

LA POLÍTICA EUROPEA ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS DE CHINA

Presidente, señoras y señores académicos, comenzaré mi intervención recordando la primera visita que tuve ocasión de realizar a la China nacionalista en el año 1964, acompañando al entonces ministro de Asuntos Exteriores Fernando Castiella, que fue miembro de esta corporación.

La visita a Taipéi fue parte de una etapa de un largo recorrido que se inició con una larga estancia en Filipinas y a la que siguió la visita a diversos países de Oriente y concluyó con el viaje a Estados Unidos y la entrevista con su Presidente.

En Taipéi tuvimos ocasión de conocer al presidente Chiang Kai-shek. Durante la cena oficial, en una esquina de la mesa, recorrí mentalmente algo de la historia de aquel país: la marcha del ejército del Kuo-min-tang en los años veinte, el papel que desempeñó en la Segunda Guerra Mundial, situando a China entre los Cuatro Grandes, las batallas de Chiang con Mao Tse Tung, y su retirada en 1949 a la isla de Formosa.

Su presencia durante la cena fue muy silenciosa. En la breve entrevista que mantuvo con Castiella, a quien acompañé, tampoco fue demasiado explícito, ya que no se lo permitía ni su edad ni su estado de salud.

Me impresionó más su mujer, inteligente y activa que, en el curso de la cena, se interesó por cuestiones políticas y culturales, planteando diversas preguntas, a las que fue respondiendo el ministro. Pensé entonces, desde la punta de la mesa en que me encontraba, el papel que habían jugado en la política china ella y su hermana, vicepresidenta de la República Popular con el presidente Mao Tse Tung, que recibió el Premio Stalin para la Consolidación de la Paz en 1950. Dos hermanas que desde sistemas bien distintos representaban las dos caras de China.

Años más tarde, ya como ministro de Asuntos Exteriores, acompañé SM el Rey a su visita a la República Popular China. Esperaban al pie del avión el Presidente de la República Popular Hua Guofeng y el viceprimer ministro, Deng Shiao Ping, hombre fuerte del régimen y personalidad relevante.

A continuación el rey hizo entrega de la ofrenda floral en el Mausoleo de Mao Tse Tung en la plaza de Tiananmen.

Por la tarde acudimos al Gran Palacio del Pueblo para celebrar las reuniones de trabajo con Deng Shiao-Ping y varios ministros.

El rey, durante la cena oficial, pronunció un discurso manifestando su preocupación por las graves tensiones entre las grandes potencias con pretensiones hegemónicas y su terrible potencial bélico. Al referirse a la descolonización mencionó la necesidad de respetar la voluntad de los pueblos y el deseo de que al alcanzar su independencia no vieran coartado su destino por nuevas dependencias exteriores. Contestó al rey Deng Shiao Ping, que hizo mención a la historia de lucha, mantenida tanto por España como por China, contra agresiones extranjeras, lo que ponía de manifiesto que un pueblo que se atreve a luchar hasta el final en defensa de su independencia nacional constituye una invulnerable muralla de hierro.

A continuación recordó la guerra de guerrillas practicada en los albores del siglo XIX por el pueblo español y la comparo con el método empleado por el presidente chino que derrotó a los enemigos armados tanto del interior como del exterior en las prolongadas guerras revolucionarias.

Puso término diciendo que, después de aplastada la “banda de los cuatro”, el pueblo chino estaba dispuesto a desarrollar relaciones de amistad y cooperación con diversos países, sobre la base de los cinco principios de coexistencia pacífica y con el propósito de aprender todo lo avanzado en países extranjeros.

Tal vez lo más interesante de la reunión que celebramos al día siguiente con Deng Shiao Ping, fue la crítica de Deng al régimen social de la Unión Soviética, que a su juicio había pasado de ser el primer país socialista a un país social-imperialista.

“Ellos han heredado -dijo-la política de los viejos zares. A continuación crítico a Estados Unidos, la única potencia hegemónica al terminar la guerra, que, sin embargo, se había encontrado con la resistencia de los diversos pueblos que no habían logrado aún su independencia. Mencionó también que EEUU, después de encender el fuego de la guerra, sufrió serias derrotas primero en Corea y luego en Indochina.

De las palabras de Deng Shiao Ping parecían deducir una suerte de liquidación del marxismo-maoísmo y el propósito de convertir al país en un nuevo imperio, pero sin el esquema mental que hasta entonces había presidido su desarrollo desde la llegada de Mao.

Parecía como si China se apartase de los modelos vigentes para acercarse a lo que se ha denominado un modelo de dictadura deliberativa, con perfiles poco definidos, distinto a los ejemplos conocidos.

Daré un salto ahora a los momentos más recientes para poner de manifiesto que, actualmente, China y la Unión Europea son dos economías relevantes a nivel mundial y actores en el escenario de las relaciones internacionales.

1. Introducción

China y la Unión Europea son dos de las economías más importantes a nivel mundial y son actores muy relevantes en el escenario de las relaciones internacionales¹. Las relaciones entre ambos se han intensificado en las últimas décadas y están llamadas a hacerlo aún más en el futuro, a pesar de sus diferencias y por encima de los contenciosos que a día de hoy les enfrentan. Ambos han experimentado cambios gigantescos y afrontan desafíos muy importantes para los que su cooperación y entendimiento pueden ser muy fructíferos, tanto como lo puede ser para mejorar la gobernanza global en la que ambos tienen un papel importante. Comprender esa relación y su evolución, nos permitirá comprender mejor su estadio actual y los escenarios de futuro.

Tras un breve apunte histórico, caracterizaré la relación, analizaré los cambios experimentados por China y procederé a realizar un estudio más a fondo de la relación, con sus contenciosos y áreas de interés común. Sobre esta base, se

¹ José María BENEYTO, XINNING Song and CHUN Din (eds.), *China and the European Union: future directions*, CEU ediciones, Madrid, 2013.

apuntará qué actitud o política debe mantener la Unión Europea con China en las diferentes áreas a examen.

2. Evolución de las relaciones UE-China

2.1.Un primer apunte histórico

Las relaciones entre la Unión Europea y China cuentan ya con una larga historia común: más de 40 años de contactos, negociaciones, acuerdos y cooperación, cada vez más intensa y más ambiciosa². Hoy China y la Unión Europea son socios estratégicos y sus relaciones son y están llamadas a ser trascendentales no solo para el desarrollo de sus intereses mutuos y su futuro sino también para la evolución de la gobernanza global.

Echando la vista atrás, todo empezó en los años 70 con el establecimiento de relaciones diplomáticas y los primeros contactos significativos, en particular la primera visita oficial de un Presidente de la Comisión Europea a China, la de Roy Jenkins en Febrero de 1979, tras la firma del primer acuerdo comercial entre la entonces Comunidad Económica Europea y China en 1978. En la segunda mitad de los 80 se firma el acuerdo de comercio y cooperación económica (1985) y tres años más tarde se abre la oficina de la Comisión Europea en Pekín. A finales de los 80, las relaciones entran en crisis tras los sucesos de Tiannamen y el posterior establecimiento de sanciones, incluido el embargo de armas, por parte de la Unión Europea. En los 90, las relaciones se reestablecen y se relanzan. Se intensifican y se formalizan los posicionamientos de la Comisión Europea sobre las relaciones UE-China a través de las dos primeras Comunicaciones al respecto: "A long-term policy for China-Europe relations" (1995) y "Building a Comprehensive Partnership with China" (1998) y se celebran las primeras Cumbres Unión Europea-China en Londres (1998) y Pekín (1999).

² Para un análisis más detallado, véase, entre otros, Francis SNYDER, *The European Union and China, 1949-2008*, Hart Publishing, Oxford, 2010.

Desde entonces, se han celebrado 19 Cumbres UE-China, se ha acordado el Partenariado Estratégico UE-China (2004), se ha desarrollado un sólido y amplio entramado de diálogos institucionalizados con tres pilares (un pilar político, uno económico-sectorial y uno persona a persona, con reuniones de alto nivel de carácter anual o bianual). Estos pilares a su vez contienen en torno a 60 subdiálogos de los más diversos temas, a todos los niveles. A lo largo de estas décadas, se han sucedido los posicionamientos de ambas partes sobre sus relaciones recíprocas y su encaje en la política exterior de cada parte que ambas han calificado de estratégica³. Además de tradicionales aspectos políticos (desde derechos humanos, hasta seguridad y defensa, no proliferación de armas, ciberseguridad...) y económicos (comercio, finanzas, políticas económicas...) existen diálogos, intercambios y cooperaciones en temas tan variados como propiedad intelectual, contratación pública, transporte, defensa de la competencia y regulación, cohesión social y regional, cooperación al desarrollo, migración y movilidad, urbanismo, medio ambiente y cambio climático, ciencia y tecnología, cultura, educación o salud, entre otros muchos. Así pues, las relaciones no sólo se han reforzado en los campos y métodos tradicionales de lo que podríamos llamar *hard diplomacy* sino que se han expandido a ritmo creciente a los nuevos campos y modos de la *soft diplomacy*⁴. Se dialoga, desde luego, sobre Europa y Asia pero también sobre otras áreas mundiales como África o Latinoamérica en las que la influencia y los intereses de ambas partes está en juego. El resultado es un entramado complejo, de conexiones, intercambios y políticas, que ha generado una cada vez mayor interdependencia entre los dos actores, sus empresas y sus pueblos, a pesar de la distancia que nos separa tanto desde el punto de vista físico como desde los diferentes modelos de sociedad y organización política-económica que ambas representan.

³ Por parte europea, véanse, entre otras, las Comunicaciones de la Comisión Europea "EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy" (2001), "A maturing partnership: shared interests and challenges in EU-China relations" (2003), "EU-China: Closer Partners, growing responsibilities" (2006), y las más recientes conclusiones del Consejo Europeo de 18 de Julio de 2016 aprobando la estrategia de la UE sobre China y la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante para la Política exterior "Elements for a EU Strategy on China" (2016). Por parte china, destacan el primer "China's policy paper on EU" (2003) y el más reciente "Deepening the China-EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and Win-win Cooperation (2014). Además conviene destacar también la adopción conjunta de la "EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation" (2016).

⁴ Jing MEN, "EU-China Relations and Diplomacy: Introductory Note", *European Foreign Affairs Review* Nº 19, Special Issue, 2014, pp. 1-4.

En 2007, se abrieron negociaciones sobre el Acuerdo UE-China de Partenariado y Cooperación (EU-China Partnership and Cooperation Agreement, PCA). Pronto se vio que el enfoque de ambas partes era muy distinto: mientras que la UE buscaba un acuerdo vinculante con compromisos en comercio e inversión y que entrase en áreas tales como contratación pública, derechos de propiedad intelectual, y otras cuestiones que asegurasen la posibilidad para las empresas europeas de establecerse en China y favoreciesen el *level playing field*, China prefería un acuerdo de cooperación menos profundo con diálogos sin compromisos previos. Aunque progresivamente se cerraron algunos capítulos de la negociación (cerca de la mitad), las negociaciones terminaron fracasando⁵. En 2012 China y la Unión Europea acordaron también explorar las posibilidades de un acuerdo sobre inversiones (Comprehensive Agreement on Investment, CAI) con dos objetivos fundamentales: por un lado, mejorar el acceso a los mercados de la contraparte y, por otro lado, mejorar también la protección de las inversiones a realizar. Las negociaciones empezaron en 2014 y todavía no se han cerrado. Ese mismo año, el Presidente Xi Jinping abogó por estudiar la creación de un Área de Libre Comercio entre China y la Unión Europea. La reacción de la Unión Europea ha sido muy cautelosa. A lo más a lo que se ha llegado es a una declaración conjunta tras la Cumbre anual de 2015, en la que se priorizaba la conclusión del acuerdo sobre inversiones y se anunciaba que éste podría conducir en un futuro de largo plazo a un Área de Libre Comercio, amplia y profunda, entre estos los dos gigantes comerciales. La Comisaria Malmström precisó que no se exploraría la posibilidad de un área de Libre Comercio con China hasta que no se cumpliesen dos condiciones: primero, se concluyese satisfactoriamente el nuevo acuerdo sobre inversiones, y segundo, se avanzase sustancialmente en la creación de un *level playing field* en China para las empresas europeas.

En este mismo sentido, la Comisión europea aprobó el pasado 12 de marzo una nueva Comunicación sobre su visión estratégica de las relaciones UE-China

⁵ Para estas negociaciones, se hizo un estudio de impacto con cerca de 40 analistas: veáse, W. VAN DER GEEST et al., *Trade Sustainability Impact Assessment of the Negotiations of a Partnership and Cooperation Agreement between the EU and China*, DG Trade, European Commission, Brussels, 2008.

(*EU-China – A Strategic Outlook*)⁶ en la que se explicita un giro de su visión y de su política sobre China. Reclama una relación económica más equilibrada y mayor reciprocidad. Reconoce abiertamente las limitaciones de los instrumentos europeos actuales para hacer frente a los efectos en el Mercado Común y sobre los intereses europeos de operadores fuertemente apoyados y/o financiados por sus gobiernos. Por ello, la Comisión se declara dispuesta a explorar vías para cerrar esta laguna y dotarse de instrumentos eficaces para hacer frente a estos desafíos. Además, propugna la necesidad de una renovada estrategia europea de política industrial.

Tras la última cumbre UE-China de abril de 2019, se ha alcanzado un compromiso para cerrar el acuerdo de inversiones a lo largo de 2020 e intensificar los esfuerzos para crear ese *level playing field* tan importante para Europa⁷. Mientras, la UE avanza en las reformas internas necesarias para afrontar en mejores condiciones eventuales competencias desleales de China y de otros actores en el futuro.

2.2.Una caracterización general de la relación.

Los dos socios califican su relación de estratégica, pero ¿qué significa estratégica? ¿entienden por estratégica lo mismo? ¿bajo qué premisas, enfoques y principios afrontan su relación?⁸

Si por estratégica se entiende una relación duradera, de largo plazo, estable en el tiempo y de importancia, por su potencial, su volumen o dimensión, es indudable que las relaciones entre China y la Unión Europea son estratégicas para ambas partes. Si por estratégica entendemos que el socio es de los más importantes para la otra parte por ser clave para sus intereses tanto económicos

⁶ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo, UE-China – Una perspectiva estratégica, JOIN(2019) 5 final, 12. 3. 2019.

⁷ EU-China Summit Joint statement, Brussels, 9 April 2019.

⁸ Sobre si las relaciones pueden calificarse de estratégicas y en qué sentido, véase Jing MEN, “Is There a Strategic Partnership between the EU and China?”, *European Foreign Affairs Review*, nº 19, 2014, pp. 5-17.

como políticos, es también indudable que la relación es estratégica, aunque no todos los estudiosos lo crean⁹.

Ahora bien, no debemos de entender por estratégica que se trata de un aliado cercano, que coincide, al menos en gran parte, con nuestro modelo de sociedad y nuestra interpretación de lo que debe ser el progreso social, el desarrollo de las relaciones internacionales y de la gobernanza global. Desde esta perspectiva, las diferencias entre China y la Unión Europea siguen siendo patentes y no querer ser consciente de ellas o suponer que es cuestión de tiempo que los modelos terminen por converger es aventurado y muy probablemente erróneo.

La Unión Europea ancla sus valores en la democracia y la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas y un sistema legal sólido, fiable y con independencia judicial, además de una economía de libre mercado con un modelo de protección social avanzado. China postula un modelo de organización política y social muy diferente: desde el punto de vista político, no es una democracia ni ofrece un sistema de protección de derechos fundamentales según los estándares internacionales, ni dispone todavía de un sistema legal transparente y fiable que otorgue seguridad jurídica e imparcialidad; desde el punto de vista económico, ha experimentado una evolución muy importante que la ha llevado de una economía comunista totalmente planificada a un aperturismo tanto interno como con respecto al exterior que tendencialmente le acerca a una economía de mercado, aunque todavía mantiene un importante proteccionismo y dirigismo en muchos ámbitos y sectores. Para la Unión Europea, sería deseable que China evolucionase políticamente hacia un régimen liberal, con democracia y sobre todo con protección de los derechos fundamentales y libertades públicas. En cierta forma, de todos los documentos de posicionamiento y las declaraciones de sus líderes, se sigue deduciendo un intento de promover que China se acerque al modelo europeo (u occidental), casi como si el tiempo y el cambio económico llevaran inexorablemente hacia ese modelo, como si no pudiera existir el uno sin el otro. China parece defender una

⁹ Jinghan ZENG, "Does Europe Matter? The Role of Europe in Chinese Narratives of 'One Belt One Road' and 'New Type of Great Power Relations'" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, Issue 5, 2017, pp. 1162-1176. El autor mantiene que Europa es una preocupación de segundo rango para China y sólo juega un papel marginal en el debate político chino.

posición muy distinta: para empezar, considera que las cuestiones de gobierno y organización política, el control de la disidencia y el nivel de derechos y libertades de sus ciudadanos, son exclusivamente una cuestión interna que para nada tienen que ver con las relaciones internacionales y sobre las que, por tanto, pide respeto y no injerencia; además, no acepta que la economía de mercado conlleve naturalmente un régimen liberal en lo político. Defiende su propio modelo de organización político-social así como la forma de combinarlo con el aperturismo económico. En la práctica, lo que hemos podido ver en estas décadas es que hasta ahora la transformación de su economía no ha ido de la mano de una reforma política sustancial. Está por ver si el tiempo forzará ese cambio, pero por ahora no hay signos de ello. Esto tiene una consecuencia importante en sus relaciones y su concepción de la sociedad global, en cuanto que presentan modelos de organización interna y valores muy diferentes.

Por otro lado, ambos coinciden en defender una sociedad internacional sin un poder hegemónico (el de Estados Unidos). Ahora bien, a partir de ahí sus posiciones también ofrecen variaciones significativas. La Unión Europea valora y promueve especialmente el multilateralismo y la credibilidad de las instituciones y del Derecho Internacional como ejes de las relaciones internacionales, mientras que China es más partidario de hablar de multipolaridad y parte de una posición más pragmática y ‘realista’ que concibe las relaciones internacionales como un juego de poder y un equilibrio entre diferentes polos, uno de los cuales –lógicamente- es y debe ser China. Multilateralismo y multipolaridad suenan similares, pero presentan diferencias no desdeñables. Además, no cabe olvidar que los países europeos han sido socios fundadores de las principales instituciones internacionales multilaterales mientras que China es un socio reciente en muchas de ellas. Llega a ellas desde fuera y no está conforme necesariamente ni con el papel que se le deja ni a veces coincide plenamente con la propia concepción y lógica de la Institución por lo que no sólo está pidiendo aumentar su papel en ellas, sino que a veces promueve la creación de otras alternativas (más aún si no está conforme con la reconfiguración acordada de su papel en dichas instituciones o aprecia resistencias a los cambios).

Socios diferentes (por momentos muy diferentes), con intereses comunes, que se necesitan mutuamente y son cada vez más interdependientes. Como decían la Comisión europea y la Alta representante para la Política Exterior y de Seguridad Común en la Comunicación conjunta de marzo de 2019:

“China es simultáneamente, en diferentes ámbitos políticos, un socio cooperador con el que la UE ha aproximado objetivos, un socio negociador con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la consecución del liderazgo tecnológico y un rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza”¹⁰.

Por último, conviene insistir en que las relaciones UE y China tienen un componente económico y comercial trascendental, aunque no es el único y progresivamente se han ido desarrollando diálogos políticos en múltiples temas, tanto a nivel institucional como más recientemente en lo que se ha denominado persona a persona. Como anunciábamos antes, una combinación de *hard* y *soft diplomacy* multifaceta. Buena prueba de ello es la Agenda Estratégica UE-China 2020 y sus 4 bloques principales de cooperación: Paz y Seguridad, Prosperidad, Desarrollo sostenible e Intercambios persona a persona.

3. UE y China: dos actores en cambio constante. Situación actual y perspectivas de futuro de China.

En estos más de 40 años de relaciones, tanto China como la Unión Europea han cambiado mucho, ambas, pero más desde luego China. Comprender estos cambios –y también las tendencias y expectativas de futuro- es necesario para resituarse en su nuevo contexto las relaciones entre la China y la Unión Europea.

China ha experimentado cambios gigantescos desde el punto de vista económico y comercial, mientras preservaba en esencia su modelo político, intentando de este modo romper la idea fuerza occidental de que los pasos hacia una economía de libre mercado han de ir de la mano de cambios políticos y una evolución hacia un régimen democrático y liberal.

¹⁰ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo, UE-China – Una perspectiva estratégica, JOIN(2019) 5 final, 12. 3. 2019, p.1.

En apenas 30 años de crecimiento sostenido, China se ha convertido en la segunda economía mayor del mundo, ya la primera en términos de paridad de poder adquisitivo, superando, desde esta perspectiva, en 2014 a EEUU, todo ello sin tener en cuenta a la Unión Europea en su conjunto¹¹. Además, las perspectivas apuntan a que será la mayor economía del mundo en términos absolutos antes de 2030. Es también la primera potencia comercial mundial (sin contar de nuevo a la Unión Europea¹²) y, muy importante, el primer socio comercial de la mayoría de las naciones de su entorno, un entorno de naciones en crecimiento sostenido. Se debe de tener en cuenta que el foco principal de crecimiento económico a nivel mundial en los próximos años está en Asia y que China se está situando en el corazón de esa economía asiática cada vez más integrada y estrechando lazos e interdependencias con muchos de los países de su entorno¹³. Además, los intereses de China en Latinoamérica y en África siguen creciendo y consolidándose. Por otra parte, China es el segundo inversor en el exterior a nivel mundial y cuenta con las mayores reservas de divisas. Todo ello sigue augurando expectativas positivas para los próximos años, si bien afronta desafíos importantes como la transición hacia una economía más basada en mayor consumo interno y desarrollo de servicios, con una transformación hacia una industria con mayor valor añadido basado en innovación y desarrollo tecnológico, la necesaria reestructuración y ajustes en sectores con sobrecapacidad (cemento, acero, aluminio, vidrio plano y construcción de barcos), la búsqueda de una mayor cohesión regional y social dentro de su territorio o la necesidad imperiosa de corregir sus estándares medioambientales para proteger a su población y facilitar la lucha contra el cambio climático a nivel global.

Esta transformación ha convulsionado el escenario internacional y ha terminado por afectar también a la propia actitud de China sobre su papel global. Si durante

¹¹ Estas cifras son por países y por tanto no tienen en cuenta a la Unión Europea en su conjunto. Agregando los PIBs de los países de la UE, ésta se sitúa en segundo lugar, por delante de China que sería la tercera y por detrás de EEUU que sería la primera.

¹² Se espera que supere a la Unión Europea antes de 2030 como primera potencia comercial.

¹³ En detrimento de EEUU, China ha pasado a ser la economía y el mercado más relevante para la mayor parte de los países asiáticos, y está camino de convertirse también en el principal inversor en muchos de ellos, acercándose aceleradamente a Japón.

años se concentró en su desarrollo y mantuvo un perfil internacional bajo, esta actitud ha cambiado en los últimos años. Sobre todo en la etapa más reciente, con un fuerte liderazgo de Xi Jinping, China está buscando cada vez más una paridad en sus relaciones con Estados Unidos que refleje su creciente influencia internacional¹⁴ y con el paso atrás de Trump en algunos asuntos claves como la liberalización del comercio internacional o la lucha contra el cambio climático, incluso un papel de liderazgo global en ciertos ámbitos. La iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda, -One Belt, One Road (OBOR), después red denominada Belt and Road Initiative (BRI)-, que ha sido objeto de análisis a fondo en un reciente libro publicado por nuestro Instituto de Estudios Europeos¹⁵, la creación del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (AIIB, en sus siglas en inglés), su implicación en el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica), con sede en Shanghai, la promoción de la formación de un Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP) o la articulación de un nuevo Fondo para el desarrollo de la Ruta de la Seda a la que hay que sumar los notables préstamos complementarios de su banca pública, así como sus reivindicaciones de mayor participación en los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial...) reflejan claramente ese nuevo papel que China está reclamando y progresivamente asumiendo.

China mantiene su actitud de cooperación y favorable a la multilateralidad, y su papel crece en todos los foros internacionales en los que participa y en todos los frentes, aunque es en su vertiente económica donde destaca. Su desafío es convertir progresivamente su poderío económico en influencia geoestratégica, limitar sus vulnerabilidades y fortalecer su seguridad, favoreciendo de este modo sus intereses para mantener su crecimiento, desarrollo y transformación. Sin negar aspiraciones futuras de poderío militar, no centra sus prioridades en aumentar sus todavía limitadas aunque crecientes capacidades actuales. Confía

¹⁴ Fernando DELAGE, "China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas", *Cuadernos de estrategia* nº 187, Geopolíticas del siglo XXI, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2017, pp-55-92; Yong DENG, "China: The Post-Responsible Power", *The Washington Quarterly*, vol. 37, núm. 4, 2015, pp. 117-132; Xuetong YAN, "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement", *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, núm. 2, 2014.

¹⁵ José María BENEYTO y Enrique FANJUL (dirs.), "El papel de España en la Nueva Ruta de la Seda. Oportunidades, retos y recomendaciones", Thomson Reuters Aranzadi, 2018.

más en aumentar su seguridad por la geo-estrategia derivada de la extensión de su influencia económica.

4. Las dimensiones actuales y futuras de las relaciones UE-China en un contexto global: principales contenciosos y áreas de interés común

Las relaciones UE-China han estado dominadas por el comercio y la economía, si bien, como antes hemos ya referido, no se han descartado otros aspectos políticos y culturales. Por su importancia para las relaciones UE-China, porque el poder económico de China es el principal instrumento para alcanzar sus objetivos, vamos a centrarnos primero en esta vertiente comercial, para luego afrontar otras vertientes en un segundo bloque. Intentaremos delimitar más a fondo la dimensión actual de esas relaciones, los principales contenciosos y áreas de interés común y sus perspectivas de futuro dentro del escenario global.

4.1. Relaciones comerciales

El comercio de mercancías se ha multiplicado por 10 en la última década con un importante superávit a favor de China; los servicios también han crecido exponencialmente aunque ofrece números mucho más modestos, con notables restricciones chinas y un superávit para la Unión; las inversiones, en particular las directas (FDI), son muy significativos en los dos sentidos, más las europeas en China, aunque las chinas en Europea están creciendo fuertemente. La asimetría aquí también es flagrante: China es la economía más restrictiva de 60 examinadas por la OCDE.

Los principales contenciosos y áreas de interés común en materia comercial son: primero, el status de China como economía de mercado a efectos de OMC que la Unión Europea se ha resistido a reconocer, y consecuentemente el margen para aplicar medidas de defensa comercial contra las importaciones chinas; segundo, las restricciones chinas a los servicios, muy vinculadas al retraso de China en el desarrollo del sector servicios, y sobre todo al fuerte posicionamiento de las empresas estatales (SOEs); tercero, las grandes asimetrías en el acceso a la contratación pública y en la protección de los derechos de propiedad intelectual;

cuarto, las restricciones a las inversiones directas en China y la asimetría con Europa: el cierre de un acuerdo sobre inversiones (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*) es prioritario.

A la vista de todo lo anterior, no es de extrañar que la Comisión europea aprobase el pasado 12 de marzo una nueva Comunicación sobre su visión estratégica de las relaciones UE-China en la que reclama con rotundidad una relación económica más equilibrada y mayor reciprocidad. Reconoce abiertamente las limitaciones de los instrumentos europeos actuales para hacer frente a los efectos en el Mercado Común y sobre los intereses europeos de operadores fuertemente apoyados y/o financiados por sus gobiernos. Por ello, la Comisión se declara dispuesta a explorar vías para cerrar esta laguna y dotarse de instrumentos eficaces para hacer frente a estos desafíos. Además, propugna la necesidad de una renovada estrategia europea de política industrial.

La nueva Comisión, que acaba de estrenar mandato, tiene por delante un importante desafío a este respecto: lograr una adecuada combinación entre, por un lado, la defensa de la libre competencia/libre comercio que siempre ha defendido y debe seguir impulsando, y, por otro lado, la lucha contra la competencia desleal y falta de reciprocidad de actores globales y el impulso a una política industrial y tecnológica esencial para que Europa pueda competir en los mercados globales.

Huelga decir que la respuesta no puede ser un cambio radical del modelo europeo. El nacionalismo económico, el proteccionismo y la imposición de supercampeones europeos a toda costa no puede ser la solución.

Europa debe seguir siendo adalid de la libre competencia y el libre comercio, pero sin ingenuidades, dotándose de los instrumentos necesarios que le permitan afrontar la competencia desleal a nivel global y luchando firmemente contra ella, presionando para eliminar las asimetrías y la falta de reciprocidad, pero sin dejarse llevar por la tentación de entrar en una deriva proteccionista que no es parte de nuestro modelo ni nos conviene. Este es el gran desafío que en materia comercial se ha de afrontar.

4.2.Otras dimensiones no comerciales

4.2.1. Cambio climático

La lucha contra el cambio climático (emergencia climática en la nueva expresión aprobada recientemente por el Parlamento Europeo) se ha convertido en la prioridad número 1 para los próximos años en la UE y lo debería ser a nivel global. Teniendo en cuenta la actual posición de la Administración Trump que acaba de anunciar su retirada del Acuerdo de París con efectos desde noviembre de 2020, la cooperación del resto de los principales actores (gubernamentales y no gubernamentales) para conseguir llegar a las metas fijadas en París es esencial. Se trata de un problema de alcance global en el que todos debemos implicarnos al máximo, un desafío ‘de libro’ -el más claro, importante y acuciante- para la gobernanza global. Y para avanzar en el camino correcto, la colaboración de la Unión Europea y China es clave.

La Unión Europea ya es considerada líder global en esta lucha y el nuevo programa de la Comisión Europea (el Pacto Verde Europeo) reforzará más sin duda este papel. Es un ejemplo para los países desarrollados y muestra el camino que estos deben seguir en este ámbito. A pesar de ello, su peso en las emisiones de CO2 globales es limitado (un 9%) y decreciente. Por ello, además de trabajar en casa, es esencial que se implique en el escenario internacional, forjando alianzas, con convicción, solvencia y solidaridad.

China fue un actor fundamental para la firma del Acuerdo de París y es reconfortante que haya reconfirmado su compromiso a pesar del anuncio americano. No obstante, con un estatus de país en desarrollo en el Acuerdo de París, sus obligaciones eran de menor alcance que para la UE y los demás países desarrollados. Siempre ha insistido en el principio de CBDRRC (common but differentiated responsibilities and respective capabilities), así como en la necesidad de financiación (al menos 100.000 dolares año), de transferencia tecnológica y de capacitación técnica desde los países desarrollados a los países en desarrollo para que la transición ecológica sea justa. Sus emisiones de CO2 siguen creciendo (ya alcanzan más del 27% a nivel global) y se teme que no lleguen a su pico ni siquiera en 2030. China se debate entre su responsabilidad global en la lucha contra el cambio climático y darle prioridad a mantener su

desarrollo económico para elevar el nivel de vida de su población y la cohesión regional y social dentro de su territorio. Ya es el principal productor de energías renovables en el mundo y sus inversiones en este sector siguen siendo cuantiosas. Sin embargo, su dependencia de la energía generada por carbón sigue siendo muy alta y lo que es peor, hay todavía nuevas plantas de carbón en construcción tanto en China como en otros países con inversión china. Dado su nivel de emisiones y su ascendiente entre los BRICs y los países en desarrollo, el posicionamiento de China es clave para el futuro como lo fue para el Acuerdo de París. Otros grandes emisores como India, Rusia o Brasil, pueden dar pasos decisivos si China los da. Por ello, es trascendental trabajar con China para intensificar su grado de compromiso y responsabilidad.

Un acuerdo entre la UE y China y un liderazgo conjunto en este ámbito a nivel global podrían ser esenciales para conseguir los avances necesarios en la lucha contra el cambio climático. La Unión Europea debe dar ejemplo y cumplir sus ambiciosos compromisos internos, cuidando al mismo tiempo que la transición ecológica sea justa y no dejar a nadie atrás en Europa. Al mismo tiempo, debe liderar en el exterior, forjar alianzas y convencer a otros (China es clave) de asumir compromisos más ambiciosos, probablemente a cambio de mayores ayudas, asistencia y movilización de recursos en favor de los países en desarrollo desde los desarrollados.

4.2.2. Paz y seguridad. El embargo de armas.

Afortunadamente la UE y China nunca han tenido conflictos directos en temas de seguridad, probablemente por la distancia, las diferentes áreas de influencia inmediata y el perfil bajo que ambas han tenido hasta ahora en temas militares y de defensa. Por ello probablemente, la cooperación entre ambas en temas de seguridad no ha tenido gran relevancia o se ha mantenido a un nivel de compromiso muy limitado. Ha habido, no obstante, un diálogo tanto en asuntos tradicionales de seguridad (no proliferación nuclear y control de armas, Corea del Norte, seguridad en Asia, terrorismo ...) como 'no tradicionales' (inmigración legal, antipiratería, ciberseguridad, tráfico de seres humanos, crimen organizado, gestión de desastres y riesgos...). La Unión europea

reconoce y valora positivamente el papel de China en los esfuerzos de control nuclear de Irán y de Corea del Norte y considera importante su colaboración en otros asuntos como Afganistán y Myanmar.

Hay que tener en cuenta que la política europea de seguridad ha estado tradicionalmente muy vinculada a la posición estadounidense con quien ha compartido intereses, estrategias y estructuras de defensa y seguridad (OTAN). De hecho, esta vinculación ha tenido bastante influencia en algunos de las pocas cuestiones conflictivas como el mantenimiento del embargo de armas. China ha reclamado su levantamiento desde hace décadas y, aunque algunos líderes europeos relevantes (Schröder, Chirac...) se declararon proclives al levantamiento, la presión norteamericana y las eventuales posibles repercusiones de su utilización en Tibet, Hong Kong, Taiwan u otros intereses americanos en la zona, acabaron por decidir la balanza en favor de su mantenimiento. Para China, es una política discriminatoria, sin sentido y de carácter más simbólico que efectiva.

Actualmente, preocupa especialmente su posición con sus vecinos en el Mar del Sur de China cuya soberanía Beijing reclama casi en su totalidad. Aunque la región en conflicto no es grande, incluye rutas de navegación cruciales y es un área rica en recursos naturales. A pesar de que la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya ha fallado en contra de las reivindicaciones chinas, el Gobierno chino no parece aceptar el laudo ni ha modificado su política. Este rechazo es fuente de seria preocupación. La construcción de islas artificiales en los Mares del Sur de China ha elevado la tensión en la zona y el temor de sus vecinos frente al gigante chino, cada vez más potente también desde el punto de vista militar.

Aunque la distancia con el poder militar estadounidense es todavía muy amplia, las inversiones chinas están creciendo a ritmos acelerados y se espera que alcancen la paridad con EEUU en aproximadamente una década. Lógicamente, esto es fuente de inquietud y preocupación no solamente para sus vecinos sino también para otros actores globales como EEUU y la UE. Como se adelantaba en la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de marzo de este año, “China, por su capacidad militar cada vez mayor y su visión y ambición de tener las fuerzas armadas tecnológicamente más avanzadas en

2050, plantea problemas de seguridad para la UE, ya en una perspectiva a corto y medio plazo”¹⁶.

La Unión Europea, quien además ha de avanzar más autónomamente en temas de seguridad y defensa en el futuro sin descuidar su alianza atlántica, haría bien en intensificar su cooperación en temas de seguridad con China que está llamado a ser un actor clave no sólo en Asia sino también a nivel global en este ámbito.

4.2.3. Multilateralismo y orden internacional

Las posiciones e intereses de la Unión Europea y China convergen actualmente en buena parte en el sentido de evitar el unilateralismo, buscar una diversificación de poderes y evitar un mundo dominado por una potencia hegemónica, apostar por el multilateralismo para resolver problemas globales, y por tanto reconocer la contribución de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional para buscar la paz y resolver conflictos, evitando el uso innecesario de la fuerza. La Administración Trump y su preferencia por el unilateralismo, así como su desafío y ataque continuo a las instituciones multilaterales, visibiliza mucho más, por la comparativa, los puntos e intereses comunes de China y la Unión Europea a este respecto. Además, hay que tener presente que ambas, Unión Europea y China, también son conscientes de que su alianza o cooperación puede ayudarles a potenciar su papel en el escenario internacional y a influir más en el modo en que el sistema global se desarrolle.

A pesar de ello, no se debe dejar de señalar que sigue habiendo diferencias entre ambas posiciones. La Unión Europea es, probablemente por su propia esencia, el campeón del ‘multilateralismo’. Cree intensamente en las instituciones y el Derecho Internacional como ejes de las relaciones internacionales. China es más partidario de hablar de multipolaridad (aunque utilice la expresión multilateralismo en sus discursos públicos) y probablemente parte de una posición más pragmática y ‘realista’ que concibe las relaciones internacionales como un juego de poder y un equilibrio entre diferentes polos, uno de los cuales –lógicamente- es y debe ser China. Ese pragmatismo le lleva a defender

¹⁶ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo, UE-China – Una perspectiva estratégica, JOIN(2019) 5 final, 12. 3. 2019, p.4.

actualmente el multilateralismo frente al unilateralismo pero todavía ha de demostrar sólidamente su compromiso no sólo coyuntural sino estructural a este respecto. Algunos signos hacen a veces dudar de la solidez en ese multilateralismo, en las Instituciones y el Derecho Internacional. Por ejemplo, su reciente rechazo a cumplir el laudo arbitral de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya sobre la controversia en los mares de la China Meridional; o la búsqueda de acuerdos comerciales y cooperaciones internacionales de baja intensidad, sin fuertes compromisos vinculantes; o la reducida –a veces hasta evasiva- actitud para incorporarse o progresar en acuerdos multilaterales existentes. Es verdad que China no es socia fundadora de las principales instituciones internacionales. Llega a ellas desde fuera y no está conforme necesariamente ni con el papel que se le deja ni a veces coincide plenamente con la propia concepción y lógica de la Institución por lo que no sólo está pidiendo aumentar su papel en ellas, sino que a veces promueve la creación de otras alternativas. Según la terminología anglosajona, es al mismo tiempo, un *rule-taker*, un *rule-shaker* y un *rule-maker*.

La Unión Europea debe mantenerse fiel a ese multilateralismo y desde luego a la defensa de las Instituciones y el Derecho Internacional, buscando su mejora para afrontar los desafíos actuales. Debe intentar implicar a China más en esos esfuerzos, siendo consciente del cambio de contexto que China, entre otros factores, implica y promoviendo el ajuste del sistema. Es trascendental que todos, incluida China, mantengan el respeto al Derecho Internacional y a las decisiones vinculantes de sus tribunales.

4.2.4. Derechos humanos y otros valores

Desde la perspectiva de organización política, las concepciones de la Unión Europea y de China siguen presentando grandes diferencias. La Unión Europea ancla sus valores en la democracia y la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas y un sistema legal sólido, fiable y con independencia judicial. China postula un modelo de organización política muy diferente: no es una democracia ni ofrece un sistema de protección de derechos fundamentales según los estándares internacionales, ni dispone todavía de un sistema legal transparente y fiable que otorgue una seguridad jurídica

equiparable. Para la Unión Europea, sería deseable que China evolucionase políticamente hacia un régimen liberal, con democracia y sobre todo con protección de los derechos fundamentales y libertades públicas. China parece defender una posición muy distinta: para empezar, considera que las cuestiones de gobierno y organización política, el control de la disidencia y el nivel de derechos y libertades de sus ciudadanos, son exclusivamente una cuestión interna que para nada tienen que ver con las relaciones internacionales y sobre las que, por tanto, pide respeto y no injerencia; además, no acepta que la economía de mercado conlleve naturalmente un régimen liberal en lo político. Defiende su propio modelo de organización político-social así como la forma de combinarlo con el aperturismo económico. En la práctica, lo que hemos podido ver en estas décadas es que hasta ahora la transformación de su economía no ha ido de la mano de una reforma política sustancial. Está por ver si el tiempo favorecerá ese cambio, pero por ahora no hay signos claros de ello.

La Unión Europea ha mantenido un diálogo abierto con China sobre derechos humanos y libertades públicas, pero con progresos escasos para los deseos y estándares occidentales. La Unión debe seguir insistiendo a pesar de que a veces genere conflictos con China y los avances sean escasos. Nunca se puede renunciar a defender y propugnar los valores esenciales en los que se cree. China debe al menos ser consciente de que estas reclamaciones estarán siempre presentes en las relaciones mutuas.

Como conclusión final les diré que, a mi juicio, la Unión Europea deberá decidir entre una nueva bipolaridad EEUU-China, como socio menor de EEUU, o un mundo multipolar como potencia autónoma.