enrique: “Europa en crisis”, *Ejércitos*, 13 de febrero de 2023, en <http://revistaejercitos.com/2023/02/13/europa-en-crisis/>

“Global Gateway”, European Commission, en http://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

“G7 Hiroshima Summit”, Ministerio de Exteriores de Japón. en <https://www.g7hiroshima.go.jp/en/documents/>

Hyung-Jin Kim & Yamaguchi Mari: “Guest nations at the G-7 reflect outreach to developing countries”, *The Associated Press*, 15 May 2023, en <https://businessmirror.com.ph/2023/05/15/guest-nations-at-the-g-7-reflect-outreach-to-developing-countries/>

James; Berman, Noah y Chatzky, Andrew: “Chinas’s Massive Belt and Road Initiative”, *Council on Foreign Relations*, *cfr*, (2 de febrero de 2023), en <http://www.cfr.org/backgroundunder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

Liboreiro, Jorge, “La Comisión Europea revela un plan de 500 millones de euros para fabricar munición”, *Euronews*, 3 de mayo de 2023, en <https://es.euronews.com/embed/2263550>

Mc Bride James; Berman, Noah y Chatzky, Andrew: “Chinas’s Massive Belt and Road Initiative”, *Council on Foreign Relations*, 2 February 2023, en <http://www.cfr.org/backgroundunder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

“Ministerio de Exteriores de Japón (2023). G7 Hiroshima Documents”, en <https://www.g7hiroshima.go.jp/en/documents/>

Pardo de Santayana, José, “La guerra de Ucrania y la rebelión del Sur global”, Documento de Análisis IIEE 63/2022, en http://www.ieee.es/Galeias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA63_2022_JOSPAR_Ucrania.pdf

Pascual, Guillermo, “Bruselas pide pasar a una “economía de guerra” y acelerar la producción de munición”, *Antena3 noticias*, (9 de mayo de 2023), en https://www.antena3.com/noticias/mundo/bruselas-pide-pasar-economia-guerra-acelerar-produccion-municion_202305096459e24d73ab380001f5936a.html

“Policy Debate: The Rising Power of BRICS: Implications for the European Union”, *Vocal Europe*, en <http://www.vocaleurope.eu/policy-debate-the-rising-power-of-brics-implications-for-the-european-union/>

Pottinger Matt, Johnson Matthew and Feith David: “Xi Jinping in his own words”, *Foreign Affairs*, 30 November 2022.

“President Biden and G7 Leaders formally launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment”, 26 June 2022, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>



Ritzen, Jo (2019): *Una segunda oportunidad para Europa. La Unión Europea desde las perspectivas de la economía, la política y el derecho*, Madrid, Pirámide

Rodríguez de la Vega, Lía et al: “Introducción a dossier temático: el Sur Global y la construcción de un nuevo Sistema Internacional”, *Revista Oasis*, nº34 (Julio-Diciembre de 2021), en <http://dialnet.unirioja.es>

Roy Denny: “What ‘de-risking’ means for China”, *The Diplomat*, 27 May 2023, en <https://thediplomat.com/2023/05/what-de-risking-means-for-china/>

Ruud Kevin: “The World according to Xi Jinping”, *Foreign Affairs*, November/December 2022.

Rudd Kevin (2022): *The Avoidable War*, New York, Public Affairs.

Sauvignon Fanny, Benaglia Stefania: “An EU Global Gateway...to What?”, CEPS, 27 November 2023, en <https://www.ceps.eu/ceps-publications/an-eu-global-gateway-to-what/>

Schulz, Martin: “El momento para apoyar al Sur Global es ahora”, *El País*, 2 de junio de 2022, en <http://agendapublica.elpais.com/noticia/18022/momento-apoyar-al-su-global-es-ahora>

“Seven priorities for the G7 in 2023”, Crisis Group, New York /Brussels 15 May 2023, en <https://www.crisisgroup.org/global/sb10-seven-priorities-g7-2023>

Small Andrew: “Why Europe is getting tough on China”, *Foreign Affairs*, 3 April 2019.

Smit Jacobs, Karin, “Chinese strategic interests in European ports”, European Parliamentary Research Service, EPRS, (February 2023), en [http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739367/EPRS_ATA\(2023\)739367_EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739367/EPRS_ATA(2023)739367_EN.pdf)

“Statement by Secretary Yellen on President Biden’s Announcement of the Partnership for Global Infrastructure and Investment”, 26 June 2022, en <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0835>

Tamames, Ramón (2006): *El siglo de China*, Barcelona, Planeta.

“The BRICS Summit 2023: Seeking an Alternate World Order?”, Council on Foreign Relations, 21 August 2023, en <https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/brics-summit-2023-seeking-alternate-world-order>.

“The Second Belt and Road Forum: In Support of Sustainable Development”, Eurasian Research Institute, en <https://www.eurasian-research.org/publication/the-second-belt-and-road-forum-in-support-of-sustainable-development/>

Tiezzi Shannon: “How China’s Belt and Road took over the world”, *The Diplomat*, 12 September 2023.

Torero, Máximo: “El impacto de la covid19 y de la guerra en Ucrania sobre la seguridad alimentaria: ¿hacia una crisis alimentaria?”, Anuario Internacional CIDOB, (septiembre de 2022), en

https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2022/el_impacto_de_la_covid_19_y_de_la_guerra_en_ucrania_sobre_la_seguridad_alimentaria_hacia_una_crisis_alimentaria