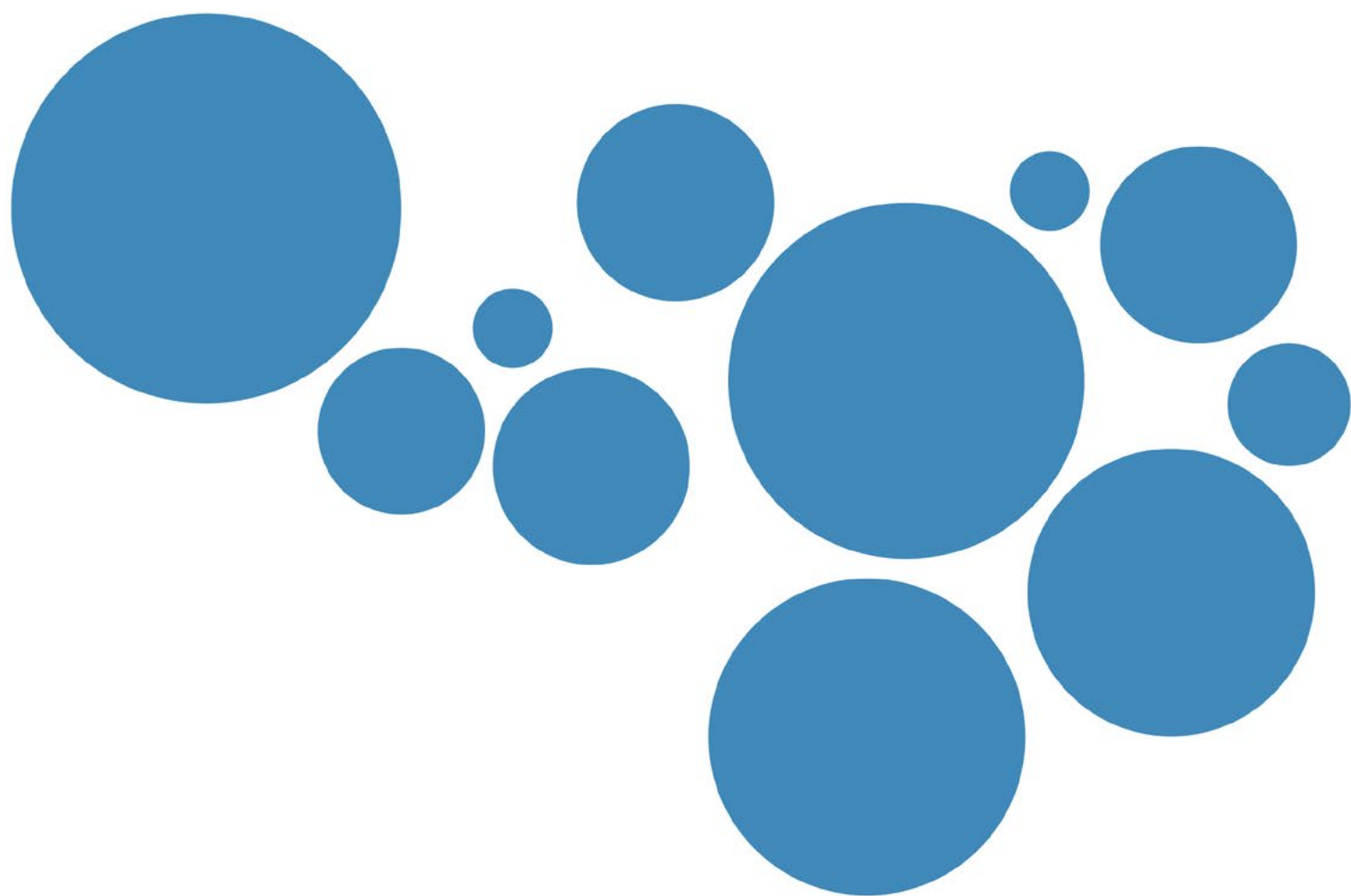




FORO DE FOROS
FORO DE ENCUENTROS

Foro de Pensamiento, Debate y Aprendizaje Intergeneracional



**Retos de las relaciones Unión Europea-China.
Perspectiva desde España**
Informe final de recomendaciones y conclusiones

Enrique Fanjul

Este documento ha sido elaborado en el marco del proyecto “Retos de las relaciones Unión Europea-China. Perspectiva desde España”, realizado por Foro de Foros con el apoyo de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. El documento recoge conclusiones y recomendaciones obtenidas en las diferentes actividades realizadas en el proyecto (monografía, panel de expertos, webinar, seminario presencial), aunque la responsabilidad del texto es de su autor.

Índice

| | |
|--|----|
| El contexto: Xi Jinping, una nueva etapa en la República Popular China | 4 |
| Reorientación de la Ruta de la Seda | 6 |
| Desacoplamiento versus de-risking | 10 |
| La UE y China: una cooperación inevitable | 12 |
| Una política común europea hacia China y autonomía estratégica | 14 |
| Hacia un control de las inversiones chinas en Europa | 16 |
| Reciprocidad UE-China en el marco de negocios | 18 |
| Controlar la influencia de China en la sociedad | 20 |
| Relaciones España-China y la política española en la UE | 22 |

Enrique Fanjul es Técnico Comercial y Economista del Estado, Socio y Editor de Iberglobal.

Abril, 2024

El contexto: Xi Jinping, una nueva etapa en la República Popular China

Con Xi Jinping, China ha entrado en una nueva era en su evolución histórica. Sería la cuarta gran etapa en la evolución de la República Popular China. La primera fue la de implantación de la República Popular, con un sistema económico y político fuertemente inspirado en el socialismo soviético, y se desarrolló entre 1949 y 1966; la segunda, la etapa de la Revolución Cultural, acarreó grandes convulsiones políticas internas y aislamiento exterior de China; la tercera, la etapa de la reforma, se inició en 1978 y termina en 2012, con la llegada al poder de Xi Jinping; y la cuarta es la etapa de Xi Jinping, a partir de este último año.

La llegada de Xi Jinping al poder ha supuesto cambios significativos en la evolución de China. Estos cambios han tenido un impacto muy relevante en la política exterior china, y por tanto en sus relaciones con la UE.

Ha habido una involución en la evolución política interna de China. La tendencia liberalizadora que había caracterizado la evolución del sistema político en décadas anteriores se ha interrumpido. Se ha reforzado el autoritarismo político. La represión de la disidencia se ha intensificado. Hong Kong ha visto severamente restringido su grado de libertades. Se ha perseguido con más dureza a disidentes y defensores de los derechos humanos. Las quejas sobre el trato de las minorías en Xinjiang han aumentado.

Se ha asistido al regreso de ciertas prácticas que parecían pertenecer al pasado, como el culto a la personalidad. La figura de Xi Jinping ha adquirido una proyección pública que sus antecesores no tuvieron. Ha habido una enorme concentración de poder en Xi Jinping, frente a la tendencia anterior hacia un ejercicio más colectivo del poder.

En el terreno económico, también podemos hablar de una nueva etapa. Por un lado, China ha abordado un cambio de modelo económico, pasando de un modelo basado en la exportación y la inversión a un modelo basado en el consumo interno, los servicios y la innovación, buscando asumir una posición de liderazgo tecnológico en el mundo. Es reseñable el gran salto tecnológico que ha dado China, posicionándose como una gran potencia mundial. En digitalización, comercio electrónico, inteligencia artificial, energías renovables, China se ha convertido en una potencia global.

Este ascenso de China como gran potencia tecnológica puede generar varias reflexiones.

El despegue tecnológico de China desafía la teoría tradicional de que un país con un régimen político autoritario está severamente limitado en el desarrollo de su capacidad de innovación y tecnología.

China ya había demostrado la invalidez de la teoría de que el desarrollo económico eventualmente llevaría al establecimiento de un sistema político democrático.

China ha estado creciendo económicamente a tasas altas durante varias décadas. Aunque el país progresó en términos de las libertades personales de la población, el poder del Partido Comunista se ha mantenido dominante. El panorama no apunta a que esto vaya a cambiar en el futuro.

China ha demostrado que el desarrollo económico sostenido y la capacidad de innovación son compatibles con el mantenimiento de un sistema político autoritario.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que el avance tecnológico de China se debe en una apreciable medida al impulso de su gobierno (o del Partido Comunista). China es un claro ejemplo de lo que podríamos llamar "capitalismo de Estado", es decir, un sistema económico que en teoría es de mercado pero con un fuerte intervencionismo estatal. El gobierno chino se ha fijado objetivos claros, particularmente en el llamado plan *Made in China 2025*, en el que el objetivo central es impulsar el ascenso de China en las cadenas de valor de la economía mundial, con el fin de no caer en la denominada "trampa de ingresos medios".

El gobierno chino desempeña un papel dirigente en la economía. No solo a través de la amplia presencia de empresas estatales, sino también a través del uso de subsidios, créditos en condiciones favorables, intervenciones informales (como instrucciones que son seguidas de manera disciplinada por los agentes económicos, incluidos los privados). A través de estas acciones, el gobierno orienta la economía por el camino que considera deseable.

Si durante la etapa de la reforma China experimentó un gran avance en la extensión de libertades y de los derechos humanos, con una suavización del carácter totalitario del Estado, en la etapa de Xi Jinping se ha producido una involución. ¿Qué pasará en el futuro? Es lógicamente muy difícil hacer pronósticos. Al igual que la República Popular China ha conocido hasta ahora cuatro grandes etapas, habrá una quinta etapa en el futuro, en la que podría producirse un nuevo cambio de tendencia, y reanudarse la evolución hacia pautas más liberales que eventualmente podrían desembocar en la implantación de un sistema democrático, aunque ello pueda parecer algo muy lejano en los tiempos actuales.

El auge tecnológico de China pone de relieve la necesidad de reflexionar sobre sus implicaciones y sobre las políticas que deberían seguir los países occidentales, y en particular los europeos:

- ¿Cuáles son las consecuencias para la comunidad internacional del ascenso de China a una posición de liderazgo tecnológico?
- ¿Podría suponer a los países europeos el riesgo de perder el control sobre ciertas tecnologías estratégicas?
- ¿Qué políticas debe adoptar la Unión Europea con respecto a las adquisiciones de empresas tecnológicas europeas por parte de empresas chinas? ¿Deberían permitirse sin trabas cuando las inversiones de empresas extranjeras en China están sujetas a severas restricciones?

Reflexionar y diseñar una estrategia sobre estas cuestiones es una tarea que la Unión Europea debe abordar de manera obligada. La unidad europea es en este sentido imprescindible: la UE debe desarrollar una estrategia conjunta para tener un poder de negociación e influencia que sus países individuales nunca tendrían.

Por otra parte, Xi Jinping ha consolidado un cambio profundo en la orientación de la política exterior de China. La política de perfil bajo defendida por Deng Xiaoping ha dado paso a una política más asertiva, que ha despertado preocupación en amplios sectores de la comunidad internacional.

En el pasado la política exterior de China había seguido las pautas marcadas por Deng Xiaoping: una política en la que China debía evitar asumir un papel protagónico en la escena internacional y, sobre todo, verse implicada en conflictos que pudieran poner en peligro su objetivo central, que era el crecimiento económico y la modernización.

Bajo Xi Jinping, esta orientación ha cambiado. China ha comenzado a asumir un papel mucho más activo en la política internacional.

Este cambio es consecuencia, ante todo, de la transformación de China. Hace 30 ó 40 años China era más débil. Su prioridad, por encima de todo, era crecer y modernizarse. Desde entonces, ha experimentado un crecimiento espectacular. La China de hoy ya no es un país pobre, sino una de las dos grandes economías del mundo, con una amplia clase media, y una potencia militar y política. Las condiciones han cambiado drásticamente.

China ha mostrado también una creciente agresividad en la defensa de sus reivindicaciones territoriales, en especial en el Mar del Sur de China. Ello ha provocado un aumento de la tensión con Japón, Vietnam, Filipinas y otros países asiáticos. Esta política territorial china, que defiende sus posiciones de una manera que muchos han calificado de intransigente, basada en derechos históricos ambiguos y poco claros sobre zonas alejadas de su territorio, queda fuera de las normas internacionales sobre resolución de disputas marítimas, según numerosos análisis.

Reorientación de la Ruta de la Seda

En 2023 se cumplieron diez años del lanzamiento de la iniciativa de la Ruta de la Seda, una iniciativa central en la política exterior china que ha experimentado cambios importantes en su orientación.

La iniciativa ha recibido denominaciones diversas: Nueva Ruta de la Seda, la Franja y la Ruta, y también es ampliamente conocida por sus denominaciones en inglés: *One Belt, One Road*, y (quizás la más extendida en la actualidad) *Belt and Road Initiative* (*iniciativa BRI*).

En sus inicios el objetivo era impulsar un gran corredor euroasiático, que promoviera las comunicaciones y el comercio de China hacia Asia central y Europa. Con el paso de los años, sin embargo, su dimensión se ha ido ampliando.

La China de Xi Jinping aspira a ofrecer a los países del mundo, en especial los menos desarrollados, un modelo de desarrollo alternativo al democrático-occidental: la iniciativa de la Ruta de la Seda aspira a ser un eje básico de esta aspiración.

La iniciativa BRI es la gran palanca económica para promover ese papel de China como líder del Sur Global, y acompaña otras actuaciones como la ampliación a nuevos países del grupo de los BRICS.

Los países occidentales han reaccionado y han lanzado en los últimos tiempos sus propias iniciativas económicas para competir con China, como el *Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII)*, impulsado por el G-7, o el *Global Gateway* de la Unión Europea (UE), dirigidas a canalizar fondos para financiar proyectos en especial en los países menos desarrollados.

Global Gateway se configura así como una respuesta europea a la iniciativa BRI, aunque la UE debe realizar todavía un trabajo importante con el fin de articularlo y, de manera especial, darle contenido y fondos económicos. *Global Gateway* puede ser una buena plataforma para las relaciones de la UE con el Sur Global.

La iniciativa BRI afronta desde hace algunos años un proceso de reorientación. De entrada, en estos últimos años ha perdido buena parte de su impulso en términos cuantitativos: los fondos asociados a proyectos BRI, tanto inversiones como préstamos, han disminuido de manera sustancial, algo que en buena medida está asociado a la desaceleración de la economía china, una desaceleración que podría persistir durante un largo periodo de tiempo.

Lo anterior significa que la economía china va a registrar unas tasas de crecimiento inferiores a las de las décadas anteriores, pero que en todo caso seguirán siendo apreciables (muchos pronósticos apuntan a una tasa de crecimiento media anual de un 3.5%). En todo caso, se trata de tasas apreciablemente inferiores a las anteriores, y que implicarán menos disponibilidad de fondos para proyectos de la Ruta.

Por otra parte han aumentado las críticas a la forma en que la iniciativa BRI se ha instrumentado. Numerosos proyectos han sido puestos en marcha con un insuficiente estudio de su viabilidad, o se ha cuestionado su relevancia desde el punto de vista de su aportación al desarrollo o a las necesidades del país beneficiario.

Se ha criticado también la falta de transparencia en los procesos de adjudicación de proyectos, que en muchos casos no han seguido los procedimientos considerados como estándares en los mercados internacionales. Ha habido denuncias de corrupción. Se ha criticado que las empresas chinas se han visto muy favorecidas en estos procesos.

Un ejemplo destacado de estas críticas lo tenemos en un estudio publicado en 2020 por la Cámara de Comercio Europea en China, titulado elocuentemente *The Road Less Travelled: European Involvement in China's Belt and Road Initiative*.¹

1 <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/01/The-Road-Less-Travelled-EN-Final.pdf>

Basado en las opiniones de las empresas que pertenecen a la Cámara de Comercio Europea, el informe destaca el papel marginal que tienen las empresas europeas en la iniciativa. “Solo 20 de 132 encuestados declaran haber ofertado en un proyecto relacionado con BRI. La mayoría cita la falta de procesos transparentes de licitación y adquisición como una barrera importante para la participación, y sólo dos han encontrado proyectos a través de información disponible públicamente. De los que han participado, la mayoría lo ha hecho porque han sido invitados por socios o gobiernos locales. Todos menos unos pocos han realizado tareas de nicho, como proporcionar cierta tecnología o experiencia en el país receptor, por lo que, dada la escala de la iniciativa BRI, la mayoría de los encuestados se refieren a su nivel de participación como ‘migajas’”.

Los créditos chinos han supuesto un fuerte aumento de su deuda externa de muchos países, que se han encontrado con dificultades para cumplir con sus compromisos. Se ha criticado también la condicionalidad asociada a estos créditos, que en ciertos casos suponían penalizaciones muy onerosas para los países que incumplieran sus compromisos de devolución.

Otro tema que ha generado polémica es la política china de renegociación de los créditos en aquellos casos en los que los deudores se ven incapaces de cumplir con los compromisos de devolución. China ha preferido por regla general la bilateralidad, negociando individualmente con los países, evitando participar en procesos multilaterales de renegociación.

Estas críticas guardan una relación con el deterioro que ha experimentado la imagen de China en buena parte de la comunidad internacional. Un ejemplo reciente de este deterioro lo refleja la encuesta publicada en julio de 2023 por el *Pew Research Center*, un prestigioso centro especializado en estudios de opinión pública. Según la encuesta, realizada en 24 países, sólo un 28 por 100 de los encuestados expresó una opinión favorable de China, frente a un 67 por 100 que expresó una opinión desfavorable. Un 71 por 100 opinaba que China no contribuye a la paz y la estabilidad mundial, frente a un 23 por 100 que consideraba que sí contribuye.²

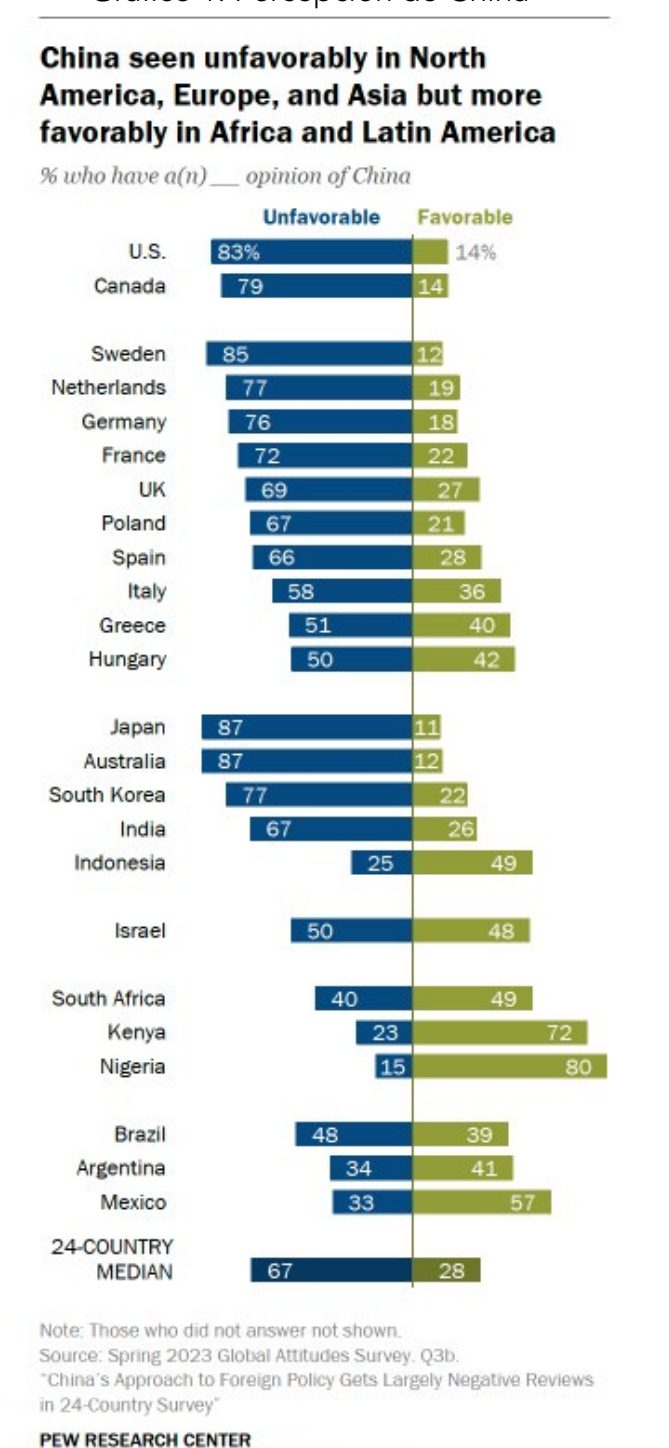
El cambio en la percepción de China ha sido radical, y se ha acelerado en estos últimos años. En el caso de España, por ejemplo, en 2005 sólo un 21% expresaba una opinión desfavorable. En 2019 el porcentaje había subido hasta el 53% y en sólo un año, en 2020, subió al 63%. En el Reino Unido, por citar un ejemplo, el porcentaje que expresaba una opinión desfavorable de China pasó en sólo un año, entre 2019 y 2020, del 55 al 74% (aunque luego bajó ligeramente).

La percepción de China se ha vuelto claramente negativa en amplias zonas del mundo, y ello afectará previsiblemente a la actitud hacia las inversiones y los proyectos de empresas chinas.

En los llamados países del Sur esta valoración no es tan negativa, aunque, como hemos indicado anteriormente, los recelos hacia los créditos e inversiones de China han aumentado.

² <https://www.pewresearch.org/global/2023/07/27/chinas-approach-to-foreign-policy-gets-largely-negative-reviews-in-24-country-survey/>

Gráfico 1. Percepción de China



Fuente: Pew Research Center

En 2022 la estrategia de China en la Unión Europea sufrió un golpe, cuando Estonia y Letonia anunciaron que se retiraban del esquema 16+1 -el foro de cooperación que China había establecido con una serie de países europeos-, siguiendo el paso que Lituania había dado el año anterior. Según el ministro de Relaciones Exteriores de Estonia, la negativa de China a condenar la invasión rusa de Ucrania "fue definitivamente un factor" en la decisión de retirarse de este foro.

Con esta medida Estonia y Letonia aclararon que se mantenían abiertas a cooperar con China. Ahora bien, los dos países prefieren apoyarse en la Unión Europea como base de sus relaciones con China, así como reforzar su vínculo con Estados Unidos, sobre todo en seguri-

dad, dada la amenaza que supone Rusia, y el apoyo implícito de China a la invasión de Ucrania.

¿Cuáles son las perspectivas de la Ruta de la Seda? ¿Cuáles serán los principales rasgos de su reorientación? Se pueden prever algunas tendencias.

China quiere aparentemente otorgar más prioridad a la calidad que a la cantidad: proyectos de menor tamaño; menos proyectos de grandes obras de infraestructura en favor de proyectos con una dimensión medioambiental o dirigidos a impulsar la digitalización (se ha lanzado en este sentido un nuevo concepto: la Ruta de la Seda Digital); procedimientos de adjudicación más acordes con las prácticas aceptadas a nivel internacional; un mayor esfuerzo para atraer financiación privada.

La iniciativa BRI, que tiene un fuerte sello personal de Xi Jinping, se mantendrá, aunque con una dimensión más reducida en términos de los fondos que se comprometerán.

La iniciativa continuará siendo un vector principal de la política exterior china, en su ambición de competir con el mundo occidental y de consolidarse como la potencia dirigente del Sur Global, una potencia que ofrece un modelo alternativo al democrático.

Aparte de ampliar el alcance de BRI, China está poniendo en marcha nuevas iniciativas para reforzar su influencia internacional. En los últimos meses ha lanzado las denominadas "Iniciativa de Desarrollo Global", de carácter económico, y la "Iniciativa de Seguridad Global", sobre seguridad internacional. Son propuestas recientes, y habrá que ver cómo se articulan. En todo caso, son otro reflejo de la voluntad china de ejercer un papel clave en el orden internacional.

Desacoplamiento versus de-risking

En los últimos años, y en particular tras el estallido de la guerra en Ucrania, se han configurado en el mundo dos grandes bloques: uno que puede calificarse de democrático-occidental, con Estados Unidos y la Unión Europea como principales actores, y otro autoritario formado por China, como elemento principal, y Rusia.

China y el mundo democrático han avanzado hacia un desacoplamiento parcial, es decir, hacia una reducción de su interacción (no sólo económica: el desacoplamiento afecta también a los flujos de personas, información, educación, colaboración científica, etc.).

Las medidas de ciertos países para incentivar la relocalización de actividades productivas desde China, las medidas arancelarias contra productos chinos por parte de Estados Unidos, las medidas de este país para restringir la exportación a China de equipos relacionados con el diseño y fabricación de semiconductores, el mecanismo de control de inversiones extranjeras adoptado por la Unión Europea, son acciones que impulsan de manera efectiva esta separación, este desacoplamiento.

Diversas fuerzas impulsan este desacoplamiento, desde las dos partes: desde los países democráticos y desde la propia China.

El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en Madrid en 2022 ha representado un nuevo paso en el creciente distanciamiento entre el mundo democrático-occidental y China. Las referencias a China son duras en el Concepto: sus políticas coercitivas, su retórica de confrontación y desinformación, sus intentos de subvertir un orden internacional basado en normas, los “retos sistémicos” que China representa para la seguridad euroatlántica.

El impulso al desacoplamiento es bidireccional. Entre los países democráticos hay dos factores fundamentales. Por un lado, la pandemia, la guerra de Ucrania, las disrupciones en el transporte marítimo en el Mar Rojo causadas como consecuencia de la guerra de Gaza, han dado prioridad a la necesidad de garantizar la seguridad económica, en primer lugar en el aprovisionamiento y transporte de bienes.

Ello lleva a acortamientos en las cadenas globales de valor, relocalización de actividades productivas (*re-shoring, friend-shoring*), etc., unas tendencias que incentivan a una menor dependencia de importaciones procedentes de China.

Por otro lado, y con una relevancia cada vez mayor, están los aspectos geoestratégicos, de seguridad. China se percibe como un rival sistémico, un país con un sistema político autoritario que se postula como un modelo alternativo al orden democrático liberal. La posición de Pekín en la guerra de Ucrania, apoyando a Rusia y asumiendo su narrativa, ha supuesto un hito significativo en la consolidación de los recelos hacia China. A ello se unen, a más largo plazo, las tensiones geopolíticas Estados Unidos-China, los riesgos de un conflicto en el estrecho de Taiwan, las disputas territoriales en el Mar del Sur de China.

La postura china en la guerra de Ucrania es especialmente preocupante. China aparenta mantener una posición de no involucración en la guerra, y en público manifiesta su voluntad de apoyar una solución que permita el final de este conflicto. Frente a estas declaraciones, en abril de 2024 el Secretario de Estado de Estados Unidos, Antony Blinken, criticó públicamente el apoyo chino a la industria de defensa rusa, afirmando que Pekín era el principal contribuyente a la guerra de Moscú en Ucrania a través de su suministro de componentes críticos para armamento. Blinken dijo que este esfuerzo estaba alimentando “la mayor amenaza a la seguridad europea desde el final de la Guerra Fría”.

Las declaraciones de Blinken se produjeron al término de una reunión de ministros de Asuntos Exteriores del G-7. Blinken afirmó que Washington había dejado muy claro a Pekín y a otros países que no debían ayudar a Rusia en su esfuerzo bélico en Ucrania. “En lo que respecta a la base industrial de defensa de Rusia, el principal contribuyente en este momento es China. China comparte máquinas herramienta, semiconductores y otros productos de doble uso que han ayudado a Rusia a reconstruir su base industrial de defensa”, explicó Blinken. “China no puede tenerlo todo. No puede permitírselo. Quiere tener relaciones positivas y amistosas con países de Europa y, al mismo tiempo, está alimentando la mayor amenaza para la seguridad europea desde el final de la Guerra Fría”, afirmó Blinken.³

Por el lado de China también hay fuerzas que impulsan hacia un desacoplamiento. Desde hace algunos años China ha puesto en marcha una estrategia para reducir su dependen-

3 <https://www.reuters.com/world/blinken-says-china-is-russias-primary-military-complex-supplier-2024-04-19/>

cia del exterior, especialmente en ciertos productos como energía, alimentos, microchips, alta tecnología, una estrategia que se verá reforzada con las disrupciones en las cadenas de suministro de los últimos años.

La guerra de Ucrania ha puesto en alerta a los gobernantes chinos sobre las consecuencias que pueden tener las sanciones internacionales. China intentará reducir su vulnerabilidad en relación con posibles sanciones. Ha empezado a tomar medidas para protegerse eventualmente del tipo de sanciones (como la confiscación de fondos en el extranjero) que ha sufrido Rusia. E intentará obtener una mayor autosuficiencia en materias primas como energía y alimentos, o en productos tecnológicos como semiconductores.

La UE y China: una cooperación inevitable

El desacoplamiento tiene consecuencias negativas, tanto políticas como económicas, aunque sin duda existen factores que lo hacen inevitable, y necesario (al menos parcialmente). China es un actor imprescindible hoy en día en la comunidad internacional. La cooperación con China es esencial para afrontar problemas globales, como el cambio climático. El peso de las relaciones económicas de China con el resto del mundo, incluidos los países occidentales, es enorme. Un proceso brusco de desacoplamiento supondría grandes costes para todos.

La comunidad internacional está abocada, a pesar de las diferencias, a buscar un acuerdo con China, dado su peso demográfico, económico, militar. Por supuesto, debe ser firme a la hora de defender, con la mayor unidad posible de los países con sistemas democráticos, los derechos humanos y el respeto las normas internacionales, y de rechazar las presiones abusivas de los actuales gobernantes chinos.

En 2019, la Comisión Europea publicó un importante documento de estrategia hacia China que representó un ajuste significativo en relación con las posiciones mantenidas en el pasado. El documento describe a China como un "competidor económico" y un "rival sistémico" que "promueve modelos alternativos de gobierno".

El documento reconoce claramente que la UE necesita adoptar una estrategia que refleje estas realidades: "China es simultáneamente, en diferentes áreas políticas, un socio para la cooperación con el 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".

Otro ejemplo de los crecientes recelos hacia es que varias universidades de países occidentales han decidido cerrar los institutos Confucio que albergaban, por lo que consideran actividades de propaganda inaceptables.

La senda de deterioro de las relaciones UE-China tiene múltiples manifestaciones. En abril de 2024, por ejemplo, fueron detenidas varias personas en Alemania acusadas de transferir información de tecnología militar a servicios de inteligencia de China. Por las mismas fechas fue detenido un asistente de un parlamentario alemán acusado de espiar para China.

Las críticas contra China no responden, como han señalado algunos, a la sinofobia, sino que se explican en buena medida por la nueva orientación que ha adoptado el país bajo Xi Jinping.

Existe una percepción creciente de que China no respeta las normas internacionales. En 2022, por ejemplo, China se enfureció con Lituania porque este país admitió una representación de Taiwan con una denominación que Pekín no considera apropiada (Pekín quiere que las representaciones en el extranjero de Taiwan utilicen el nombre de Taipei; emplear la denominación de Taiwan puede transmitir la impresión de que se trata de un país). La respuesta china fue suspender de un día para otro de manera completa el comercio con Lituania.

El descontento de China puede ser legítimo. Pero la reacción debería ajustarse a las normas internacionales. La suspensión del comercio fue una medida que violaba de forma flagrante las normas de la Organización Mundial de Comercio, a la que China pertenece.

China, otro ejemplo, rechazó la resolución de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya en relación con su contencioso con Filipinas en el mar del Sur de China. El fallo de este tribunal encontró que las reclamaciones de derechos históricos de China dentro de "la línea de los nueve puntos", que Beijing utiliza para delimitar sus reivindicaciones en el Mar del Sur de China, carecían de fundamento legal.

Se han producido secuestros y desapariciones de abogados defensores de derechos humanos, editores, empresarios, etc., algunos de los cuales han "desaparecido" en otros países o en Hong Kong y han reaparecido posteriormente en China, realizando confesiones públicas de "culpabilidad".

Uno de los mayores retos de la comunidad internacional cara al futuro es encontrar un acomodo con China, evitar que se produzca la conocida como "trampa de Tucídides", expresión que se refiere a la tendencia a que estalle un conflicto militar cuando un poder dominante es desafiado por un nuevo poder en ascenso. Esta teoría ha ganado peso en los últimos años a causa de la rivalidad entre Estados Unidos, el poder dominante desde hace tiempo, y China, el poder en ascenso.

La economía china ya es la segunda mayor del mundo en tamaño, y según algunos pronósticos, discutidos por determinados expertos, sobrepasará a la de Estados Unidos en un próximo futuro. En los últimos años China ha sido responsable de aproximadamente un tercio del crecimiento que ha experimentado la economía mundial. El peso económico de China es incontestable. Estamos hablando de un país con más de 1.400 millones de habitantes, y que en las últimas décadas ha crecido a una tasa media anual de aproximadamente el 10%. China es el mayor exportador del mundo, y el segundo mayor importador.

Estos datos nos dan una idea de la relevancia que tiene China. La modernización de la economía china tiene efectos sobre prácticamente toda la economía mundial. Lo que debe preocuparnos es que este efecto sea lo más positivo posible. Para ello es conveniente reforzar la cooperación con China, intentar suavizar o suprimir aquellos conflictos o problemas que existen.

La economía china se enfrenta sin duda a retos de gran envergadura: el desarrollo de su capacidad tecnológica, frenado por su creciente aislamiento respecto a Occidente; el envejecimiento de la población; el dirigismo del poder político sobre la economía; el peso de las empresas estatales; los retos que plantea el cambio climático; etcétera.

Un cierto desacoplamiento entre el mundo democrático occidental y China es inevitable, como hemos indicado anteriormente. Ahora bien, el papel de China en el orden internacional es fundamental. Aunque existan diferencias insalvables en muchos aspectos, como el sistema político, los derechos humanos, las reivindicaciones territoriales de China, Hong Kong, Xinjiang, Taiwan, a pesar de todos estos obstáculos la estabilidad mundial requiere que haya un diálogo y una cooperación con China.

Una política común europea hacia China y autonomía estratégica

La relación con China es pues inevitable. La Unión Europea debe buscar su propio camino. De ahí que se haya popularizado en los últimos tiempos el término de "autonomía estratégica".

El concepto de autonomía estratégica de la Unión Europea se refiere a la capacidad para actuar con independencia en la escena mundial. Esto significa depender menos de otros países, de manera especial Estados Unidos, en temas clave, pero no significa necesariamente actuar en solitario.

La UE debe ser capaz de tomar sus propias decisiones y actuar con independencia en ámbitos importantes, sin depender de otras potencias. Debe ser una autonomía "abierta": significa cooperar con otros países siempre que sea conveniente, pero tener la capacidad de actuar en solitario si es necesario.

Para la UE la autonomía estratégica es importante en el mundo multipolar actual, en el que el orden mundial está cambiando. La UE deber aspirar a ser un actor fuerte en este orden mundial y garantizar la protección de sus intereses.

La pandemia del COVID-19 puso de manifiesto la dependencia de la UE de las cadenas de suministro extranjeras. La autonomía estratégica podría implicar el aumento de la capacidad de producción nacional de bienes críticos. La guerra de Ucrania ha puesto de relieve la necesidad de desarrollar las capacidades militares europeas.

El concepto de autonomía estratégica ha cobrado un mayor protagonismo en paralelo a otro concepto: el denominado *de-risking*. La política de *de-risking* se refiere a gestionar los riesgos derivados del compromiso económico y tecnológico con China. Es por tanto un ejercicio de mitigación o gestión de riesgos, frente a la alternativa, más radical, del desacoplamiento.

La actuación de China presenta problemas y obstáculos de diverso tipo. Se generan así unos riesgos que la UE debe gestionar. El *de-risking* se configura así como una estrategia

que pretende combinar la cooperación y la apertura hacia China con una gestión, y mitigación, de los riesgos que se generan en esta relación.

Quizás el mayor reto que se plantea a la UE en sus relaciones con China es el desarrollo de una política europea común. Hasta el momento no ha existido tal política, y lo que ha predominado es el seguimiento de una política bilateral de cada país con China, en la que han prevalecido los intereses económicos.

Los diferentes enfoques se pusieron de manifiesto con motivo de la visita a China del canciller alemán Scholz, en abril de 2024. La visita fue criticada desde diversos medios. Se señaló que Alemania había decidido seguir una política individual hacia China, sin buscar una coordinación con el resto de la UE. Según algunas de las críticas, Alemania daba prioridad a sus intereses económicos (Scholz viajó acompañado de una importante delegación empresarial), relegando otros aspectos de la relación con China, como los derechos humanos. Se hicieron comparaciones con los problemas que para Alemania había supuesto su fuerte dependencia de Rusia, señalando que algo parecido podría ocurrir con su dependencia respecto de China.

La ausencia de una política común es un problema que no es específico de las relaciones con China; la UE ha tenido tradicionalmente grandes dificultades para articular una política exterior (con las diferencias entre los países miembros estallando de forma abierta con motivo de grandes crisis internacionales, como fue la invasión de Irak de 2003).

Algunos analistas han diferenciado dos grandes bloques de países, en lo que se refiere a la política hacia China. Por un lado, los países del Norte de Europa, más avanzados en nivel de vida y en desarrollo industrial y tecnológico. Para estos países, en los últimos años ha empezado a surgir una preocupación ante las inversiones chinas por diversos motivos: la posible pérdida de control de sectores de tecnología avanzada, implicaciones sobre la seguridad, el hecho de que una parte importante de las inversiones chinas procede de empresas estatales, la pérdida de control sobre infraestructuras estratégicas, etc.

En estos países han surgido posiciones críticas hacia las inversiones chinas, y ante China en general, un fenómeno que se ha acelerado con fuerza en los últimos años.

Por el contrario, los países del Sur y del Este europeo han mantenido una política más abierta hacia China. Las condiciones económicas pueden explicar esta actitud. Se trata de países que han tenido mayores dificultades económicas, y que han visto oportunidades en las inversiones y la financiación chinas. Por otro lado, tienen un menor nivel de desarrollo tecnológico que los países del Norte de Europa. Existe por tanto un menor peligro ante la competencia de empresas chinas en sectores de tecnología avanzada.

En diversos momentos han aflorado estas diferencias entre los países europeos. Así, en 2017 Hungría rechazó firmar una carta conjunta que denunciaba la persecución de abogados chinos. Y también ese mismo año Grecia bloqueó una declaración de la UE en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Fue la primera vez en esta comisión que la UE fue incapaz de formular una declaración conjunta en la revisión de un país individual.

La Unión Europea tiene que desarrollar y conducir sus relaciones con China partiendo del hecho de que existen profundas diferencias en cuanto al modelo sociopolítico. Ello plantea un importante reto: cómo compatibilizar unos sistemas políticos y de valores muy distintos con la construcción de un marco de relaciones con un país cuya posición es fundamental para la evolución del mundo.

Para la UE se plantean importantes desafíos: hay que tener en cuenta que en algunos países de Europa central y del Este, como Polonia y Hungría, se han desarrollado en los últimos años movimientos políticos autoritarios e "iliberales", que han llegado incluso al gobierno. Estos movimientos muestran una mayor sintonía con las posiciones políticas de China. Y se muestran también reacios a la vinculación de temas económicos con condiciones políticas o de reformas. Para algunos países de Europa central y del Este un atractivo de la financiación y las inversiones de China es que vienen con muchas menos ataduras que la financiación de organismos de la UE u organismos multilaterales.

Hacia un control de las inversiones chinas en Europa

Desde comienzos del nuevo siglo uno de los rasgos más destacados en la proyección exterior de la economía china ha sido la expansión de sus inversiones en el exterior. China, que durante mucho tiempo fue un gran receptor de inversiones extranjeras (siendo el primer receptor en el mundo en muchos años) se ha convertido desde hace algunos años en inversor neto en el exterior.

En épocas anteriores, durante la etapa de la reforma, las empresas chinas ya habían comenzado a acometer inversiones significativas en el exterior, con un objetivo principal que era asegurar el suministro de materias primas, como minerales o petróleo. Se habían canalizado en su mayor parte hacia países en vías de desarrollo productores de este tipo de productos, en África o Latinoamérica.

En la segunda y nueva oleada de inversiones chinas, mucho más importante en términos cuantitativos, los objetivos de las empresas chinas se han ampliado considerablemente. Las empresas chinas han invertido sobre todo a través de la modalidad de fusiones y adquisiciones, mediante la compra de empresas existentes (y no en tan gran medida mediante la creación de empresas de nueva planta, o inversiones *greenfield*).

La gama de sectores se ha diversificado: las empresas chinas han comprado empresas de infraestructuras (en Europa, de forma destacada, en puertos), energía, empresas del sector TIC, turísticas, alimentarias, fabricantes de automóviles, etc.

Las inversiones chinas han dado lugar, en un plazo de tiempo muy breve, al surgimiento de una seria preocupación en la UE.

Muchas de las empresas chinas que están llevando a cabo estas compras son empresas estatales, con una dependencia directa del gobierno y del Partido Comunista Chino. Su actuación puede responder por tanto a motivaciones que van más allá de las estrictamente económicas.

Incluso en empresas chinas que en teoría son privadas, existe el recelo de que no operan con la independencia con la que operan las empresas privadas de otros países. Se considera que las empresas privadas chinas siguen de forma generalizada las instrucciones del gobierno chino.

Los vínculos entre el gobierno, el Partido Comunista, los militares, las empresas estatales y las empresas e inversores privados están creciendo en la etapa de Xi Jinping. Esto tiene implicaciones para la competencia y la reciprocidad. Las empresas públicas chinas obtienen financiación en condiciones muy favorables, lo que les otorga una ventaja competitiva.

Preocupan también consideraciones de seguridad. Algunas de las empresas compradas por empresas chinas, o que éstas han querido comprar, desarrollan o utilizan tecnologías de doble uso, es decir, que pueden ser aplicadas a temas militares.

Algunas de las empresas que han sido objeto de interés por parte de empresas chinas son empresas de alta tecnología. Su venta a empresas chinas puede suponer una pérdida de control sobre unas tecnologías que se consideran clave para el crecimiento económico, para mantener el liderazgo tecnológico en el mundo.

Existe una notable falta de reciprocidad entre la forma en que pueden operar las empresas chinas en sus inversiones en Europa y la forma en que operan las empresas europeas en sus inversiones en China. Los inversores chinos se han beneficiado en Europa de un régimen de inversiones abierto, con acceso casi sin restricciones a todas las industrias. Por el contrario, China ha limitado el acceso de empresas extranjeras en muchos sectores.

Hay que destacar que la discriminación contra las empresas extranjeras no es sólo para invertir (con sectores prohibidos o limitados a la presencia de capital extranjero) sino también después de que éstas hayan invertido, a través de un complejo e informal sistema que discrimina a las empresas con capital extranjero frente a las empresas locales.

La tecnología no fluye en las dos direcciones con la misma libertad. China promueve las transferencias de tecnología por parte de las empresas extranjeras. Según ciertas críticas, "obliga" a las empresas extranjeras a que transfieran su tecnología como una condición para que puedan operar en el mercado chino. En la UE, sin embargo, no existen condicionantes de este tipo.

La preocupación por las inversiones chinas no es exclusiva de los países europeos. Estados Unidos cuenta con una agencia que supervisa las inversiones extranjeras, en especial para evaluar su impacto sobre la seguridad nacional: se trata del *Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*. Esta agencia ya ha bloqueado varias compras de empresas estadounidenses por empresas chinas.

La preocupación por las inversiones chinas ha dado lugar al establecimiento en 2019 de un mecanismo de control de inversiones extranjeras a nivel de la UE. Aunque este mecanismo no está en teoría dirigido hacia ningún país en concreto, está claro que se ha planteado pensando sobre todo en las inversiones de empresas chinas.

El mecanismo de control de las inversiones extranjeras establecido por la UE tiene un doble componente. Por un lado se establecen diferentes vías para intercambiar información sobre inversiones extranjeras previstas o en estudio, tanto entre los países europeos como entre éstos y la Comisión Europea. Por otro, tanto la Comisión Europea como otros Estados miembros pueden solicitar información adicional sobre inversiones concretas, y pueden igualmente plantear objeciones y comentarios, que deben ser tenidos en cuenta por el país receptor, que tiene en todo caso la última palabra sobre las decisiones a tomar.

Con este mecanismo el objetivo general es proteger tecnologías, infraestructuras y suministros críticos, así como el sector de la información y el pluralismo de los medios de comunicación.

Las inversiones extranjeras en general van a ser objeto de un mayor escrutinio, y de una valoración en la que se tomarán en cuenta más aspectos que antes. Seguirán siendo bien recibidas, pero al mismo tiempo se valorarán sus implicaciones económicas y políticas, la naturaleza de los inversores (en particular si son empresas estatales y, en este caso, la naturaleza del sistema político de sus países), la necesidad de mantener un control sobre sectores críticos para el futuro de la economía.

Reciprocidad UE-China en el marco de negocios

En los últimos tiempos ha aumentado de manera muy notable el exceso de capacidad en una serie de sectores industriales chinos. Éstos han recurrido a políticas muy agresivas de exportación, con precios muy bajos. En muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, ha surgido el temor ante lo que podría convertirse en una "inundación" de productos chinos, con las consecuencias negativas que ello tendría sobre los fabricantes locales de estos productos.

En la Unión Europea se han puesto en marcha varios procedimientos de investigación sobre productos chinos. La Comisión Europea anunció en abril de 2024 la apertura de una investigación sobre los proveedores chinos de turbinas eólicas en virtud del nuevo reglamento comunitario sobre subvenciones extranjeras. Los fabricantes chinos ofrecen turbinas muy baratas y con una financiación favorable que distorsionaría la integridad del mercado europeo.

Europa quiere reforzar su seguridad energética y mantener su liderazgo tecnológico en sectores estratégicos de tecnologías limpias como la energía eólica. La UE vigila de cerca las posibles prácticas comerciales desleales de las que se benefician los fabricantes extranjeros.

La Comisión anunció que investigaría inicialmente las prácticas comerciales de las empresas chinas en cinco mercados: Bulgaria, Francia, Grecia, Rumanía y España.

Al anunciar la nueva investigación, la Comisaria Vestager, responsable de los temas de competencia, señaló que el gran exceso de capacidad de las turbinas eólicas chinas subvencionadas no sólo es peligroso para la competitividad de la UE, sino también pone en peligro su seguridad económica. Vestager añadió que la UE no debía repetir los errores que cometió al perder su industria de fabricación de equipos de energía solar.

En otoño de 2023 La Comisión Europea había iniciado formalmente una investigación sobre las subvenciones en las importaciones de vehículos eléctricos procedentes de China. La investigación determinará en primer lugar si las cadenas de valor de los vehículos eléctricos en China se benefician de subvenciones ilegales y si estas subvenciones causan o amenazan con causar un perjuicio económico a los productores de la UE.

Sobre la base de los resultados de la investigación, la Comisión determinará si se deben aplicar derechos antisubvenciones a las importaciones de vehículos eléctricos procedentes de China.

Al anunciar la apertura de este procedimiento, Ursula von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea, dejó clara la determinación de las autoridades comunitarias de actuar contra procedimientos que distorsionan la competencia:⁴ “El sector del vehículo eléctrico encierra un enorme potencial para la futura competitividad y el liderazgo industrial ecológico de Europa. Los fabricantes de automóviles de la UE y los sectores relacionados ya están invirtiendo e innovando para desarrollar plenamente este potencial. Siempre que encontremos pruebas de que sus esfuerzos se ven obstaculizados por distorsiones del mercado y competencia desleal, actuaremos con decisión. Y lo haremos respetando plenamente nuestras obligaciones comunitarias e internacionales, porque Europa cumple las normas, dentro de sus fronteras y en todo el mundo”.

También en abril de 2024 se anunció que la Comisión Europea iniciaba una investigación de oficio sobre el acceso de empresas europeas en el mercado chino de equipos médicos, inaugurando con ello la utilización de su nuevo instrumento sobre *procurement* internacional. Por las mismas fechas se anunció el inicio de procedimientos contra una empresa china de equipos de vigilancia, cuyas filiales holandesa y polaca fueron objeto de un registro en el que accedió a sus teléfonos y sistemas informáticos. Esta investigación se basaba en otro nuevo reglamento de la UE, sobre subsidios extranjeros.

Los temas económicos están entrelazados, y las disputas sobre *dumping* y status de economía de mercado hay que situarlos en el contexto del empeoramiento durante los últimos años del marco de negocios en China para las empresas europeas (y para las extranjeras en general).

Esta es una opinión expresada de forma clara por las empresas. La Cámara de Comercio Europea en China publica regularmente estudios sobre el marco de negocios en China, basados en encuestas entre empresas europeas. El *European Business in China. Business Confidence Survey* es el principal estudio que refleja las opiniones de las empresas europeas.

Las últimas ediciones del estudio de la Cámara europea critican con dureza el marco de negocios. Se refieren a una “nueva ola de pesimismo”, con un importante porcentaje de empresas europeas que han revaluado sus operaciones en China. Una parte significativa de las empresas declara que se sienten menos bienvenidas en comparación con el momento en que accedieron al mercado chino.

Los estudios de la Cámara Europea ha puesto repetidamente de relieve el estancamiento de las reformas, y el incumplimiento por parte de China de muchas de sus promesas de abrir y liberalizar sus mercados.

4 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4752

Con el fin de corregir esta falta de reciprocidad se pusieron en marcha negociaciones para un acuerdo sobre inversiones. Aunque con lentitud, las negociaciones fueron avanzando. En 2020, la UE y China concluyeron en principio las negociaciones sobre el Acuerdo General sobre Inversiones.

En el acuerdo, China se comprometía a garantizar un trato más justo a las empresas de la UE, permitiéndoles competir en condiciones más equitativas en China. Estos compromisos se refieren a las empresas estatales, la transparencia de las subvenciones y las normas contra la transferencia forzosa de tecnología.

China también aceptó disposiciones sobre desarrollo sostenible, incluidos compromisos sobre el clima y el trabajo forzoso.

Sin embargo, en 2021 el proceso se paralizó. La UE impuso sanciones a varios funcionarios chinos presumiblemente relacionados con persecución de la población uigur en la región china de Xinjiang. Esto provocó inmediatas sanciones de represalia por parte de China contra varias entidades europeas y funcionarios de la UE, entre ellos varios miembros del Parlamento Europeo. El deterioro de relaciones provocó la paralización del proceso de ratificación del acuerdo en la UE.

Controlar la influencia de China en la sociedad

Desde hace algún tiempo ha empezado a percibirse en diversos círculos europeos una seria preocupación ante lo que se percibe como una “ofensiva” por parte de China para extender su influencia en los ámbitos de la política, la cultura, la sociedad. Esta actuación va acompañada en ocasiones de medidas de presión o intimidación a través de las cuales China intenta promover sus intereses.

Se trataría de una nueva forma de actuar de China en comparación con lo que ha sido su comportamiento en las décadas anteriores de la era de la reforma, en las que ha insistido en que su intención no era en absoluto intervenir en los asuntos internos de otros países.

A fines de 2017 y principios de 2018 fueron publicados en Europa sendos estudios por instituciones de prestigio que, con rigor y análisis en profundidad, constituyen una seria llamada de atención sobre la actividad china para aumentar su influencia en Europa, y los riesgos que ello comporta. Los propios títulos de los estudios son significativos. Uno de ellos, publicado por el *European Council on Foreign Relations*, se llama “*China at the gates: A new power audit of EU-China relations*”.

El otro estudio, publicado por el *Mercator Institute for China Studies (MERICS)* y el *Global Public Policy Institute*, tiene un título que quizás es aún más significativo: “*Authoritarian advance: Responding to China’s growing political influence in Europe*”. Estos dos estudios son las primeras iniciativas intelectuales de envergadura que cuestionaron determinadas actuaciones de China en Europa, sus recomendaciones siguen teniendo plena validez.

El estudio del *European Council on Foreign Relations (ECFR)*⁵ formulaba cuatro recomendaciones:

- Completar la construcción de un sistema de control de la inversión extranjera para el conjunto de la UE.
- Reemplazar la dispersión con estrategias comunes.
- Evitar que nuevas reglas de inversión afecten a otros aspectos de la relación con China.
- Apoyarse en los socios en Asia con los que la UE comparte una mayor afinidad.

Por su parte, el estudio del *Global Public Policy Institute* y MERICS⁶ formula las siguientes recomendaciones para afrontar la ofensiva de influencia china:

- Europa necesita aprovechar mejor el peso colectivo de los Estados miembros de la UE. Los Estados miembros más grandes como Alemania y Francia deben tomar medidas serias para poner sus relaciones bilaterales privilegiadas con China al servicio de intereses europeos comunes.
- Los gobiernos europeos deben invertir en conocimiento sobre China de calidad e independiente, en think tanks, universidades, ONG y medios de comunicación de toda Europa.
- La UE y sus miembros necesitan promover un conjunto flexible de herramientas de evaluación de inversiones. Europa debe ser capaz de detener las adquisiciones por empresas estatales, o controladas por Estados, de empresas europeas que son de interés público. Además de los sectores de alta tecnología, como las infraestructuras públicas, esto incluye a los medios de comunicación como una institución de importancia crítica para las democracias liberales. Además, la financiación extranjera (incluida de China) de partidos políticos debería prohibirse en toda la UE.
- La UE necesita invertir en el fortalecimiento de la seguridad nacional y europea, incluyendo ciberseguridad y contrainteligencia.
- Se debe procurar que los esfuerzos por restringir la agenda de influencia del Partido Comunista Chino no deriven en una campaña dirigida contra los ciudadanos y la cultura chinos.

China persigue una serie de objetivos. Quiere obtener apoyo de países europeos para temas concretos de su agenda política, como sus intereses territoriales en el Mar del Sur de China o sus conflictos en algunos organismos internacionales por temas de derechos humanos, el Tibet o Hong Kong.

Las vías a través de las cuales China intenta afianzar su capacidad de influencia son múltiples. Medios de comunicación chinos han empezado a contratar suplementos publicitarios en medios de comunicación internacionales, con el fin de proyectar una imagen positiva de la política china. Expolíticos europeos han sido contratados por organizaciones chinas como asesores. Y en ocasiones China ha tomado represalias y congelado sus relaciones con países que habían tomado medidas que consideraba hostiles. Es lo que sucedió por ejemplo con Noruega, tras la concesión del Premio Nobel de la Paz a Liu Xiaobo en 2010, que provocó una congelación de relaciones políticas por parte de Pekín.

5 Godement, F., Vasselier, A., "China at the gates: A new power audit of EU-China relations", European Council on Foreign Relations, 2017, disponible en http://www.ecfr.eu/publications/summary/china_eu_power_audit7242

6 <https://merics.org/en/report/authoritarian-advance-responding-chinas-growing-political-influence-europe>

China ha presionado también a productoras audiovisuales, editoriales, con el fin de evitar que produzcan materiales que considera opuestos a sus intereses.

La UE debe estar atenta y tomar medidas para contrarrestar estas actuaciones, en colaboración lógicamente con las autoridades nacionales. La UE debe responder a las medidas de coerción o de presión con los instrumentos que en cada caso considere adecuados. En lo que se refiere a coerción económica, por ejemplo, la UE cuenta desde fines de 2023 con un nuevo instrumento anticoerción, que le permite tomar medidas en casos de coerción económica a la UE o a sus Estados miembros por parte de países no pertenecientes a la UE. El objetivo es disuadir de la coerción y, en caso necesario, responder a ella.

Según el instrumento, la coerción económica se refiere a una situación en la que un tercer país intenta presionar a la Unión Europea o a un Estado miembro de la UE para que tome una decisión concreta aplicando, o amenazando con aplicar, medidas que afectan al comercio o a la inversión. Tales prácticas interfieren indebidamente en las legítimas opciones soberanas de la Unión Europea y sus Estados miembros.

Relaciones España-China y la política española en la UE

En 2023 se celebró el 50 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y China.

En 1973 los antecedentes de las relaciones entre España y China eran más bien escasos. España había tenido históricamente unas relaciones relativamente reducidas con China - y con Asia en general-. Por otra parte, la propia internacionalización de España, y en particular de su economía, eran limitadas.

En una China que se estaba empezando a abrir al mundo exterior, y en la que existía un gran desconocimiento sobre éste, el desconocimiento sobre España, sus capacidades, su realidad en general, era muy intenso.

El eje principal sobre el que se han basado las relaciones entre los dos países durante estos 50 años ha sido el económico.

Como contexto general hay que destacar que durante estas cinco décadas China y España han mantenido en general buenas relaciones políticas. No han existido conflictos significativos, con la excepción de los problemas causados por los intentos de aplicar la jurisdicción universal, en virtud de la cual algunos jueces españoles se consideraron empoderados para procesar a altos dirigentes chinos. Se trató de una actuación que creó una situación difícil en las relaciones bilaterales que obligó al Gobierno español a reformar la legislación para corregirla.

Dentro de estas buenas relaciones un hito importante es la política que España mantuvo a raíz de los sucesos de Tiananmen. Cuando se produjeron estos sucesos, en la primavera

de 1989, España ocupaba la presidencia de la Unión Europea. Desde esta posición España promovió una política de moderación, frente a los que reclamaban la adopción de sanciones duras contra China.

El argumento que España defendió en la UE era que las sanciones económicas no eran la política más adecuada, ya que no era aislando a China cómo se favorecería su evolución hacia una situación de mayores libertades. Al contrario: el aislamiento podría tener efectos contraproducentes.

De hecho, fue el ministro español de Asuntos Exteriores, Fernández Ordóñez, el primer ministro de un país de la UE que visitó China en noviembre de 1990.

Por parte de China, de sus dirigentes y de su pueblo, siempre se ha valorado como un gesto amistoso y positivo la política que España desarrolló tras los sucesos de Tiananmen.

En lo que se refiere a la presencia empresarial, la política española durante esta primera época se caracterizó por el liderazgo de la Administración.

Las relaciones institucionales fueron un elemento fundamental en esa política. En 1985 el entonces presidente del Gobierno Felipe González visitó China al frente de una delegación de empresas españolas. En los años siguientes se mantuvo una política de contactos institucionales, que en un país con las características políticas de China era necesaria. Los Reyes ya habían visitado China en 1978. Volverían en 1995. Felipe González, por su parte, repetiría visita en 1992.

Aparte de las visitas de estos máximos representantes del país, hubo un flujo regular de visitas de ministros y otros representantes de la Administración, en ambos sentidos. Esta política de contactos institucionales, sin embargo, no ha mantenido una continuidad a lo largo de los años, y eso ha repercutido sin duda en las relaciones.

Junto a la relación institucional, la otra gran palanca de la política española fue la política de financiación: el ofrecimiento de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, en condiciones concesionales muy favorables, para financiar la realización de proyectos por parte de empresas españolas. Se trató de una política imprescindible: otros países avanzados la estaban utilizando con firmeza y ambición. Sin una alineación con ellos, difícilmente las empresas españolas hubieran sido tomadas en consideración en China.

A corto plazo esta política de financiación tuvo resultados favorables. Un número importante de empresas firmaron contratos para la realización de proyectos. A medio y largo plazo, sin embargo, la efectividad de esta política ha sido puesta en cuestión. Tras desaparecer los créditos concesionales, la exportación española a través de la ejecución de proyectos industriales se ha frenado hasta niveles muy reducidos.

En todo caso, esta política de financiación y la ejecución de proyectos que facilitó tuvo un efecto positivo en el sentido de que promovió un mayor conocimiento de España y de sus capacidades, algo que ha repercutido favorablemente hasta nuestros días.

China se convirtió en 2022 en el primer suministrador de importaciones de España en todo el mundo, superando a Alemania, que había ocupado tradicionalmente este puesto. En 2023 Alemania ha recuperado ese primer puesto, y China el segundo. China es por tanto una fuente clave de importaciones para España.

Si en el comercio exterior las cifras no parecen muy positivas para España, en inversiones ha habido claramente un mayor dinamismo, con una apreciable presencia de empresas españolas implantadas en China.

Por su parte, las inversiones chinas en España han crecido de manera muy notable en los últimos años, algunas de ellas en sectores estratégicos.

España no ha mantenido una política particularmente destacada en la definición de la política de la Unión Europea hacia China. Tampoco ha planteado problemas significativos. España se ha plegado al liderazgo de la UE en este tema, alineándose con otros países europeos.

Como señala un estudio del prestigioso think tank Merics, “la política española sobre China se hace normalmente en Bruselas. El debate público español sobre China es limitado y la experiencia es escasa, aunque cada vez mayor. Es poco probable que esto cambie (...) El enfoque de Madrid es un buen ejemplo de la europeización de la política en relación con China que ha tenido lugar en gran parte de Europa en los últimos cuatro años. Como es probable que esto continúe, no es probable que España lidere la cuestión de China, pero tampoco creará obstáculos al consenso de la UE”.⁷

Cara al futuro, y a tener una mayor presencia en la política de la UE hacia China, algunas recomendaciones pueden ser:

- Apoyar el debate y los estudios sobre China en España. Aunque han ido experimentado un apreciable desarrollo, todavía tienen un amplio margen de mejora. Hay que reconocer en este sentido la labor que realiza el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, apoyando iniciativas que promueven estos estudios y debates sobre China en España.
- Promover los intercambios y el debate entre los diferentes sectores de la sociedad que están afectados por las relaciones con China: empresas, Administración, mundo académico (como se ha intentado realizar en el proyecto desarrollado por Foro de Foros al que pertenece este documento).
- Promover los intercambios y el debate con organizaciones de otros países europeos, tanto del sector empresarial como del sector académico.
- Promover los intercambios y los debates con organizaciones chinas a nivel de la sociedad civil. A pesar de las diferencias existentes, en este documento hemos defendido la necesidad de establecer puentes de colaboración con China. Una vía para ello es la promoción de los contactos a nivel de la sociedad civil: universidades, centros de pensamiento, organizaciones empresariales, organizaciones científicas y culturales, etc. A medio y largo plazo, estos contactos pueden sentar las bases y contribuir a mejorar el entendimiento y la cooperación entre la Unión Europea/España y China.

⁷ “Profiling relations of European countries with China”, MERICS, 2023, disponible en <https://www.merics.org/en/profiling-relations-european-countries-china>

Foro de Foros 2024

Actividad realizada con el apoyo de:



**FORO DE FOROS
FORO DE ENCUENTROS**

Foro de Pensamiento, Debate y Aprendizaje Intergeneracional



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y GLOBALES