



Las relaciones entre la Unión Europea y China: una clave del orden mundial del siglo XXI

Alfredo Pastor y David Gosset *

Tema:

Este artículo analiza la perspectiva europea de la dinámica y los efectos de las relaciones entre la UE y China

Resumen:

Para la UE, la apertura de China al mundo supone un reto. Bruselas se encuentra actualmente en proceso de diseñar una política exterior ambiciosa y global hacia Beijing. Sin embargo, existen razones internas y externas –como la falta de cohesión en política exterior de los diferentes países de la UE y la influencia de los EEUU– que hacen que sea difícil su plena puesta en práctica. Si bien una fuerte relación UE-China no se opone necesariamente al tradicional y esencial vínculo transatlántico, para que se llegara a una articulación efectiva de la relación entre las tres partes (UE, EEUU y China) sería imprescindible contar con una Unión Europea políticamente unida y dispuesta a desempeñar un papel estratégico en los asuntos internacionales. En este sentido, el hecho de que el 20% de la población mundial se pueda integrar en lo que conocemos como el sistema de comercio internacional, supone para la primera potencia comercial del mundo no solo un reto sino también un impulso para una mayor integración política. A Europa se le pide que asuma su responsabilidad histórica, y esta iniciativa política podría ayudar a la UE a encauzar correctamente sus esfuerzos y desviar su atención de otros asuntos, quizá más urgentes, pero seguramente de menor importancia

Análisis: La celebración en septiembre de 2005 de la octava cumbre entre la UE y China dio como resultado una declaración de 26 puntos, que refleja de la intensificación de las relaciones de cooperación entre Bruselas y Beijing. Esta cumbre supone la continuidad de la situación extraordinariamente positiva en la que nos encontramos. Tras la entrega a China de Hong Kong en 1997 y de Macao en 1999, no existen otras disputas importantes entre China y Europa, por lo que para tanto Beijing como Bruselas supone una ventaja estar libres de cualquier contencioso del pasado. El informe sobre política para la UE publicado por China en 2003 subraya que “no hay conflictos de intereses fundamentales entre China y la UE, y ninguna de las partes supone una amenaza para la otra”. Será interesante observar durante los próximos años la reacción de Beijing al posible ingreso de Turquía como nuevo miembro de la Unión Europea ya que el problema Uyghur de Xinjiang podría afectar directamente a las relaciones entre la UE y China.

El diálogo entre la UE y China experimentó un significativo avance en Londres en 1998 con motivo de la celebración de la primera cumbre a la que asistieron jefes de Estado y

* Alfredo Pastor, Profesor de Economía, IESE, Barcelona, CEIBS, Shanghai. David Gosset, Director de la Academia Sinica Europæa, CEIBS, Shanghai

de Gobierno. En esta cumbre se discutieron de forma constructiva todos los temas principales de las relaciones bilaterales.

La globalización está causando un incremento muy importante en las relaciones comerciales entre la UE y China, y en unas condiciones cada vez más abiertas. Desde que Deng Xiaoping comenzara la apertura del país en 1978, el comercio bilateral UE-China se ha visto multiplicado por 40, alcanzando aproximadamente 170.000 millones de euros en 2004. China es en la actualidad el segundo socio comercial de la UE después de los Estados Unidos, mientras que la Unión Europea se convirtió en el mayor socio comercial de China en 2004. Durante los últimos años, las empresas de la UE han realizado fuertes inversiones en China (el promedio de los flujos anuales de inversión extranjera directa –IED– ha rondado los 4.200 millones de dólares en los últimos cinco años), con una IED europea que supera los 35.000 millones de dólares. Hay razones para pensar que, como en cualquier proceso de integración, las actuales fricciones comerciales continúen. Hasta la fecha no ha ocurrido nada que no pudiera resolverse dentro del marco de la OMC y aunque el impacto del comercio no está uniformemente distribuido por los diferentes países y regiones de Europa, en conjunto la repercusión es sin duda positiva.

El principal marco legal de las relaciones con China es todavía el “Acuerdo de Comercio y Cooperación entre China y la CE de 1985”, que sustituyó a una versión anterior de 1978 y que engloba las relaciones comerciales y económicas, así como el importante programa de cooperación UE-China. Este acuerdo se complementó en 1994 y 2002 mediante intercambios de notas que establecen el diálogo político UE-China. En 2004 se aprobó un acuerdo importante que concedió el estatuto de destino autorizado (ADS, por sus siglas en inglés) por el que se permite a los turistas chinos beneficiarse de unos procedimientos más fáciles para viajar a Europa. Este acuerdo tendrá una repercusión enorme en la industria turística europea y debería servir como base para crear las condiciones de un mejor entendimiento entre Europa y el “Reino Medio”. En el año 2000 se aprobó un Acuerdo de Ciencia y Tecnología que fue renovado en 2004. En el año 2003 se firmó un nuevo acuerdo de cooperación sobre el programa central europeo Galileo de navegación por satélite. Durante la 7ª Cumbre UE-China se firmó un acuerdo sobre investigación conjunta del uso pacífico de la energía nuclear.

Los dirigentes europeos denominan “alianza estratégica” al vínculo entre la Unión Europea y China. Los temas en los que desean mejorar, y que han sido tratados por Bruselas y Beijing, son asuntos estratégicos globales, como la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, la seguridad de los suministros de energía mundiales, las crisis en diversas zonas del mundo y el medio ambiente. Además, China y la Unión Europea son socios que cuentan con un significativo peso global, gran influencia y responsabilidades en la escena internacional. Así, los dos extremos del continente euroasiático, conscientes de su peso global, sitúan sus relaciones mutuas en una perspectiva mundial.

Tanto Bruselas como Beijing han expuesto claramente sus intenciones en documentos oficiales y actualmente están en el proceso de conseguir llegar a un “compromiso muy serio”, según Romano Prodi. La política exterior actual de la UE con respecto a China está basada en el documento sobre política de la Comisión adoptado en 2001 y denominado “Estrategia de la UE con respecto a China: aplicación del comunicado de 1998 y futuros pasos para conseguir una política europea más efectiva”. El nuevo documento sobre política de la Comisión, titulado “Una alianza en desarrollo: intereses comunes y retos en las relaciones entre UE-China”, fue aprobado por la UE el 13 de octubre de 2003. Este documento indica cómo lograr una mayor profundización de las relaciones entre la UE y China mediante la definición de políticas concretas de acción en la política de la UE hacia China en los próximos años. La Unión Europea dará un impulso

al diálogo político, se asegurará de que la cooperación en materia de inmigración ilegal siga orientada a obtener resultados y mejorar la eficacia del diálogo sobre derechos humanos. En los campos económico y comercial se da prioridad a la cooperación en los asuntos de la agenda de la ronda de Doha y a hacer un seguimiento del cumplimiento de los compromisos de China con la OMC. Con el objetivo de estructurar mejor la relación transeurasiática, Beijing dio un paso muy significativo y así, en octubre de 2003, China publicó su primer documento sobre política para con la UE, siguiendo las prácticas en este sentido de la propia UE.

En resumen, la UE está apostando seriamente por la gradual apertura de China y el gigante asiático está haciendo esfuerzos por acercarse más a la UE. Beijing está centrándose en la UE para comprender mejor una nueva entidad política, está cada vez más implicado en las reuniones Asia-Europa (en inglés *Asia Europe Meetings, ASEM*) y está mostrando cierto interés en mejorar aspectos importantes para Bruselas, como el medio ambiente, la normativa legal y el cumplimiento de la legislación internacional. Además, cuando hay dificultades (como en las recientes conversaciones sobre la industria textil) ambas partes buscan activamente por medio de la negociación una solución satisfactoria para todos; el proceso de negociación en el contexto del sistema de la UE juega un papel clave en las relaciones UE-China.

¿Es la relación UE-China la mejor posible?

A la UE le ha resultado difícil lograr una política común en relación a China, ya que cada Estado miembro tiene su propia relación histórica con Asia y especialmente China – desde las extremadamente intensas a las prácticamente inexistentes–, habiendo en algunos casos conflictos de intereses de carácter económico. La escala de valores, su comprensión y su interpretación pueden ser motivo de divergencia y así en derechos humanos existen diferentes sensibilidades entre los países europeos. Irlanda, Suecia, Finlandia, Dinamarca y Holanda conceden una atención prioritaria al asunto, puesto que la opinión pública y los parlamentos de cada uno de ellos prestan una gran atención al problema. Mientras que en el extremo opuesto, los países latinos no le dan tanta importancia y Alemania, el Reino Unido y Francia se sitúan en una posición intermedia. Sin embargo, la cuestión de los derechos humanos podría dañar las relaciones globales entre la UE y China. El Informe Anual sobre Derechos Humanos de la UE de 2004 se refiere con claridad a este tema: “Aunque China reformó su constitución en marzo de 2004 para incluir una referencia a los derechos humanos y a pesar de que se ha avanzado en cuestiones sociales como la de los trabajadores emigrantes y el VIH/SIDA y que también está en marcha la reforma de los sistemas judicial y legal, a la Unión Europea le preocupan las continuas violaciones de los derechos humanos en China”.

Los diversos intereses económicos de los países europeos, entre los que se encuentra la sobradamente conocida cuestión textil, son también una fuente de divergencia en el seno de la UE en relación con China. Las negociaciones llevadas a cabo en junio de 2005 por el Comisario de Comercio de la UE, Peter Mandelson, tuvieron en cuenta sobre todo a los productores textiles y tres meses más tarde el Comisario sufrió las protestas del comercio minorista. El Consejo celebrado el 3 de octubre de 2005 adoptó un reglamento que impone un arancel *antidumping* definitivo a las importaciones de ácido tricloroisocianúrico de origen chino, en contra de la opinión de Dinamarca, Holanda, Estonia, Finlandia y Suecia. La falta de acuerdo sobre la cuestión del ácido, aunque con una repercusión mucho menor que las negociaciones y renegociaciones Bo-Mandelson sobre el textil, demuestra que los 25 Estados miembros de la UE tienen diferentes intereses. Hasta ahora, sus opiniones se han tenido en cuenta dentro de los mecanismos habituales de la UE sin grandes problemas. Sin embargo, si el nacionalismo continuara creciendo tanto en Europa como en China existe el riesgo de que ciertos países europeos abandonen la solidaridad europea y por tanto se menoscabe la credibilidad de la UE.

El espectacular aumento del comercio, así como su propia naturaleza, pueden ser un punto de fricción entre la UE y China. Aunque en una economía globalizada un déficit bilateral no significa mucho en sí mismo, los europeos se quejan y seguirán quejándose de su creciente déficit comercial con China. Mientras que Europa disfrutó de un superávit comercial con China a comienzos de la década de los ochenta, las relaciones comerciales entre ellos se caracterizan ahora por tener un considerable y creciente déficit europeo, que rondó en 2003 los 55.000 millones de euros, y que es el mayor déficit comercial bilateral de la UE. China, por su parte, se opone a las barreras comerciales de la UE. Aunque el ingreso de China en la OMC estimule los intercambios comerciales con Europa, es inevitable que surjan algunas fricciones en el ámbito comercial, como por ejemplo en productos alimentarios.

Tampoco los Estados miembros se ponen de acuerdo sobre la interpretación y las consecuencias del ascenso estratégico de China. El documento de 2003 sobre la política china con la UE declaraba que "La UE debería levantar en fechas próximas su prohibición sobre la venta de armas a China para eliminar obstáculos y permitir abrir el camino a una mayor cooperación bilateral en la industria de defensa y en tecnología". París, con el presidente Jacques Chirac al frente, está convencido de que el embargo de armas a China debe ser suprimido. París y Berlín creen que la China de hoy no supone una amenaza para el Este de Asia; sin embargo, esa no es la opinión del Reino Unido que cree, en sintonía con los temores de Washington, en la amenaza de una China agresiva, como una versión del siglo XXI de las aventuras coloniales de Japón en Asia tras la Primera Guerra Mundial. Existe un alto riesgo de divergencia en la relación transatlántica y de posteriores divisiones dentro de la UE sobre el ascenso estratégico de China. Por ello, Bruselas, Washington y Beijing deben establecer mecanismos que creen las condiciones para una positiva relación a tres bandas.

Es de vital importancia que se desarrollen en Europa los estudios de sinología de forma que se pueda afrontar con éxito la gradual apertura de China. Como señalaba David Shambaugh en el *Washington Quarterly* (verano de 2005), los estudios sobre China son poco habituales en Europa en comparación con Estados Unidos. La UE no puede establecer una agenda adecuada o poner en práctica políticas ambiciosas sin un mayor conocimiento de la realidad china.

Es necesario tener una visión a largo plazo de China y por tanto evitar un planteamiento a corto plazo, que normalmente no resulta positivo y hasta podría ser perjudicial. Tanto la construcción de una Europa unida como el crecimiento y la apertura de China son procesos de una magnitud considerable y la interacción constructiva entre ambos fenómenos requiere tiempo. La política europea hacia China no debería ser resultado de una mera yuxtaposición de proyectos, a pesar de que estén bien dirigidos, sino que debería ser resultado de una inteligente y bien documentada gestión de todo un proceso.

China debería ser un país o, incluso mejor, el país con el cual Europa actuara de forma unitaria más que como la simple suma de todos sus Estados miembros. Las relaciones históricas de los Estados-nación europeos con China, cuando han existido, han dejado un sabor algo menos amargo que en otras partes del mundo, por ello es más fácil crear una presencia europea unitaria en China que, por ejemplo, en Oriente Próximo o en el Norte de África. Los europeos deberían aprender del éxito de la escuela de negocios China Europe International Business School (CEIBS) de Shanghai, ya que ningún país miembro de la UE por sí solo, por muy importante que fuera, hubiera logrado lo que la CEIBS ha conseguido en tan solo diez años. Todo ello en gran parte debido a la fuerte conciencia europea existente en el campus de la escuela de negocios de Pudong. Hemos de subrayar que en su informe histórico sobre la UE de octubre de 2003, China menciona explícitamente a la CEIBS como un proyecto de suma importancia ("Deberán hacerse los

esfuerzos necesarios para hacer de la China Europe International Business School todo un éxito”).

En el mundo posterior a la Guerra Fría, las relaciones entre Europa y China han dado un gran salto adelante. Sin embargo, dado el gran cambio producido en el mundo –por segunda vez en sólo una década– en el otoño de 2001, tanto Beijing –un modelo a seguir para los países en desarrollo (que pretende reducir la pobreza)– como Bruselas –un modelo de cooperación entre países (que pretende la articulación de la soberanía y la globalización)– deberán asumir mayores responsabilidades para trabajar juntos como los principales arquitectos de una Eurasia en cooperación. En el contexto del desorden mundial surgido tras el 11 de septiembre, la UE y China deben desarrollar una auténtica estrategia para convertirse en los pilares, conjuntamente con EEUU, de un orden mundial estable. Para afrontar los retos del *Grand Chessboard* (el “Gran Tablero de Ajedrez” de Brzezinski, 1997), Bruselas y Beijing han de acordar una gran estrategia para el continente eurasiático ya que ambos cuentan con los recursos materiales y culturales para convertirse en fuentes de estabilidad para nuestra peligrosa y volátil “aldea global”. Para conseguir esto, sobre todo desde el lado europeo es necesaria la articulación de una Política Exterior y de Seguridad Común que sea reflejo de una Europa unida e independiente.

El 22 de septiembre de 2005 José Manuel Durão Barroso dio una conferencia en Lisboa en la que se refirió a su reciente visita a China (en realidad fueron dos visitas en tres meses) en la que afirmaba que “para poder avanzar y poner a trabajar de nuevo a Europa, debemos construir un nuevo consenso sobre políticas rediseñadas para un nuevo periodo de integración europea. La Comisión que presido está dispuesta y preparada para tomar esta iniciativa. (...) El área en la que más urgentemente hay que tomar medidas es en la remodelación de las diferentes estructuras económicas y sociales de Europa, respetando los principios y valores que determinan nuestra forma europea de alcanzar la competitividad y justicia social (...) ¿Por qué es esto tan urgente? Acabo de regresar de China y de la India y lo que he podido observar es una intensa demostración de la espectacular velocidad y dimensión de los cambios en el mundo”.

El objeto de esta cita es señalar que los dirigentes políticos europeos están afrontando directamente el reto que supone China y, así, cuando emplean la palabra “globalización” a menudo se refieren a China. No obstante, la magnitud del proceso de apertura de China al mundo no solo requiere que la Comisión realice algunos ajustes o que impulse reformas económicas y sociales, sino que también exige que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para alcanzar una mayor integración política europea. Después de todo, la integración europea alentada por Washington tras la Segunda Guerra Mundial también fue estimulada desde el exterior –aunque de forma negativa– por la URSS. La caída de la Unión Soviética fue seguida por la firma del Tratado de Maastricht que dio lugar a la UE, y Europa comenzó entonces a ampliarse hacia el Este. La apertura de China podría también impulsar una mayor integración europea.

Desde una perspectiva global, la Unión Europea como modelo de cooperación entre países, los Estados Unidos como punto de referencia de vitalidad tecnológica y económica y China como ejemplo para los países en desarrollo, se complementan entre ellos. Potencialmente, estos tres vértices podrían ayudar a la humanidad a superar las guerras, la pobreza y el oscurantismo. Un triángulo positivo UE-China-EEUU, es decir, un Occidente renovado, una Eurasia que coopera con un liderazgo sinoeuropeo y una política estadounidense hacia Asia centrada en China, daría por cerrado definitivamente el siglo XX y daría paso a un nuevo orden mundial del siglo XXI. Tanto los gobiernos de

Bruselas, Washington y Beijing, como sus *think tanks*, deberán establecer los mecanismos necesarios para sacar el máximo partido de una triangulación positiva.

Conclusión: Si la apertura de China es entendida correctamente, podría servir como catalizador para la profundización del proceso de integración europea. La Unión Europea, que se encuentra en la actualidad en un momento especialmente crítico de su historia, debe ir más allá en sus relaciones con China y alejarse de una perspectiva que vea al gigante asiático simplemente como una amenaza o una oportunidad económica. La interacción entre los dos extremos del continente eurasiático puede ser altamente beneficiosa para ambas partes.

Alfredo Pastor

Profesor de Economía, IESE, Barcelona, CEIBS, Shanghai

David Gosset

Director de la Academia Sinica Europæa, CEIBS, Shanghai