

El Acuerdo de Inversiones UE-China: un paso en la dirección correcta

Mario Esteban | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @wizma9 

Miguel Otero | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la IE School of Global and Public Affairs | @miotei 

El anuncio de un acuerdo de inversiones entre la UE y China (CAI, por sus siglas en inglés) el pasado 30 de diciembre ha levantado una enorme controversia. Aunque aún es prematuro realizar una valoración concluyente de dicho acuerdo, entre otras cosas porque el texto todavía no se ha hecho público, se han vertido numerosísimas y vehementes críticas contra la diplomacia europea por firmarlo, incluso desde dentro de las propias instituciones comunitarias. Como este acuerdo aún debe ser ratificado, nos parece importante intentar contribuir a sosegar el debate en torno a él, poniendo en valor algunos de los logros que parecen haberse alcanzado desde la óptica de los intereses y valores de la UE y matizando algunos de los argumentos que se han presentado de manera recurrente en su contra.

Empezando por **los logros**, y basándonos por ahora sólo en las notas explicativas que ha difundido la Comisión Europea, se puede afirmar con rotundidad que este es el acuerdo más ambicioso, en cuanto a la apertura de su economía, que ha firmado China con un tercer Estado o grupo de Estados. Por lo tanto, los avances para los intereses económicos europeos no son nada despreciables. Según la propia Comisión, el acuerdo introduce: (1) reglas en contra de la transferencia de tecnología; (2) nuevas obligaciones para el *modus operandi* de las empresas públicas chinas; (3) mayor transparencia en los subsidios públicos; (4) compromisos inéditos de Pekín en desarrollo sostenible (a nivel medioambiental y laboral); (5) blindaje de la apertura actual de la economía china para evitar una posible marcha atrás; (6) un mecanismo de resolución de conflictos Estado-Estado; y (7) eliminación o reducción de las restricciones cuantitativas, los límites de control de accionariado y las *joint ventures* en una serie de sectores.

“(…) se puede afirmar con rotundidad que este es el acuerdo más ambicioso, en cuanto a la apertura de su economía, que ha firmado China con un tercer Estado o grupo de Estados”.

En el sector de las manufacturas, la Comisión llega a decir que “el nivel de ambición de apertura iguala al de la UE”, lo que nos acercaría a la tan perseguida reciprocidad, y en el sector de los servicios China concede mayor libertad de acceso en los siguientes campos: finanzas, salud, investigación biológica, telecomunicaciones y nubes digitales, informática, transporte marítimo internacional, transporte aéreo, negocios varios (como servicios inmobiliarios, estudios de mercado, consultoría y traducción), servicios relacionados con el medioambiente, construcción, y contratación de personal ejecutivo o especializado (véanse los detalles en este documento de la Comisión, el más

informativo de los publicados hasta ahora). En todos ellos se abren oportunidades de negocios para las empresas españolas.

Pasemos ahora a analizar **los argumentos articulados en contra** del CAI. Se ha cuestionado la premura con la que se ha cerrado el acuerdo en el último mes y el protagonismo alemán, presentados como pruebas irrefutables de que es un acuerdo contrario a los intereses estratégicos y los valores europeos, teóricamente sacrificados por una agenda económica eminentemente germana.

Es cierto que a principios de diciembre parecía imposible alcanzar el objetivo fijado en la 21ª Cumbre UE-China de abril de 2019 de cerrar el acuerdo en 2020, pues la Comisión consideraba que los compromisos asumidos por China eran claramente insuficientes. Asimismo, aunque ha sido la rápida y repentina modificación de la posición de las autoridades chinas lo que ha facilitado el acuerdo, resulta difícil entender que, sin haber detrás un plazo duro y después de más de siete años y 35 rondas de negociaciones, la Comisión apenas diera 48 horas a los Estados miembros para pronunciarse sobre el acuerdo. Es más, fuentes conocedoras del tema de primera mano apuntan que los factores clave para explicar estos plazos tan reducidos han sido el interés de Alemania por cerrar el acuerdo antes de que finalizara su presidencia de turno de la Unión y de la Comisión por firmarlo antes de que el cambio de Administración en Washington pudiera demorarlo sustancialmente. La presencia de Macron en la reunión anterior a la firma también ha generado malestar en numerosas capitales. Sin embargo, argumentar sobre esa base que el CAI es un error estratégico de una UE miope, secuestrada, sobre todo, por los intereses económicos alemanes, pero también franceses, que imposibilita una mayor cooperación transatlántica tras la toma de posesión de Biden y blanquea internacionalmente a un régimen que comete violaciones masivas de derechos humanos, es un salto conceptual difícilmente justificable.

El CAI es un reflejo de la estrategia europea hacia China, que identifica a Pekín como un socio, un competidor y un rival, pero no como un enemigo. Como se ha demostrado en un trabajo colectivo de la red ETNC publicado el año pasado, atraídos fundamentalmente por el tamaño y dinamismo de su economía y su peso específico en varios de los grandes temas de la agenda global como la lucha contra el cambio climático y la proliferación nuclear, la UE y sus Estados miembros (todos, no sólo Alemania y Francia) están abiertos a seguir aumentando sus vínculos con China. Pero no a cualquier precio. La profundización de los vínculos entre Europa y China viene condicionada a su desarrollo bajo marcos normativos que respeten los valores e intereses europeos. Este no es un acuerdo en el que las partes se hayan encontrado a medio camino tras un largo proceso negociador y se comprometan a realizar ajustes normativos más o menos equivalentes, sino que es China quien tiene que realizar las modificaciones.

“La profundización de los vínculos entre Europa y China viene condicionada a su desarrollo bajo marcos normativos que respeten los valores e intereses europeos”.

Además, aunque el CAI puede interpretarse como un reflejo de la ambición de autonomía estratégica europea (es mejor tener un acuerdo conjunto con China y no 27 acuerdos de inversión bilaterales para evitar el “divide y vencerás”, y la UE ha decidido no esperar a Washington para firmar este acuerdo), no supone un portazo a una mayor cooperación transatlántica. Se ratifique o no el CAI, la coordinación de las políticas de EEUU y la UE hacia China, que no debe entenderse como fin en sí mismo, sino como medio de la defensa de nuestros intereses y valores, sólo dependerá de la voluntad de cooperación a ambos lados del Atlántico, no de las preferencias de Pekín. Es más, el CAI no tiene ningún punto que sea dañino para los intereses nacionales estadounidenses, no impide que siga habiendo multitud de temas en los que la coordinación será beneficiosa para Washington y Bruselas (recogidos en un reciente papel de la Comisión *A new EU-US agenda for global change*), e incluso incorpora elementos que también están en la agenda de Biden (derechos humanos, sostenibilidad, más transparencia de China, etc.).

Igualmente, no hay ningún indicio de que este acuerdo suponga la renuncia de la Unión a seguir intentando mejorar la situación de los derechos humanos en China o a aplicar medidas defensivas contra las prácticas económicas de China que considere abusivas. Al contrario, se han tomado iniciativas en los últimos meses que apuntan hacia una posición más dura y estratégica, como la adopción de un régimen de sanciones para poder castigar a los responsables de violaciones contra los derechos humanos en cualquier lugar del planeta, la entrada en funcionamiento de un mecanismo de supervisión de inversiones extranjeras que puedan afectar la seguridad y el orden público europeos, la publicación de indicaciones para garantizar la seguridad de las redes 5G y la elaboración de un libro blanco sobre subsidios extranjeros.

“(…) es un acuerdo que, a pesar de sus limitaciones, vuelve a demostrar al mundo que la fortaleza normativa de la UE es mayor de lo que muchos presuponen”.

En conclusión, aunque el CAI no recoja todas las demandas europeas y siga habiendo una profunda brecha normativa entre las dos partes (China continuará teniendo un régimen político autoritario y un capitalismo de Estado) parece un paso en la dirección correcta al ofrecer un marco normativo que defiende mejor los intereses y valores europeos en sus relaciones con China. Es más, es un acuerdo que potencialmente tiene implicaciones multilaterales positivas, pues su implementación debería hacer de China un país menos opaco, más abierto y con unos estándares medioambientales y laborales más altos. Es cierto que esto dependería de cómo se implementase el acuerdo en caso de ratificarse. No sería la primera vez que China nos decepciona por su forma de materializar sus compromisos internacionales. De ahí que también haya que valorar positivamente la introducción de mecanismos de aplicación, por ejemplo, en los apartados sobre desarrollo sostenible, que el alcance final del acuerdo venga determinado por el nivel de implementación de las partes, y que la parte europea no haya hecho ninguna concesión geoestratégica ni normativa. Al contrario, es un acuerdo que, a pesar de sus limitaciones, vuelve a demostrar al mundo que la fortaleza normativa de la UE es mayor de lo que muchos presuponen.