

¿Hacia una nueva y consensuada estrategia de la Unión Europea hacia China?

Mario Esteban | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @wizma9  

Tema¹

Se analiza el actual proceso de reajuste de la política de la UE hacia China.

Resumen

La UE está recalibrando su política hacia China para aumentar el peso de la seguridad y de la rivalidad sobre valores en detrimento de las consideraciones economicistas al relacionarse con Pekín. Aunque parece que existen dentro de la UE los consensos necesarios para actualizar esta estrategia, existen divergencias que dificultarán una implementación cohesionada de la misma y presentan riesgos para el desarrollo de la política exterior y de seguridad común.

Análisis

La diplomacia China está de vuelta tras el abandono de [la política de COVID-cero](#) por parte de las autoridades de este país. Desde Pekín se ha retomado una intensa agenda de visitas de alto nivel, de la que han participado activamente [varios líderes europeos](#), y el lanzamiento de grandilocuentes iniciativas de política exterior, como la [Iniciativa de Civilización Global](#). Además, la diplomacia china se ha apuntado un éxito incontestable con su labor de [mediación entre Arabia Saudí e Irán](#) y hay una enorme expectación internacional sobre cómo pueda evolucionar el papel de China ante la guerra de Rusia en Ucrania.

En este contexto, se está produciendo un debate dentro de la Unión Europea (UE) sobre cómo actualizar su política hacia China, fundamentada en un [documento de marzo de 2019](#), y que, por consiguiente, ha quedado desfasada al no contemplar múltiples acontecimientos posteriores de enorme significación entre los que destaca el estrechamiento del alineamiento entre China y Rusia en el marco de la [invasión rusa de Ucrania](#). Y a los que se añaden, entre otros, las [contrasanciones impuestas por China](#) contra cuatro entidades y 10 individuos europeos, incluyendo cinco europarlamentarios, la [coerción económica contra Lituania](#) y el aumento de la [tensión en el estrecho de Taiwán](#). Todo esto sin contar cambios internos en China, como la consolidación de un régimen político [más autocrático](#) y el [grave deterioro de los derechos humanos en Hong Kong](#) y en [Xinjiang](#), ni la [consolidación de la competencia estratégica](#) entre China y EEUU.

¹ El autor agradece la asistencia de [Ugo Armanini](#) y los comentarios de [Mira Milosevich-Juaristi](#) y [Federico Steinberg](#).

En cualquier caso, es importante subrayar que no parece que se esté fraguando una nueva estrategia de la UE hacia China, como ya pidió una [resolución del Parlamento Europeo](#) en septiembre de 2021, sino que se está actualizando y recalibrando la existente en la línea de lo debatido largamente por los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de octubre de 2022. Al igual que en 2019, este proceso lo está liderando la Comisión Europea. La actividad en este tema tanto de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, como del alto representante, Josep Borrell, ha sido frenética en el último mes y medio. En el caso de la presidenta, además de su [visita a China con Emmanuel Macron](#), destacan sus discursos sobre las relaciones entre la UE y China en el [European Policy Centre](#) y ante el [Parlamento Europeo](#), en una sesión plenaria sobre la necesidad de articular una política coherente para las relaciones entre la UE y China en la que también intervino [Borrell](#). El alto representante también tenía previsto un viaje a China que incluía un [discurso con su visión de las relaciones bilaterales](#) y ha tenido un gran protagonismo en la elaboración del *non-paper* “Effectively managing EU-China relations: Engaging on interests and values; reducing risks and dependencies” que se ha discutido en la [reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Gynnich](#) el pasado 12 de mayo. Sobre la base de esos textos, Borrell también elaboró el artículo “[How to deal with China](#)”, publicado el 17 de mayo en varios medios internacionales.

A continuación, se presentarán y analizarán los principales consensos y discrepancias que se están evidenciando en el actual debate sobre el reajuste de la política de la UE hacia China, sobre el que está previsto que se pronuncien el Consejo Europeo de junio.

Consensos para actualizar la política de la UE hacia China

Una de las principales debilidades estructurales de la política de la UE hacia China es su [falta de cohesión](#), lo que las autoridades de este país han sabido aprovechar en múltiples ocasiones para favorecer sus intereses. De ahí que dentro del actual debate se haya enfatizado la [necesidad de articular una política coherente hacia China](#) desde la UE y sus Estados miembros. En términos generales la construcción de una política exterior y de seguridad común dentro de la UE es un reto de enorme complejidad porque los Estados miembros mantienen sus competencias propias en estos campos, en los pueden vetar cualquier acuerdo dado que las decisiones se toman por unanimidad.

En cualquier caso, parece que la experiencia previa ha servido para que haya un creciente consenso entre los Estados miembros sobre la conveniencia de abordar conjuntamente cada vez más temas dentro de sus relaciones con China en vez de bilateralmente o en marcos subregionales como el Foro de Cooperación entre China y los Países de Europa Central y Oriental. En palabras del alto representante de la UE, la discusión sobre la política hacia China que mantuvo con los ministros de Asuntos Exteriores el 12 de mayo en Gynnich refleja los [consensos existente sobre cómo relacionarse con este país](#) y que las discrepancias existentes son más de matiz que de fondo.

En primer lugar, la actualización de la política de la UE hacia China mantiene la triple visión de este país asiático como socio, competidor y rival. También se coincide al considerar que la rivalidad cada vez tiene más protagonismo dentro de la relación entre

la UE y Pekín y que el peso relativo entre estas tres dimensiones puede ir variando a lo largo del tiempo en función de cómo lo hagan las políticas implementadas por las autoridades chinas. Esto implica tanto mantener unos intensos vínculos con China en múltiples áreas, incluyendo una interlocución fluida para hacer frente a temas clave de la agenda global, como reconocer que competimos con China en múltiples campos.

Sobre la base de este posicionamiento más general, luego se desgranar los resultados en las tres líneas que se han identificado desde la Comisión como claves en la actualización de la estrategia hacia China: valores, seguridad económica y seguridad estratégica.

Una de las principales [misiones de la política exterior y de seguridad de la UE](#) es “desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Esta defensa de la democracia y los derechos humanos también está presente entre las principales prioridades de las estrategias de acción exterior de muchos Estados miembros, [incluyendo la española](#). El ajuste más relevante en la política de la UE hacia China no está propiciado por la evolución de la situación de los derechos humanos en China, a pesar del evidente deterioro que ha experimentado en algunos ámbitos en los últimos años, sino por el mayor activismo de China para promover internacionalmente un [paradigma de derechos humanos alternativo](#) al recogido en la Carta Internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Frente al paradigma imperante, universalista e indisoluble, China propone una visión relativista y fragmentada de los derechos humanos, que condiciona la implementación de las convenciones internacionales a las condiciones nacionales y subordina las libertades civiles y los derechos políticos al derecho al desarrollo. Por tanto, China se posiciona claramente como un rival sistémico de la UE en este campo. Sin dejar de lado otras consideraciones sobre la situación de los derechos humanos en China, parece que la actividad de la diplomacia europea en este campo se va a centrar especialmente en aquellos puntos donde puede tener un mayor impacto como el desarrollo del régimen internacional de los derechos humanos y de directivas que aseguren que [las empresas que operan en la UE, incluyendo las extranjeras, respetan los derechos humanos](#).

Los dos siguientes puntos, seguridad económica y seguridad estratégica, reflejan el consenso sobre la conveniencia de aumentar el peso de las consideraciones de seguridad a la hora de gestionar una relación que tradicionalmente ha estado guiada fundamentalmente por una lógica economicista. Esto debe cristalizar en una [estrategia de seguridad económica](#) que previsiblemente se presentará en junio de 2023 y que puede plantear la creación de [mecanismos de control de exportaciones y de inversiones europeas](#) en el exterior. Aquí hay que aclarar que este ajuste no implica que la seguridad pase a ser la dimensión más importante de las relaciones de la UE con China, sino que su importancia relativa va a aumentar para, [en palabras de la presidenta de la Comisión](#), evitar que las empresas europeas puedan contribuir a realizar violaciones de derechos humanos ni a reforzar las capacidades militares de un rival sistémico.

El concepto clave en torno a la seguridad económica es la reducción de riesgos, *de-risking*, popularizado por la presidenta von der Leyen, y que se presenta como la respuesta común a una doble problemática en los vínculos económicos entre Europa y China: desequilibrio en los términos de la relación económica y dependencia excesiva en sectores críticos. En primer lugar, la reducción de riesgos responde a la preocupación por cómo la falta de unas reglas comunes de gobernanza económica, por ejemplo, en términos de niveles de apertura y transparencia, y prácticas ilícitas como el espionaje industrial, generan un terreno de juego ventajoso para las empresas chinas a costa de los intereses de las empresas y los trabajadores europeos. Esto se traduce, por ejemplo, en un déficit comercial récord de la UE frente a China en 2022, que ascendió a casi 400.000 millones de euros. Prueba de esta preocupación compartida dentro de la Unión es la aprobación en 2022 de un [Instrumento de Contratación Internacional](#) y de un [Reglamento sobre Subvenciones Extranjeras](#) orientados a reducir estas distorsiones sobre la competencia.

El segundo vector de preocupación compartido dentro de la UE en el área de la seguridad económica es la existencia de ámbitos estratégicos en los que se tiene una dependencia excesiva de China. Son áreas en las que la UE depende fundamentalmente de importaciones para cubrir sus necesidades y éstas están muy concentradas en proveedores chinos. Esto genera riesgos para Europa y, por consiguiente, conviene reducir la dependencia de China en esos ámbitos. Aquí hacemos referencia a productos que son clave para las transiciones verde y digital, como [paneles solares](#) y [baterías de litio](#), y a [materias primas fundamentales](#) para el desarrollo de componentes de alta tecnología o de medicamentos. Por ejemplo, en el caso de las materias primas fundamentales hay cuatro casos, bismuto, magnesio, tierras raras ligeras y tierras raras pesadas en las que la UE depende completamente de proveedores extracomunitarios y los proveedores chinos acaparan más del 90% de las importaciones europeas de estas materias primas. La voluntad compartida de hacer frente conjuntamente a estos desafíos se está traduciendo en iniciativas concretas como el rápido desarrollo de la [Alianza Europea de las Baterías](#), la aprobación de [la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales](#) en marzo de 2023 y el acuerdo político alcanzado también en marzo de 2023 para desarrollar un [Instrumento contra la coerción](#). Otro vector de preocupación, que no mencionó Borrell en la rueda de prensa posterior a la reunión en Gymnich, pero que suele incluirse en los debates europeos sobre seguridad económica con China, es la [protección de tecnologías sensibles](#) por sus aplicaciones en los ámbitos de seguridad y defensa como la computación cuántica, algunos semiconductores, tecnología espacial, inteligencia artificial y biotecnología. Además, también podemos hablar de una posición bastante cohesionada en este ámbito porque, hasta el momento, en todos los casos de inversión china analizados hasta la fecha por el mecanismo de control de inversiones extranjeras de la UE los Estados miembros concernidos han seguido la propuesta no vinculante que les ha llegado desde Bruselas.

En relación con la seguridad estratégica se abordaron dos cuestiones, una existencial para la República Popular China, Taiwán, y otra para la UE, la agresión rusa contra Ucrania. En relación al [estrecho de Taiwán](#) se busca reducir el preocupante aumento de la tensión en la zona. Para ello, se reafirma la voluntad de la UE de abordar esta cuestión con los actores involucrados sobre la base del compromiso europeo con la política de una sola China y su rechazo a cualquier modificación unilateral del *statu quo*. Esto

implica que sólo se apoyarán cambios en el *statu quo* que sean aceptables para las dos orillas del estrecho y, por consiguiente, el rechazo tanto de una hipotética declaración de independencia de Taiwán como del uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza por parte de la República Popular para integrar de forma efectiva a Taiwán bajo su soberanía.

La UE condiciona un normal desarrollo de las relaciones bilaterales con China a que ésta desempeñe, gracias a su capacidad de influencia sobre Rusia, un papel constructivo para conseguir una paz justa para Ucrania. Dado que los términos de esa paz justa son los recogidos en el plan de paz del presidente Zelenski, esto supondría que la diplomacia china pudiera facilitar el desarrollo de dicho plan. Sin embargo, por el momento, se constata críticamente el reforzamiento de la asociación sino-rusa y una postura prorrusa con relación a su invasión de Ucrania, aunque también se valoran positivamente algunos mensajes lanzados desde Pekín a Moscú como el rechazo del uso y la amenaza del uso de armamento nuclear y el papel de China en la Iniciativa de Cereales del Mar Negro.

Discrepancias internas que amenazan la cohesión europea hacia China

A pesar de estas importantes coincidencias dentro de la UE sobre cómo reconducir su estrategia hacia China, es innegable que también hay diferentes puntos de vista entre los líderes europeos a la hora de aproximarse a este país. Esto se ha evidenciado con particular nitidez durante la [visita conjunta que realizaron Macron y von der Leyen a China](#) a principios de abril. Aquí parece reproducirse el tradicional patrón de [división del trabajo entre los Estados miembros y la Comisión](#) por el que los primeros hacen de policías buenos y se centran en abordar bilateralmente cuestiones que consideran beneficiosas para ellos, mientras que la Comisión hace de policía malo y aborda cuestiones que resultan incómodas para los Estados miembros y estos no quieren discutir bilateralmente. Desde esta perspectiva, podría decirse que las diferencias entre los jefes de Estado y de Gobierno de la UE que han viajado en los últimos meses a China, como Scholz, Sánchez y Macron, buscando, entre otras cosas, oportunidades de negocio para sus empresas, son [más de forma que de fondo](#). Tomando de ejemplo los discursos que pronunciaron el 30 de marzo Sánchez en Boao y von der Leyen en Bruselas, contrasta el tono positivo del presidente español con la dureza de la presidenta de la Comisión Europea. Mientras Sánchez se centraba en cómo deberían reconducirse las relaciones con China para que fueran más beneficiosas para España y el resto de la comunidad internacional (reglas del juego equilibradas, reciprocidad, transparencia), von der Leyen subrayaba los riesgos sistémicos que supone la forma en que China está intentando transformar el orden internacional vigente y ocupar un lugar central dentro del mismo. Asimismo, mientras la presidenta hablaba de reducir riesgos, Sánchez hablaba de diversificar.

Por desgracia para los europeos, existen dentro de la UE divergencias más profundas que las meramente formales a la hora de entender cómo deben desarrollarse las relaciones con China. Aquí vamos a analizar tres fracturas en las tres áreas en las que se quiere recalibrar la política de la UE hacia China: valores (materialistas-postmaterialistas y anticomunistas), seguridad económica (liberales-intervencionistas); y seguridad estratégica (autonomistas-atlantistas).

Para ilustrar la fractura entre materialistas y postmaterialistas podemos analizar las contradicciones entre la política hacia China de las dos principales fuerzas políticas del actual gobierno de coalición alemán, que están dilatando la publicación de la primera estrategia de Alemania sobre China. El Partido Socialdemócrata (SPD) del canciller Scholz es más sensible que Los Verdes a las implicaciones que tendría sobre el crecimiento económico y el empleo el deterioro de las relaciones con China. De ahí que no quieran dar tanto peso como Los Verdes a la rivalidad sistémica con Pekín sobre democracia y derechos humanos dentro del conjunto de sus relaciones con China, ni asumir una actitud tan confrontacional como estos al abordar dichas cuestiones con las autoridades chinas. Aunque las posiciones materialistas han sido y siguen siendo predominantes entre las autoridades europeas, el enfoque postmaterialista de los verdes alemanes también es frecuente en gobiernos escandinavos que tienen una larga tradición de defensa de los derechos humanos en su política exterior. Es más, esta visión postmaterialista parece mayoritaria entre la población si atendemos a los datos de encuesta. Según un estudio del *Pew Research Institute* de junio de 2022, al evaluar a China, el asunto con el que los ciudadanos de la UE se muestran más críticos son sus políticas sobre derechos humanos y, salvo en Hungría, en el resto de Estados miembros donde se realiza la encuesta la mayoría de la población considera que es más importante promover los derechos humanos en China, incluso si esto deteriora las relaciones económicas con este país, que priorizar el reforzamiento de los vínculos económicos sin abordar los derechos humanos. Este sentir popular puede endurecer la actitud de los partidos políticos hacia China como ya hemos visto en el caso de la [Unión Demócrata Cristiana \(CDU\) de Alemania](#). Además, el enfoque materialista también se ve desafiado por el [anticomunismo](#), que genera una profunda desconfianza hacia la República Popular, y que está particularmente arraigado en los [Estados miembros que formaron parte del bloque soviético](#) durante la Guerra Fría.

Estas actitudes más críticas con los valores del régimen del Partido Comunista de China también influyen sobre la postura a adoptar en el debate sobre seguridad económica, pues generan falta de confianza en las autoridades chinas que se traduce en una mayor percepción de riesgos derivados de los vínculos económicos con China. Por tanto, aquellos con valores postmaterialistas y anticomunistas tienden a ser más propensos a favorecer el establecimiento de medidas dentro de Europa que reduzcan de forma selectiva los flujos comerciales y financieros con China. Por el contrario, hay múltiples actores que desde una lógica economicista son más reacios a que los poderes públicos intervengan para restringir las relaciones económicas bilaterales. Aquí encontramos, por ejemplo, importantes grupos de interés empresarial que se han hecho muy visibles en las últimas visitas de Scholz y Macron a China.

Como ha cuantificado un reciente artículo del *Financial Times*, gran parte del debate europeo sobre la seguridad económica con China va a estar marcado por países como Francia, y especialmente Alemania, que están más expuestos a la economía china que la mayor parte de los Estados miembros. El 10% del PIB alemán frente al 5% del francés, el 2% del italiano y el 1% del español. En esta línea, hemos visto como el canciller Scholz abogaba por [reactivar el proceso de ratificación del acuerdo de inversiones UE-China](#), a pesar de que esta posición es minoritaria dentro de la UE, y ha dado luz verde a la adquisición por parte de Cosco del 24,9% de una de las tres terminales de contenedores del [puerto de Hamburgo](#), frente al rechazo de sus socios de gobierno. En

esta línea, y teniendo en cuenta las características institucionales de la Unión y que los instrumentos necesarios para garantizar la seguridad económica están en manos de los Estados miembros, también es previsible que haya discrepancias en la implementación de los instrumentos europeos, como ya hemos visto con la [seguridad de las redes 5G](#). Parte de estas discrepancias también están vinculadas a las presiones que llegan de EEUU para que la UE restrinja sus relaciones económicas con China, especialmente en el campo de la alta tecnología, como ya vimos con [Huawei](#) y el despliegue de las redes 5G y más recientemente sobre la empresa holandesa [ASML](#) para que restrinja las exportaciones a China de sus máquinas más avanzadas de fabricación de semiconductores.

De hecho, el tercer vector de tensión, entre autonomistas y atlantistas, hace referencia a la posibilidad de que la UE mantenga una política autónoma hacia China en un contexto de creciente antagonismo entre Pekín y Washington. De ahí que, por ejemplo, desde la Comisión se esté identificando el [enconamiento de la rivalidad entre EEUU y China](#) como uno de los hechos que llevan al actual debate para recalibrar la política de la UE hacia el gigante asiático. En principio, debería ser evidente que dentro de la UE se apoye el desarrollo de una estrategia autónoma hacia China, pues no cabe duda de que la relación con este país es un asunto trascendente para los intereses de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros. Además, los intereses de la UE no coinciden necesariamente con los de EEUU en este tema, pues no están tan centrados en mantener la hegemonía estadounidense como en que la rivalidad sino-estadounidense no nos lleve a un mundo peor para la seguridad, la prosperidad y los valores de la ciudadanía europea.

Sin embargo, como acertadamente ha alertado [Sven Biscop](#), las discrepancias sobre si la UE debe ser un polo autónomo dentro del orden internacional o limitarse a apoyar el polo estadounidense, arrojan sombras sobre una política europea cohesionada hacia China. La invasión rusa de Ucrania ha evidenciado el papel fundamental de EEUU en la seguridad de Europa y varios de los Estados miembros geográficamente más próximos a la guerra están en contra de cualquier iniciativa que pueda poner en peligro el compromiso de EEUU con la seguridad de sus aliados europeos. Las declaraciones de [Macron sobre la autonomía estratégica europea](#) frente a la política de EEUU hacia China, especialmente en el estrecho de Taiwán, y [las críticas que generó](#), particularmente en Polonia, República Checa y los países bálticos, han explicitado estas diferencias ante los medios de comunicación de todo el mundo. Asimismo, como hemos desarrollado en otro análisis, la evolución de la postura de China en este conflicto y de sus vínculos con Rusia [puede intensificar las diferencias entre autonomistas y atlantistas](#).

Conclusiones

La Comisión Europea, al igual que en 2019, está dirigiendo un nuevo endurecimiento reactivo de la política de la UE hacia China, que aumenta el peso de la seguridad y de la rivalidad sobre valores y normas en detrimento de las consideraciones economicistas al relacionarse con Pekín. A pesar de las inevitables discrepancias dentro de la Unión sobre cómo gestionar una relación tan relevante y compleja como la mantenida con China, los múltiples instrumentos que se han creado en el marco comunitario en los

Últimos cuatro años evidencian una creciente voluntad de los Estados miembros de conducir sus relaciones con China dentro de un marco europeo cohesionado, que les ayude a equilibrar la asimetría que sufren al interactuar bilateralmente con Pekín. Si a esto unimos la constatación de que existen consensos generales entre la Comisión y los Estados miembros sobre la dirección que debe seguir la actualización de la política de la UE hacia China, parece que el debate para su reajuste debería completarse sin grandes sobresaltos una vez que los Estados miembros puedan añadir las consideraciones que entiendan oportunas y se apruebe una estrategia de seguridad económica.

Más compleja será la implementación de dicha estrategia y asegurar la cohesión en el día a día entre la política de la UE hacia China y la de sus Estados miembros, pues hay diferencias significativas entre las elites políticas europeas que afectan a las tres áreas de la estrategia de la UE hacia China que se están actualizando: valores (materialistas-postmaterialistas y anticomunistas), seguridad económica (liberales-intervencionistas), y seguridad estratégica (autonomistas-atlantistas). Aquí el mayor riesgo para la UE sería que estas discrepancias se profundizaran hasta el punto de romper los actuales consensos, ya fuera por un enconamiento de la confrontación entre China y EEUU o por la llegada al poder de partidos populistas en Europa. Tendríamos que estar preparados para ese tipo de contingencias.