

LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA CHINA-UNIÓN EUROPEA DURANTE EL PERIODO 2010-2018: INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y TENSIONES NORMATIVAS

THE CHINA-EUROPEAN UNION STRATEGIC PARTNERSHIP DURING THE PERIOD 2010-2018: ECONOMIC INTERDEPENDENCE AND NORMATIVE TENSIONS

Manuel de Jesús Rocha Pino*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA CHINA-UE. III. LOS INTERESES Y OBJETIVOS DE CHINA Y LA UE EN SU ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA. IV. LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA CHINA-UE DURANTE EL PERIODO 2010-2014. V. EL PERIODO 2014-2018: DOS INTERPRETACIONES SOBRE LA REDEFINICIÓN DE LA RELACIÓN CHINA-UE. VI. CONSIDERACIÓN FINAL.

RESUMEN: La investigación analiza el desarrollo de la asociación estratégica China-Unión Europea (UE) durante el periodo 2010-2018. Durante este tiempo, la relación China-UE se ha caracterizado por dos procesos: por un lado, los actores han favorecido la profundización de sus relaciones de interdependencia económica, de una manera pragmática, con la finalidad de continuar con sus relaciones comerciales. Por otro lado, la relación bilateral sobrelleva tensiones y desacuerdos constantes debido a las asimetrías políticas, económicas y normativas existentes entre ambos. En el trabajo se utiliza una aproximación liberal-institucionalista con la finalidad de analizar los temas prioritarios en la agenda de la relación China-UE y como la asociación estratégica se ha convertido en un mecanismo institucional para negociar los desacuerdos y tensiones así como la acomodación de sus intereses.

ABSTRACT: The research analyzes the development of the China-European Union (EU) strategic partnership during the period 2010-2018. Along this time, the China-EU relations have been characterized by two

Fecha de recepción del original: 16 de octubre de 2018. Fecha de aceptación de la versión final: 30 de noviembre de 2018.

* Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador Posdoctoral CONACYT en el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Email: manuel.rocha@colmex.mx. El autor agradece la asesoría de la Dra. Marisela Connelly; todos los errores y omisiones corresponden al autor.

processes: on the one hand, in order to continue with their commercial relations, both actors have favored the deepening of their economic interdependence relations in a pragmatic way. On the other hand, the bilateral relations experience tensions and constant disagreements due to the political, economic and normative asymmetries existing between China and the EU. This paper uses a liberal institutional approach in order to analyze the priority issues of the bilateral agenda, and how the strategic partnership has become an institutional mechanism to negotiate disagreements and tensions, as well as the accommodation of their interests.

PALABRAS CLAVE: asociación estratégica, interdependencia económica, potencia normativa, ley blanda, Comisión Europea

KEYWORDS: *strategic partnership, economic interdependence, normative power, soft law, European Commission*

I. INTRODUCCIÓN

La investigación hace un análisis de la agenda bilateral que han conformado China y la Unión Europea (UE), como parte de su vínculo de asociación estratégica, durante el periodo 2010-2018. Durante este tiempo se han podido apreciar dos tendencias en el desarrollo de la relación sino-europea: por un lado, un énfasis en mantener como prioritarias, por ambos actores, a las relaciones económicas y comerciales. Por otro lado, la necesidad, por parte de la UE, por conservar a su agenda sobre la promoción de los valores normativos de la buena gobernanza como una parte significativa de las actividades de la asociación. La tensión entre ambas preferencias se ha convertido en una característica estructural de la relación; sin embargo, ambos actores han desarrollado mecanismos de negociación y acomodación de intereses para evitar una ruptura.

Por lo general se reconoce que una característica esencial de la relación que actualmente mantienen China y la UE es el alto nivel de interdependencia económica que ambos actores han alcanzado. La importancia de la relación sino-europea para la estabilidad de la economía mundial es evidenciada por las cifras de sus intercambios: durante 2017 la totalidad de las relaciones comerciales entre China y la UE ascendió a €573,023 millones.² Sin embargo, las relaciones comerciales sino-europeas se han caracterizado por una asimetría estructural debido al déficit, desfavorable para los mercados europeos, mantenido desde el año 2001 (el déficit alcanzó €176,624 millones en 2017).³ Para China sus relaciones de cooperación económica con la UE comprenden una parte significativa de su crecimiento abarcando aspectos como el comercio exterior, el empleo, la ciencia y la tecnología avanzada, la ayuda para el desarrollo y, por extensión, el bienestar social. Por su parte, para la UE, China

² DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO DE LA COMISIÓN EUROPEA, *European Union, Trade in Goods with China*. Bruselas, 2017, p. 3, disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf

³ *Idem*.

significa una fuente de bienes de consumo (aunque de bajo valor agregado, por lo general), algo que contribuye al mantenimiento de los precios bajos en el mercado europeo.

En la actualidad, para la UE la continuación de sus relaciones económicas con China resulta una prioridad, la cual se encuentra en tensión con su identidad como potencia normativa y la difusión que hace de sus valores (la agenda de la buena gobernanza que incluye a temas como la promoción de la democracia, la protección de los derechos humanos, la transparencia y la lucha contra la corrupción). Por su parte, para China el problema de los valores que esgrimen cada una, así como las asimetrías políticas, económicas y jurídicas existentes, igualmente resulta ser una preocupación mayor. Esto se debe a que el reconocimiento internacional del régimen de Beijing, por parte de la UE, sigue siendo una motivación para mantener los vínculos de diálogo y cooperación: China debe aceptar la integración en la agenda de los principios normativos de la UE aunque estos aspiren a modificar al sistema político dominado por el Partido Comunista Chino (PCCh).

En la investigación se considera que la asociación estratégica conformada por China y la UE en 2003 ha sido un espacio de diálogo referencial para negociar las tensiones estructurales de su relación e, igualmente, para gestionar un proceso de acomodación de sus preferencias e intereses. De la misma manera, la asociación estratégica se puede considerar como la institución coordinadora de la agenda de los diálogos políticos y económicos bilaterales. Una muestra del proceso de institucionalización son los diálogos bilaterales que, hasta el momento, han articulado los actores; estos diálogos incluyen desde la Cumbre China-UE de Alto Nivel, a la que acuden las autoridades ejecutivas de la UE y el Primer Ministro chino, sumada a más de 50 diálogos en áreas como la economía, el comercio y diálogos sectoriales en temas diversos como derechos humanos, cooperación en ciencia y tecnología, seguridad regional, etc. Conjuntamente, China y la UE han acordado mantener tres Diálogos de Alto Nivel (a nivel ministerial): el Diálogo de Alto Nivel sobre Economía y Comercio iniciado en 2008 (enfocado en temas como comercio, inversiones, derechos de propiedad intelectual y acceso a mercados); el Diálogo Estratégico de Alto Nivel iniciado en 2010 (abarcando temas como la conflictividad regional, la no proliferación nuclear y el cambio climático) y el Diálogo de Intercambios Pueblo a Pueblo iniciado en 2012.⁴

Además de las tensiones normativas, también deben mencionarse algunos desacuerdos de tipo económico, los cuales son negociados como parte de la agenda de la asociación. Por el lado de la UE resaltan, además del déficit comercial, temas como la solicitud europea para una apreciación del *yuan renminbi*, los bajos estándares de seguridad de algunos procesos industriales en China, comparados con las normas europeas (especialmente en materia

⁴ HONG Z., “An Overview of the China-EU Strategic Partnership (2003–2013)” en HONG, Z. (ed.), *China-EU Relations: Reassessing the China-EU Comprehensive Strategic Partnership*, Singapur, Social Sciences Academic Press y Springer, 2017, p. 10; MAHER, R., “The Elusive EU–China Strategic Partnership”, *International Affairs*, vol. 94, n° 4, 2016, p. 960.

fitosanitaria), y las exigencias de respeto a los derechos de propiedad intelectual de las marcas europeas. Por el lado de China, destacan: la frustración por la negativa al levantamiento del embargo de armas europeo en su contra y la negativa de la UE a otorgar el Estatus de Economía de Mercado (EEM) a China (una condición que la UE debió haber otorgado en diciembre de 2016 de acuerdo con las normativas de la Organización Mundial de Comercio - OMC).⁵

La investigación utiliza una aproximación liberal-institucionalista, como marco teórico, con la finalidad de identificar a los intereses económicos compartidos que incentivan a la cooperación y la estabilidad de la relación sino-europea. Con fines metodológicos, el trabajo se divide en tres partes. En la primera parte se ofrece una definición del vínculo de asociación estratégica y se identifican los principales objetivos de los actores en el contexto de sus relaciones de cooperación. En las siguientes dos partes se analiza la trayectoria de la asociación estratégica durante el periodo 2010-2018 y los principales temas de la agenda integrados de acuerdo con las coyunturas externas e internas. De esta manera, se identifican dos etapas diferenciadas para elaborar el análisis del desarrollo de la asociación China-UE: 1) la primera etapa transcurre entre 2010-2014 y se encuentra determinada por la crisis económica y financiera de la eurozona; 2) la segunda etapa abarca entre 2014-2018, durante la cual los actores han impulsado una redefinición de la relación de acuerdo con sus propias prioridades y preferencias.

II. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA CHINA-UE

Las asociaciones estratégicas pueden definirse como mecanismos de cooperación, surgidos esencialmente durante el Periodo de Posguerra Fría, acordados entre dos actores (países u organizaciones internacionales); los mecanismos de asociación sirven para organizar una agenda bilateral con el contenido de las actividades que los actores desarrollarán y los objetivos que pretenden alcanzar. De esta manera, las asociaciones estratégicas poseen tres características básicas: 1) pueden considerarse vínculos organizacionales instrumentados por los actores para estructurar una agenda de actividades y diálogo en común; 2) una asociación estratégica puede cumplir una función simbólica: al ser definida como “estratégica”, la relación bilateral puede alcanzar cierta visibilidad en el sistema internacional; 3) la asociación puede convertirse en un espacio de diálogo en donde los actores desarrollarán un discurso diplomático propio y específico para su relación.⁶ Es decir, a través del vínculo de

⁵ LI, M., “China-EU Relations: Rivalry Impedes Strategic Partnership”, en WANG, J., y SONG, W., (ed.), *China, the European Union, and the International Politics of Global Governance*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2016, p. 23.

⁶ ROCHA PINO, M., *Las asociaciones estratégicas en el sistema internacional de Posguerra Fría. El caso de la asociación estratégica China-Unión Europea*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 9-30.

asociación los actores pueden generar un discurso diplomático compartido. Cabe mencionar que la conjunción de los términos “asociado” y “estrategia” otorgan al vínculo una proyección hacia el futuro sin que los actores especifiquen el tiempo en que obtendrán sus objetivos (en caso de que éstos se indiquen explícitamente). En la construcción de una asociación se involucran los intereses y las identidades de los actores.⁷

En el caso analizado en esta investigación, se considera que China y la UE han definido, cada una a su manera, y de acuerdo con sus intereses, a la asociación estratégica que establecieron en octubre de 2003, sin que esto signifique una contradicción en el funcionamiento del vínculo.⁸ Por lo contrario, el hecho de que dos definiciones estructuren a la asociación puede considerarse parte de un proceso de acomodación de intereses entre los actores, algo necesario para hacer de la asociación un espacio que genere un discurso compartido, específico para la relación bilateral.⁹ Sin embargo, como menciona Hong Zhou, en un sentido negativo, esta diversidad de opiniones también puede generar “una falta de entendimiento común sobre los objetivos prioritarios sobre los cuales definir a las relaciones mutuas, creando un impedimento para explorar de forma profunda a los intereses comunes”.¹⁰ Una consecuencia de esta diversidad de opiniones es la generación de disonancias cognitivas sobre algunos de los intereses, objetivos y temas prioritarios de la relación: un ejemplo frecuente en la relación sino-europea es la preferencia del concepto “multipolaridad”, por parte del discurso de China, mientras las autoridades de la UE se han mostrado renuentes a utilizarlo (el discurso europeo prefiere usar el concepto de multilateralismo).¹¹ Sin embargo, como menciona Michael Smith, no obstante las asimetrías, la UE se ha mostrado interesada en continuar con la construcción de este discurso diplomático: “la UE mantiene mucha atención al encuadre de las relaciones UE-China en términos del discurso y la retórica”... “este discurso, integrado en las metas de la diplomacia de la UE hacia China, ha ganado legitimidad al ser pronunciado durante un período prolongado y con una consistencia considerable”.¹²

Por medio de su asociación estratégica, China y la UE buscan elaborar un espacio en que coincidan sus proyectos de desarrollo hacia el exterior en un marco institucional que puedan compartir, no obstante las asimetrías existentes (representadas por las diferencias y contrastes en sus sistemas políticos, normativos, económicos y en su trayectoria histórica): de esta manera, los actores pretenden mejorar la coordinación de sus relaciones de diálogo y

⁷ *Ibidem*, pp. xiii-xv

⁸ HONG, Z., *op. cit.*, p. 11

⁹ ROCHA PINO, M., “La simetría en la asociación estratégica República Popular China-Unión Europea”, *Estudios de Asia y África*, vol. 45, n° 1, 2010, p. 136.

¹⁰ HONG, Z., *op. cit.*, p. 11

¹¹ SCOTT, D., “EU-China Discourse on Multipolarity and Multilateralism: Mutual Interaction?”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 19, Special Issue, 2014, pp. 20-22; ROCHA PINO, M., *op. cit.*, 2010, pp. 153-155.

¹² SMITH, M., “EU Diplomacy and the EU-China Strategic Relationship: Framing, Negotiation and Management”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol 29, n° 1, p. 92.

cooperación.¹³ En la investigación se usa un enfoque liberal-institucionalista para analizar el desarrollo de la asociación estratégica, al ser considerada como un espacio institucional en el que China y la UE dialogan y acomodan sus intereses en temas como “la importancia del comercio y las comunicaciones para facilitar la cooperación entre los Estados y los efectos de la interdependencia compleja” en sus relaciones.¹⁴ Por su parte, Robert Keohane define el concepto de interdependencia como una “... dependencia mutua” entre los actores, es decir una relación en la que los participantes se ven afectados de manera cada vez más costosa por las acciones de otros”¹⁵. A pesar de las asimetrías y desacuerdos existentes, en la investigación se considera que el desarrollo y continuidad de la asociación sino-europea puede ser un indicador de las preferencias que comparten ambos actores por el mantenimiento de la estabilidad y el orden en el sistema internacional (en tanto que, de mutuo acuerdo, han estructurado un conjunto de normas e instituciones que aminoran la anarquía en dicho sistema).

III. LOS INTERESES Y OBJETIVOS DE CHINA Y LA UE EN SU ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

1. Los intereses y objetivos de China

En el caso de China, desde el inicio de su proceso de modernización en 1978, el régimen comunista ha considerado que un entorno internacional pacífico y estable resulta coherente con sus planes de desarrollo. Para ello, la política exterior china ha desarrollado diversas políticas e instrumentos diplomáticos para mantener una relación pacífica con el exterior, algo caracterizado por las políticas de paz y desarrollo, el Nuevo Concepto de Seguridad de China, o, durante la década del 2000, los discursos sobre el ascenso pacífico, el desarrollo pacífico o el mundo armonioso. Las asociaciones estratégicas, en lo general, han sido instrumentos diplomáticos desarrollados por el gobierno chino para intensificar sus relaciones de cooperación económica, científica, tecnológica y en materia de seguridad con otras potencias, como la UE, algunos países emergentes en el plano bilateral y organizaciones internacionales como la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA).¹⁶ En el caso de la asociación estratégica China-UE, en octubre de 2003, el

¹³ ROCHA PINO, M., *op. cit.*, 2010, pp. 157-158.

¹⁴ CHRISTIANSEN, T., “A Liberal Institutional Perspective on China-EU Relations”, en WANG, J., y SONG, W., (ed.), *China, the European Union, and the International Politics of Global Governance*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2016, p. 31.

¹⁵ KEOHANE, R., “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en TORRES, B., (coord.), *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1990, p. 63.

¹⁶ ROCHA PINO, M., 2010, *op. cit.*, pp. 136-137.

Ministerio de Asuntos Exteriores de China publicó el *Documento Político de China sobre la UE*, para establecer a dicha asociación de manera formal.¹⁷

2. Los intereses y objetivos de la UE

Los acuerdos de asociación estratégica de la UE se encuentran regulados de acuerdo con el sistema legal-institucional de la organización al ser considerados como acuerdos internacionales establecidos entre la UE y los terceros países, así como con otros grupos regionales. Los acuerdos internacionales de la UE pueden pertenecer a dos fuentes legales principales: 1) acuerdos internacionales legalmente vinculantes: como tratados concluidos de acuerdo con los requerimientos del derecho internacional (un ejemplo son los Tratados de Asociación establecidos entre la UE y los países terceros interesados en participar en un proceso de adhesión a la organización); 2) compromisos políticos bilaterales o regionales contenidos en declaraciones y discursos conjuntos que no son legalmente vinculantes.¹⁸ Por su parte, China y la UE iniciaron un mecanismo de Diálogo Político en 1994, el cual pertenece a la segunda clase de acuerdos internacionales, mediante un intercambio de Cartas de intención; posteriormente, dicho Diálogo fue institucionalizado mediante el establecimiento de la Cumbre China-UE a partir de 1998.¹⁹

Si bien el Diálogo Político es uno de los “pilares” institucionales de la relación China-UE también resulta ser un mecanismo de ley blanda.²⁰ Esto significa que, de acuerdo con el marco legal actual, los compromisos alcanzados en el Diálogo Político China-UE dependen de la voluntad política de los actores para su cumplimiento, algo que otorga un alto grado de flexibilidad a la relación bilateral. El mecanismo de ley blanda contribuye con un marco normativo al proceso de institucionalización de la relación (reflejado en la articulación de los diversos diálogos bilaterales) e igualmente suplementa al marco legal establecido como el *Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial China-Comunidad Económica Europea de 1985*.²¹ Este *Acuerdo de 1985* es la base legal que, hasta el momento, orienta a las relaciones económicas entre China y la UE: es un Acuerdo antiguo, sin embargo los actores no han podido negociar un nuevo acuerdo comercial. En la actualidad, la propuesta europea

¹⁷ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *China's EU Policy Paper*, Beijing, 13 de octubre de 2003, disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/ceupp_665916/t27708.shtml

¹⁸ DEVUYST, Y., y JING, M., “Political Dialogue as an Instrument of EU Diplomacy. The Case of China” en MAHNCKE, D., y GSTÖHL, S., (ed.), *European Union Diplomacy : Coherence, Unity and Effectiveness*, Bruselas, Peter Lang, 2012, p. 170.

¹⁹ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., “El diálogo político de la Unión Europea con países terceros”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1, nº 1, 1997, p. 86. China y la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) establecieron relaciones diplomáticas en 1975.

²⁰ DEVUYST, Y., y JING M., *op. cit.*, p. 170; LI, J. *et. al.*, “China-EU Political Relations” en HONG Z., (ed.), *China-EU Relations. Reassessing the China-EU Comprehensive Strategic Partnership*, Singapur Social Sciences Academic Press y Springer, 2017, p. 41.

²¹ OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Agreement on Trade and Economic Cooperation between the European Economic Community and the People's Republic of China – 1985*, disponible en: <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=783>

de terminar la negociación de un Acuerdo de Asociación y Cooperación China-UE (*China-EU Partnership and Cooperation Agreement – PCA*) no convence a Beijing debido a que los tratados PCA incluyen cláusulas de condicionalidad política inexistentes en el marco legal actual.²² Desde la perspectiva de la UE, como menciona Richard Maher: “la relación de Europa con China es una prueba para el compromiso de la UE con la democracia y los derechos humanos, los cuales son fundamentales para su identidad y son centrales en su política exterior”;²³ este es un ejemplo de las tensiones normativas que se presentan en la relación.

Los diálogos políticos que la UE ha establecido con otros actores internacionales contribuyen a cumplir diversas funciones diplomáticas para la organización como: afirmar la identidad colectiva de la UE como potencia normativa, asegurar un seguimiento en el desarrollo y progreso de los contactos diplomáticos, permitir la elección de las prioridades de la agenda y permitir la conformación de foros de diálogo y encuentros para el intercambio de información entre la UE y sus interlocutores.²⁴ Desde un inicio, una de las prioridades europeas al establecer la asociación estratégica fue la aspiración de provocar cambios en el sistema político de China: así lo indica el Documento estratégico emitido por la Comisión Europea que oficializó a la asociación en 2003 titulado *Hacia una asociación madura. Intereses comunes y desafíos en las relaciones UE-China*.²⁵ De igual forma, la UE contribuía a la inclusión de China en las estructuras multilaterales, como la OMC, con el objetivo de reforzar los cambios normativos.

La Cumbre China-UE se celebra de manera anual y es considerada la actividad política más importante de la asociación estratégica. Conviene mencionar que las Cumbres China-UE, realizadas anteriormente a 2010, eran presididas, por la parte europea, por el Presidente de la Comisión Europea y por el Jefe de Estado o de Gobierno que ocupaba, en ese momento,

²² PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre las relaciones UE-China (2015/2003(INI))*, Bruselas, 2015, pp. 9-10, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0350+0+DOC+PDF+V0//ES>; ZENG, L., “A Preliminary Perspective of Negotiations of EU–China PCA: A New Bottle Carrying Old Wine or New Wine or Both?”, *European Law Journal*, vol. 15, n° 1, 2009, p. 136; YAN, S., “The EU–China Partnership and Cooperation Agreement Negotiation Deadlock”, *E-International Relations*, 23 de abril de 2015, disponible en: <http://www.e-ir.info/2015/04/23/the-eu-china-partnership-and-cooperation-agreement-negotiation-deadlock>; LI, J. *et. al.*, *op. cit.*, p. 64.

²³ MAHER, R., *op. cit.*, pp. 962-963.

²⁴ CHEN, Z., “China, the European Union and the Fragile World Order”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, n° 4, 2016, p. 779; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., *op. cit.*, p. 86.

²⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Hacia una asociación madura. Intereses comunes y desafíos en las relaciones UE-China COM(2003) 533 final*, Bruselas, 2003, p. 27, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0533&from=ES>; CHEN, Z., *op. cit.*, p. 779.

Los documentos estratégicos sobre China emitidos por la Comisión Europea (que forman parte del proceso de institucionalización de la asociación estratégica) se consideran fuentes de ley blanda del derecho comunitario. El siguiente documento estratégico de la UE sobre China fue emitido en 2006; ver: COMISIÓN EUROPEA, *EU – China: Closer partners, growing responsibilities, COM (2006) 631 final*, Bruselas, 2006, disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0631:FIN:EN:PDF>

la Presidencia rotatoria del Consejo Europeo. Por la representación de China asistía el Primer Ministro; la última Cumbre China-UE efectuada mediante estas directivas fue la 12 Cumbre China-UE realizada en Nanjing en noviembre de 2009.²⁶

A partir de la 13 Cumbre China-UE, efectuada en Bruselas, en octubre de 2010, y como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, inició una nueva etapa en la organización de la Cumbre al cambiar la estructura de la representación europea; debido a lo dispuesto por los Artículos 15 y 27 del reformado Tratado de la Unión Europea (TUE), la delegación europea en la Cumbre fue integrada, en lo consiguiente, por el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (quien es también Vicepresidente de la Comisión Europea y es asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior - SEAE).²⁷ La Cumbre China-UE alterna sus sedes en una ciudad ubicada en China o en el territorio de la UE, preferentemente en Bruselas.²⁸ A diferencia de las Cumbres anteriores a 2010, en su nueva estructura se presentan sólo ocasionalmente el conjunto de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la UE.

Por su parte, de acuerdo con Devuyt y Jing, el Diálogo Político China-UE “se ha desarrollado como una herramienta dinámica para identificar los intereses cardinales de ambas así como las preocupaciones claves en un creciente número de asuntos globales, regionales y bilaterales. En este sentido, el diálogo político puede ser considerado un prerequisite para una diplomacia que resuelva problemas de manera eficiente y para la defensa de las posturas de la UE en los asuntos mundiales”.²⁹ Sin embargo, la estructura de la relación bilateral se encuentra estipulada por dos aspectos: 1) se encuentra restringida por la autoridad limitada de las instituciones europeas; 2) se encuentra influenciada por la interacción de los diversos sectores de poder que componen a la UE, especialmente por la relación entre sus instituciones y los Estados miembros.³⁰

En la actualidad, la asociación estratégica se compone de tres diálogos diferenciados que son los “pilares” del vínculo; estos son: 1) diálogos políticos, 2) diálogos económicos y 3) diálogos de intercambios pueblo a pueblo. Los diálogos políticos integran una agenda enfocada en el tratamiento de la relación bilateral en general mientras que los diálogos económicos y pueblo a pueblo incluyen a un amplio conjunto de sectores de interés. De esta

²⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *Joint Statement of the 12th China-EU Summit*, Nanjing, 30 de noviembre de 2009, disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t630507.shtml; LI, J., *et. al.*, *op. cit.*, p. 42.

²⁷ DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (2016/C 202/01)*, 2016, pp. C 202/23-24 y p. C 202/32, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

²⁸ DEVUYST, Y., y JING M., *op. cit.*, p. 175; COMISIÓN EUROPEA, *13 EU-China Summit MEMO/10/462*, Bruselas, 6 de octubre de 2010, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-462_en.htm

²⁹ DEVUYST, Y., y JING M., *op. cit.*, p. 170.

³⁰ HONG, Z., *op. cit.*, p. 15

manera, la agenda de contactos, como parte de las actividades de la asociación, se efectúa entre autoridades y actores económicos de diverso nivel: además de la Cumbre anual existen diálogos estratégicos de alto nivel, conferencias ministeriales, simposios irregulares, diálogos en el nivel de expertos, etc.³¹ La diversidad de los temas de cooperación pueden incluir diálogos bilaterales sobre seguridad y defensa, gestión de crisis, asuntos africanos, problemas del desarrollo, derechos humanos, terrorismo, proliferación nuclear, exportación de armas convencionales o seguridad en internet. La diversidad de los temas que incumben a la gobernanza global aumenta la variedad y complejidad de los asuntos que deben ser abordados en los nuevos diálogos bilaterales.³²

Como un reflejo de las prioridades china y europea, los diálogos económicos y comerciales resultan ser los más “contundentes, sólidos y estables”. Como menciona Hong Zhou, durante la última década, la relación China-UE ha cuadruplicado la existencia de estos diálogos (especialmente a partir de 2003). Finalmente, los diálogos pueblo a pueblo (formalizados a partir de 2012) pueden considerarse intercambios pertenecientes a la esfera cultural, siendo relevantes a la hora de gestionar la percepción mutua entre los actores: “es esencial fomentar los intercambios y la amistad entre los pueblos de China y la UE, de ahí la oportuna aparición del intercambio pueblo a pueblo”.³³

Igualmente, debe mencionarse que, en su origen, el establecimiento de la asociación estratégica China-UE formó parte, desde la perspectiva europea, de un interés por elevar la visibilidad e incrementar los temas de sus diálogos políticos con otras potencias mundiales y países emergentes. Estos objetivos se encuentran enunciados en la *Estrategia Europea de Seguridad* (EES) instrumentada por el Consejo Europeo en 2003.³⁴ Hasta el momento de la publicación de la EES, la UE mantenía vínculos, que podían considerarse como “asociaciones estratégicas”, con Rusia (en 1994) y Estados Unidos (como parte de la Nueva Agenda Transatlántica de 1995). De esta manera, en la EES se menciona la intención de la UE por mantener acuerdos de asociación estratégica con China, Canadá, Japón e India.³⁵ La EES puede considerarse una “guía para la acción global de la UE” al identificar a un conjunto de “riesgos externos a su seguridad”; algunos de los riesgos que componían la agenda de 2003 (y que continúan vigentes) son: terrorismo, proliferación nuclear, conflictos regionales, Estados fallidos y crimen organizado. De esta manera, la UE buscaba la cooperación con otros actores internacionales (específicamente los “socios estratégicos”) para cooperar en el contenido de la agenda de seguridad: los mecanismos para coordinar la cooperación eran el

³¹ *Ibidem*. p. 12

³² *Idem*.

³³ *Ibidem*. pp. 12-13; WANG, S., “China's People-to-people Diplomacy and Its Importance to China-EU Relations: A Historical Institutionalism Perspective”, *Journal of China and International Relations*, vol. 4, n° 1, 2016, pp. 11-13.

³⁴ RENARD, T., “Partnering for Global Security: The EU, Its Strategic Partners and Transnational Security Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 21, n° 1, 2016, p. 10-11.

³⁵ CONSEJO EUROPEO, *European Security Strategy*, Bruselas, 2003, p. 14, disponible en: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>

multilateralismo (eficiente) y el bilateralismo estratégico.³⁶ Posteriormente, en diciembre de 2004, como un resultado temprano de la agenda de cooperación en seguridad de la asociación China-UE, los actores acordaron una *Declaración Conjunta China-UE para la No Proliferación y el Control de Armas*.³⁷

IV. LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA CHINA-UE DURANTE EL PERIODO 2010-2014

El tiempo transcurrido entre los años 2010-2014 estuvo determinado por el periodo de crisis económica global y por la relación pragmática establecida entre China y los líderes europeos con la finalidad de priorizar a las relaciones económicas y comerciales en la relación bilateral. El año 2010 resulta referencial, como punto de partida de este primer periodo, por dos razones: 1) la entrada en vigor de las directivas derivadas del Tratado de Lisboa en la ordenación de la Cumbre China-UE; 2) a partir de los primeros meses del año 2010 se desarrolló una emergencia en el curso de la crisis económica mundial: en este caso, una coyuntura determinada por el agravamiento de la crisis económica y financiera en la eurozona, especialmente en países como España, Grecia, Irlanda y Portugal (lo que hizo necesarias las primeras medidas de ajuste presupuestal e intervención de las autoridades europeas en los países mencionados — sobresaliendo los casos de Grecia y Portugal).³⁸ El resultado institucional de los ajustes fue la adopción, por parte del Consejo Europeo, en junio de 2010, de una nueva “estrategia a favor del crecimiento y el empleo” en la eurozona denominada *Estrategia Europa 2020*.³⁹

1. La primera etapa (2010-2012): la oficialización del pragmatismo económico

En el caso particular de la relación China-UE, este primer periodo se caracterizó por un aumento de la visibilidad de las preferencias del gobierno alemán, encabezado por Angela Merkel, por privilegiar a la cooperación económica sino-alemana (en términos pragmáticos).⁴⁰ En julio de 2010, la Canciller Merkel realizó una visita a Beijing en la que se anunció formalmente que, en adelante, China y Alemania celebrarían una Cumbre anual; al mismo tiempo, ambos países acordaron elevar su relación bilateral al rango de una

³⁶ RENARD, T., *op. cit.*, pp. 14-18.

³⁷ CONSEJO EUROPEO, *Joint Declaration of the People's Republic of China and the European Union on Non-proliferation and Arms Control 15854/04 (Presse 348)*, Bruselas, 8 de diciembre de 2004, disponible en: http://www.europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-348_en.pdf

³⁸ LÓPEZ, M., RODRÍGUEZ, A., y AGUDELO, J. P., “Crisis de deuda soberana en la Eurozona”, *Perfil de Coyuntura Económica*, n° 15, 2010, pp. 36-37; REYES, J. F., “Crisis soberana y políticas de ajuste en la zona euro e implicaciones en países emergentes”, *Ola Financiera*, vol. 5, n° 13, 2012, pp. 106-107.

³⁹ LÓPEZ ESCUDERO, M., “La Unión Europea ante la crisis económica y financiera”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 39, 2011, pp. 357-358.

⁴⁰ CUNHA, A., “Paving the New Silk Road: the Evolution of the Sino-German Strategic Partnership”, *Working Paper* n° 67, Lisboa, Observatorio Político, 2017, pp. 10-11, disponible en: http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2017/01/WP_67_AC.pdf

“asociación estratégica integral” (formalizada en 2014).⁴¹ La Cumbre China-Alemania se celebraría de forma paralela a otros eventos internacionales a los que, eventualmente, podrían asistir los Jefes de Gobierno chino y alemán (como las Cumbres del G-20 o la Cumbre China-UE).⁴² Durante la Cumbre sino-alemana de 2010, Merkel declaró: “China, con un rápido crecimiento económico, es un socio importante de Alemania y Europa”... “Alemania está lista para trabajar con China para ampliar y profundizar la cooperación bilateral en política, economía, comercio, cultura, medio ambiente y asuntos multilaterales”.⁴³

Si bien el gobierno alemán no otorgó, en ese momento, el EEM a China, durante esta Cumbre quedó clarificado el interés alemán por mantener como prioridad a la cooperación económica y comercial: dicho pragmatismo, ya oficializado, fue adoptado, igualmente, por la agenda de la UE (algo reflejado en la agenda de la 13 Cumbre China-UE de 2010). La preferencia por el pragmatismo económico se trasladó a la agenda de la asociación estratégica sino-europea provocando una subordinación de la promoción de los valores normativos de la propia UE, relacionados con la buena gobernanza, como los derechos humanos o la promoción de cambios democráticos en el sistema político de China (un proceso que provocó, con el tiempo, críticas al gobierno de Merkel, por parte de la prensa de su país).⁴⁴ Asimismo, el déficit comercial desfavorable a la UE continuó siendo, como ha sido desde 2006, una de las principales disputas en la relación.

⁴¹ *Ibidem.* p. 12; BUNDESREGIERUNG, *Joint Declaration between Germany and China*, Berlín, The Press and Information Office of the Federal Government, 28 de marzo de 2014, disponible en: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2014/2014-03-28-china-declaration.html>

⁴² DEUTSCHE WELLE, “China, Germany to hold Annual Consultations to deepen “Strategic Partnership”, *Deutsche Welle*, 16 de Julio de 2010, disponible en: <http://www.dw.de/china-germany-to-hold-annual-consultations-to-deepen-strategicpartnership/a-5809459>

⁴³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *Hu Jintao meets with German Chancellor Merkel*, Beijing, 16 de julio de 2010, disponible en: <http://www.china-embassy.org/eng/zgyw/t717842.htm>

⁴⁴ WAGNER, W., “The Domesticated Chancellor: Merkel shies away from Direct Criticism in China”, *Der Spiegel*, 31 de agosto de 2012, disponible en: <http://www.spiegel.de/international/world/germanchancellor-merkel-avoids-criticism-during-visit-to-china-a-853185.html>

Tabla 1: Relaciones comerciales UE-China y el déficit comercial 2010-2017 (en millones de euros)⁴⁵

Año	Exportaciones UE-China	Importaciones UE-China	Balanza Comercial UE-China	Total
2010	113,454	283,931	-170,477	397,385
2011	136,415	295,055	-158,641	431,470
2012	144,227	292,122	-147,895	436,349
2013	148,115	280,119	-132,004	428,234
2014	164,679	302,490	-137,810	467,169
2015	170,361	351,044	-180,683	521,405
2016	169,731	345,053	-175,322	514,783
2017	198,200	374,823	-176,624	573,023

La relevancia del pragmatismo económico en la relación China-UE fue evidenciada en el Comunicado Conjunto formulado durante la conclusión de la 13 Cumbre China-UE: en el mismo se enfatiza la cooperación en materia económica y comercial en el contexto de la crisis económica mundial, en especial, mediante el desarrollo de los diálogos “político, económico, comercial y en los asuntos macroeconómicos”.⁴⁶ Otros temas mencionados son: la agenda de la siguiente Cumbre del G-20 (efectuado en Seúl en noviembre de 2010), el Diálogo sobre el Cambio Climático y el Diálogo sobre Energía y la lucha contra la piratería en el Golfo de Adén (los temas sobre la buena gobernanza, en especial los derechos humanos, no son mencionados en dicho Comunicado).⁴⁷

2. La asociación estratégica China-UE y la crisis de deuda en la eurozona

Como menciona Kerry Brown, durante el contexto de la crisis económica y financiera global, en ciertos círculos empresariales y políticos de la UE se generaron expectativas alrededor de que podrían aumentar los flujos de inversión extranjera directa de capital chino en las economías de los miembros de la UE.⁴⁸ Sin embargo, como menciona Wang Gungwu, estas expectativas, que incluían a las empresas de capital estatal y privadas chinas, eran

⁴⁵ DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO DE LA COMISIÓN EUROPEA., *op. cit.*, p. 3.

⁴⁶ CONSEJO EUROPEO., *13th EU-China Summit, Joint Press Communiqué 14577/10 PRESSE [267]*, Bruselas, 6 de octubre de 2010, disponible en: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/0021/joint_press_statement_en.pdf

⁴⁷ *Ibidem.* p. 1-2.

⁴⁸ BROWN, K., “Chinese Overseas Investment in the European Union”, *The International Spectator*, vol. 47, nº 2, 2012, p. 74.

alimentadas por los medios de comunicación, contribuyendo a “generar falsas esperanzas y a producir ansiedad. Una situación que sin duda elevó las preocupaciones sobre cómo China ejercerá su renovada influencia económica”.⁴⁹ Conforme se desarrollaron los efectos de la crisis se demostró que los flujos de capital chino, específicamente en las economías europeas, fueron más bien marginales: “las estadísticas del gobierno chino muestran que sus empresarios se han mantenido extremadamente cautelosos como inversionistas en el exterior”.⁵⁰

En especial, parte de las expectativas europeas para atraer capital chino se basaban en la naturaleza de la crisis europea, como la necesidad de financiación externa para algunas de sus economías más importantes (como las de España e Italia), o los planes de rescate financiero de Grecia y Portugal.⁵¹ Es decir, se esperaba que China pudiera servir como un inversionista para los bonos de deuda soberana de los países europeos que mantenían un mayor margen de diferencial negativo con los bonos de deuda del gobierno alemán (la denominada *prima de riesgo*). Sin embargo, entre 2011-2012 (los años de mayor intensidad de la crisis de deuda en la eurozona), las aproximaciones de China a países como España, Grecia y Portugal fueron esencialmente bilaterales “esto quiere decir que China no se aproximó a las instituciones europeas” para coordinar un proceso de financiamiento para los países con mayores dificultades.⁵²

El interés de China en invertir en las economías europeas buscaba salvaguardar a los intereses de su economía: tanto por sus relaciones comerciales con la UE como para garantizar la protección de los intereses económicos de los ciudadanos chinos en algunos países como España: “Europa es el mayor socio comercial de China. Por lo tanto, la situación económica de Europa puede ejercer un efecto directo e inmediato en China”... “la crisis también ha puesto en peligro el crecimiento económico mundial y la creación de un entorno favorable para las exportaciones chinas”.⁵³ Por otra parte, como contraste, en ese momento los factores

⁴⁹ WANG, G., “The China effect in Anxious Europe”, *Asia Europe Journal*, vol. 10, n° 4, 2012, p. 340.

⁵⁰ BROWN, K., *op. cit.*, p. 74.

⁵¹ CASARINI, N., “How the Debt Crisis can advance Sino-European Relations”, *Opinion* n° 27, París, European Union Institute for Security Studies, 2011.

⁵² MEZÖ, J., y UDVARI, B., “Effects of the Debt Crisis on the EU-China Relations”, *MPRA Paper* n° 40367, Múnich, University of Munich, 2012, p. 447, disponible en: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40367/1/31-Effects_of_the_debt_crisis_on_the_EU-China_relations.pdf

⁵³ JIANG, S., “The European Debt Crisis in Chinese Perspective”, *Working Paper Series on European Studies*, vol. 6, n° 3, 2012, pp. 2-3, disponible en: http://ies.cass.cn/webpic/web/ies2/en/UploadFiles_8765/201210/2012103012384296.pdf

Como mencionan Mezö y Udvari, durante el periodo 2010-2011, China realizó tres acciones de colaboración con algunos países europeos, con la finalidad de comprar deuda soberana, y así “reducir los montos” de los gobiernos más endeudados: 1) en octubre de 2010, el Primer Ministro Wen Jiabao ofreció al gobierno griego la compra de bonos de su deuda soberana. El resultado fue la firma de acuerdos para inversión y comercio entre los gobiernos chino y griego; 2) en diciembre de 2010, el gobierno chino compró al gobierno portugués bonos de su deuda por 5 mil millones de euros; 3) en enero de 2011, el entonces Viceprimer Ministro Li Keqiang realizó una visita a España durante la cual acordó la compra de bonos de deuda pública española. MEZÖ, J., y UDVARI, B., *op. cit.*, pp. 447-448. En España, la delegación china anunció la compra de bonos de deuda de

políticos fueron una causa que limitaron a los flujos de la inversión extranjera directa de China en el espacio europeo: esto debido a la posición de ciertos sectores políticos y económicos en Europa que expresaban temor y rechazo ante un incremento de los intereses económicos chinos en la UE; dicha actitud fue denominada, en algunos medios de comunicación, como la “ansiedad ante el ascenso de China”.⁵⁴ Como menciona Brown: “de manera irónica, para algunas compañías chinas dos de los mercados de inversión más estables del mundo, los de Estados Unidos y de la UE, resultaron políticamente riesgosos para ellos debido a la sospecha añadida y a las barreras involucradas para entrar en esos mercados”.⁵⁵ Sin embargo, las actitudes xenófobas de algunos sectores europeos no entorpecieron las relaciones de cooperación entre los sectores oficiales (encaminada a fortalecer la interdependencia económica entre China y la UE); durante el desarrollo de la crisis, se consolidó un consenso entre las autoridades chinas y europeas para mantener un compromiso para cooperar en áreas como la gobernanza económica y la estabilidad financiera global.⁵⁶ De la misma manera, resultaba claro que la instrumentación de prácticas proteccionistas que podría llevar a cabo la UE en contra de Beijing sería perjudicial para las mismas economías europeas. En el contexto de los años 2010-2011 comenzó a dilucidarse la nueva realidad de la relación económica bilateral; como señaló Mikael Mattlin sobre ese momento: “China necesita ahora a la UE menos de lo que solía hacerlo, mientras que la UE necesita a China mucho más de lo que solía hacerlo”.⁵⁷

Un proceso que ilustra el contexto político en el que se desarrolló la crisis de la eurozona, en su momento de mayor gravedad, así como su trascendencia en la relación sino-europea, ocurrió a partir de octubre de 2011. En ese momento, el Presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, comunicó por teléfono al Primer Ministro Wen Jiabao que la representación europea no podría asistir a la 14 Cumbre China-UE, la cual debía realizarse en Tianjin el 25 de octubre, debido a que paralelamente los Estados miembros del Consejo llevarían a cabo reuniones de trabajo en Bruselas, con la finalidad de encontrar soluciones a

ese país y también solicitó garantías sobre la protección de los intereses de los inversionistas chinos (las inversiones comprometidas en España ascendieron a €5654 millones). Ver: LA VANGUARDIA, “China se compromete a seguir comprando deuda y firma acuerdos con la elite empresarial española”, *La Vanguardia*, Barcelona, 5 de enero de 2011, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/economia/20110105/54098163241/china-se-compromete-a-seguir-comprando-deuda-y-firma-acuerdos-con-la-elite-empresarial-espanola.html>

⁵⁴ JIANG, S., *op. cit.*, pp. 11-12; WANG, G., *op. cit.*, pp. 337-339; MORRIS, I., “El problema de que Occidente hipoteque su futuro con China”, *BBC Mundo*, 21 de noviembre de 2011, disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111115_china_occidente_economia

⁵⁵ BROWN, K., *op. cit.*, p. 78.

⁵⁶ CONSEJO EUROPEO, *Joint Press Communiqué of the 14th EU-China Summit 6474/12 PRESSE 50*, Beijing, 14 de febrero de 2012, p. 4, disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/summit/summit_docs/120214_joint_statement_14th_eu_china_summit_en.pdf

⁵⁷ MATTLIN, M., “A Normative EU Policy Towards China: Mission Impossible?”, *Working Paper* n° 67, Helsinki, Finnish Institute of International Affairs, 2010, p. 19, disponible en: <https://www.fiia.fi/en/publication/a-normative-eu-policy-towards-china>

la grave crisis financiera de Grecia (cuya deuda fue reducida en un 50% mediante un plan de rescate).⁵⁸ Por su parte, la solicitud para una suspensión temporal de la Cumbre fue aceptada de manera favorable por Wen, quien comunicó a van Rompuy su comprensión por los compromisos de la agenda europea; de acuerdo con Wen, lo más importante era “...adoptar medidas decisivas para evitar que se expanda la crisis de la deuda y evitar las turbulencias del euro, la reducción del mercado y una grave recesión económica”.⁵⁹

La postergación de la 14 Cumbre China-UE coincidió con una visita de Estado del Presidente Hu Jintao, el 31 de octubre de 2011, a Austria (con la finalidad de celebrar el 40 aniversario del establecimiento de relaciones sino-austriacas) y para asistir a la celebración, entre el 3 al 4 de noviembre, de la Sexta Cumbre del G-20 en Cannes.⁶⁰ En los días previos, el Presidente francés Nicolas Sarkozy se había comunicado con Hu para solicitar, de manera formal, la participación china en el rescate de Grecia y Portugal con el argumento de que “China posee el 60% de las reservas globales”... “China debería invertir en euros en lugar de en dólares”.⁶¹ Sin embargo, en su reunión con Sarkozy, el Presidente Hu declaró que China siempre había apoyado el proceso de integración europeo y que había cooperado con la UE desde el inicio de la crisis en 2008; pero también: “le corresponde a Europa resolver el problema de la deuda europea”... “Creemos que Europa tiene la sabiduría y la capacidad para resolver el problema de la deuda”.⁶² Con esta declaración, Hu indicaba los límites de los recursos de China para cooperar en la coyuntura de crisis en la UE: para China era conveniente una “Europa estable y prospera” debido a la interdependencia de la relación bilateral. Sin embargo, un país subdesarrollado como China tenía unos recursos limitados, de acuerdo con su condición; como mencionó Liu Yue en una editorial del *Diario del Pueblo*: “China no puede asumir el papel de salvador de los europeos, ni brindar una “cura” para el malestar continental”... “pero China está dispuesta a ayudar dentro de sus posibilidades como amiga”.⁶³

⁵⁸ DER SPIEGEL, “Agreement in Brussels: Europe Slashes Greek Debt by 50 Percent”, *Der Spiegel*, 27 de octubre de 2011, disponible en: <http://www.spiegel.de/international/europe/agreement-in-brussels-europe-slashes-greek-debt-by-50-percent-a-794278.html>

⁵⁹ XINHUA, “China-EU Summit postponed”, *Xinhua*, 21 octubre de 2011, disponible en: http://www.china.org.cn/world/2011-10/21/content_23691342.htm; CONSEJO EUROPEO, *Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy after the Meeting of EU Heads of State or Government*, EUCO 115/11, Bruselas, 26 de octubre de 2011, disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125620.pdf

⁶⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *Hu Jintao Holds Talks with Austrian President Heinz Fischer*, 31 de octubre de 2011, disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/hjtva_665732/t873098.shtml

⁶¹ DEUTSCHE WELLE, “China Reluctant to fund Eurozone Bailout”, *Deutsche Welle*, 31 de octubre de 2011, disponible en: <http://www.dw.com/en/china-reluctant-to-fund-eurozone-bailout/a-15499683>

⁶² *Idem*; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *Hu Jintao meets with His French Counterpart Sarkozy*, Cannes, 3 de noviembre de 2011, disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/hjtva_665732/t873999.shtml

⁶³ LIU, Y., “China es un verdadero amigo para la endeudada Europa”, *Diario del Pueblo*, 31 de octubre de 2011, disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31619/7630412.html>

Durante los últimos meses de 2011, las autoridades europeas hacían llamados cada vez más urgentes reconociendo la gravedad de la crisis: de esta manera, durante la Cumbre del Consejo Europeo de octubre, la crisis de la eurozona fue definida como una “crisis de carácter sistémico”.⁶⁴ Asimismo, a principios de noviembre, el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, advertía sobre el riesgo de “un colapso de la eurozona que eliminaría al instante la mitad del valor de la economía de Europa” causando una “segunda gran depresión mundial”.⁶⁵ Sin embargo, al mismo tiempo, el gobierno chino se negaba a participar en el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) para seguir comprando deuda de Grecia; como señalaba el Viceministro de Finanzas, Zhu Guangyao: “el Fondo no ha establecido sus opciones de inversión por lo que no podemos hablar sobre el tema...”.⁶⁶ Poco después, en febrero de 2012, Zhu precisaba que las inversiones de China en la UE debían continuar mediante los principios de “la seguridad, la liquidez y las devoluciones apropiadas”.⁶⁷ Como menciona Jiang, China se comprometía a colaborar con la estabilidad del euro en su calidad de socio estratégico de la UE, pero también esperaba una eventual recuperación de la economía europea.⁶⁸

3. La segunda etapa (2012-2014): el contexto de la *Agenda Estratégica de Cooperación China-UE 2020*

Una vez superada la emergencia económica de 2011 en la UE, las siguientes dos cumbres de alto nivel se caracterizaron por la continuidad de las políticas de cooperación pragmática entre los interlocutores aunque incorporando, al menos en el discurso, algunas cuestiones normativas como la promoción del respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho. La 14 Cumbre China-UE se realizó en Beijing, en febrero de 2012 (en la que China reiteró su compromiso de apoyo al proceso de integración europeo y las autoridades de la UE reafirmaron su respeto a los principios de la integridad territorial y la soberanía de China); posteriormente, la 15 Cumbre China-UE se realizó en Bruselas en septiembre de 2012.⁶⁹ Como parte de la agenda de cooperación económica, en el Comunicado Conjunto de la 15 Cumbre se subrayaron dos prioridades: el próximo inicio de la negociación de un Acuerdo de Inversiones China-UE y el mantenimiento del diálogo para encontrar una solución a la cuestión del EEM de manera “rápida e integral” (además de otras prioridades para la parte

⁶⁴ CONSEJO EUROPEO, 2011, *op. cit.*

⁶⁵ BARROSO, J. M., “Debt Crisis: Barroso warns that Eurozone Collapse could Trigger Great Depression II”, *Irish Independent*, Dublín, 1 de noviembre de 2011, disponible en: <https://www.independent.ie/business/world/debt-crisis-barroso-warns-that-eurozone-collapse-could-trigger-great-depression-ii-26791143.html>

⁶⁶ BBC NEWS, “China refuses to commit to EFSF amid Greek Concerns”, *BBC News*, 3 de noviembre de 2011, disponible en: <http://www.bbc.com/news/business-15567853>

⁶⁷ REUTERS, “China to keep investing in Euro Zone Debt: China Central Bank”, 14 de febrero de 2012, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-china-europe/china-to-keep-investing-in-euro-zone-debt-china-central-bank-idUSTRE81E07J20120215>

⁶⁸ JIANG, S., *op. cit.*, pp. 11-12.

⁶⁹ CONSEJO EUROPEO, 2012, *op. cit.*; CONSEJO EUROPEO, *Joint Press Communiqué 15th EU-China Summit Towards a stronger EU-China Comprehensive Strategic Partnership 14022/12 PRESSE 388*, Bruselas, 20 de septiembre de 2012, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-388_en.pdf

europea como la apertura de los mercados en China y el respeto a los derechos de propiedad intelectual).⁷⁰ De la misma manera, otro incentivo para que China mantuviera su atención en los acontecimientos en la UE fue el despliegue de la Política de Pivote hacia la región de Asia Pacífico, instrumentada por el gobierno de Barack Obama, a partir de 2011, además del agravamiento de las tensiones por conflictos territoriales en el Mar del Este de China (islas Diaoyu-Senkaku), entre China y Japón, durante 2012-2013.⁷¹

Con el inicio del periodo de gobierno de Xi Jinping, en octubre de 2012, comenzó una gradual transformación de los términos que habían caracterizado a la relación China-UE durante el gobierno de Hu Jintao (2002-2012). En 2013, se cumplieron diez años del establecimiento del acuerdo de asociación estratégica y los actores consideraron que era necesario realizar una evaluación de los alcances logrados por sus mecanismos de cooperación así como de sus limitantes; en este momento se intensificó la actividad diplomática bilateral. En abril de 2013, la Alta Representante, Catherine Ashton, mantuvo una primera reunión de alto nivel con representantes del nuevo gobierno de Xi Jinping y, posteriormente, en mayo de 2013, el Primer Ministro Li Keqiang realizó una gira por India y Pakistán para después dirigirse a Alemania y Suiza (el Ministerio de Asuntos Exteriores de China remarcó que esta gira era la primera actividad internacional del nuevo Primer Ministro).⁷²

De la misma manera, durante la 16 Cumbre China-UE, llevada a cabo en Beijing en noviembre de 2013, se anunció una nueva agenda de cooperación, como el inicio de las negociaciones de un Acuerdo de Inversiones China-UE y se adoptó una *Agenda Estratégica de Cooperación China-UE 2020* (en adelante *Agenda 2020*).⁷³ El documento que contiene la *Agenda 2020* tiene como áreas prioritarias a la cooperación en “paz y seguridad, prosperidad, desarrollo sustentable y los intercambios pueblo a pueblo”: mediante esta nueva agenda, el gobierno de Xi trataba de continuar con la aproximación pragmática. Igualmente, la *Agenda 2020* trató de mantener una correspondencia entre la *Estrategia Europea 2020* y algunas iniciativas instrumentadas por el nuevo gobierno chino como el Décimo Segundo Plan Quinquenal (2011-2015).⁷⁴ Para Thomas Christiansen, la *Agenda*

⁷⁰ *Ibidem.*, pp. 1-2.

⁷¹ CASARINI, N., “China’s Rebalancing towards Europe”, *The International Spectator*, vol. 50, n° 3, 2015, p. 123.

⁷² COMISIÓN EUROPEA, *Catherine Ashton travels to China and Mongolia*, 24 de abril de 2013, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-363_en.htm; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *Premier Li Keqiang Holds Talks with German Chancellor Angela Merkel, Stressing on Pushing China-Germany Relationship to New High*, 27 de mayo de 2013, disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/lkqipsg_665690/t1044614.shtml

⁷³ SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA., *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, 21 de noviembre de 2013, disponible en: http://eeas.europa.eu/china/docs/20131123_agenda_2020_en.pdf

⁷⁴ COMISIÓN EUROPEA, *EU-China Relations and the 16th EU-China Summit*, Bruselas, 19 de noviembre de 2013, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1012_en.htm; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *China-EU 2020 Strategic Agenda for Cooperation released at 16th*

2020 resulta un “hito” en el desarrollo de la relación: “...es un documento ambicioso, muy general y bastante vago. En cualquier caso, significa que ambas partes están dispuestas a ir más allá en el camino de una relación institucionalizada...”.⁷⁵

Según Javier de Carlos Izquierdo, el Documento de la *Agenda 2020* no se hizo público por medio de una Declaración Conjunta lo que puede significar “una manifiesta falta de acuerdo en los temas de fondo”, especialmente en lo referente a disputas como la negativa europea a otorgar el EEM a China.⁷⁶ Sin embargo, como mencionan Anna Michalski y Pan Zhongqin, la *Agenda 2020* “...representa un nuevo equilibrio en las relaciones UE-China cuyo punto medio se encuentra más cerca de la cosmovisión china que de la UE”.⁷⁷ La formulación compartida de un documento como la *Agenda 2020* puede ser un ejemplo de cómo el proceso de institucionalización de la asociación sino-europea puede continuar a pesar de los desacuerdos: “la observación clave desde una perspectiva liberal-institucionalista, sobre la arquitectura del diálogo, es que proporciona un marco estable y continuo que refuerza a las relaciones China-UE. Obliga a ambas partes a reuniones de forma regular y crea una rutina administrativa alrededor de estos encuentros, involucra el establecimiento de la agenda, acuerdos entre los líderes, mecanismos de revisión, y otros procedimientos que normalizan y regularizan a las relaciones bilaterales”.⁷⁸

De acuerdo con Hong Zhou, en el momento de la 16 Cumbre, resultaba claro el progreso alcanzado en el desarrollo de las actividades de la agenda, mayormente diversificadas y frecuentes que en un inicio, pero conservando a las tensiones normativas. En el aspecto económico y las relaciones de inversión, si bien ambas partes reconocían que el pragmatismo económico continuaba determinando a las prioridades de la relación, igualmente continuaban los “desequilibrios y la competencia”.⁷⁹ Empero, la importancia de las relaciones comerciales sino-europeas se consolidó como el principal incentivo para continuar con el discurso compartido de cooperación como parte de la asociación estratégica (en 2012, las transacciones totales del comercio bilateral ascendieron a la cifra récord de €436,349 millones).⁸⁰ En la conclusión de la 16 Cumbre, el Presidente del Consejo, Van Rompuy, hacía la siguiente evaluación: “Hoy hemos dado un gran paso adelante mediante el inicio de negociaciones sobre un acuerdo de inversión, que abarca tanto la protección de las inversiones como el acceso a los mercados... También continuamos nuestra discusión sobre

China-EU Summit, Beijing, 23 de noviembre de 2013, disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1101804.shtml

⁷⁵ CHRISTIANSEN, T., *op. cit.*, p. 42.

⁷⁶ IZQUIERDO, J. de C., “Las relaciones bilaterales entre China y la Unión Europea”, *Documento Marco 15/2017*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, p. 14, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2017/DIEEEM15-2017_Relaciones_Bilaterales_China-UE_JdeCarlosIzquierdo.pdf

⁷⁷ MICHALSKI, A., y PAN, Z., “Role Dynamics in a Structured Relationship: The EU–China Strategic Partnership”, *Journal of Common Market Studies*, octubre, 2016, p. 13.

⁷⁸ CHRISTIANSEN, T., *op. cit.*, p. 43.

⁷⁹ HONG, Z., *op. cit.*, p. 25.

⁸⁰ SMITH, M., *op. cit.*, p. 83; Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, *op. cit.*, p. 3.

cómo promover y reequilibrar nuestras relaciones comerciales. Hay mucho trabajo por hacer, y no menos, para que nuestro sistema funcione mejor en conjunto”.⁸¹

De manera simultánea, se generó un nuevo contexto de reforma interna, en China y la UE, que habría de orientar el curso de la relación durante el resto de la década de 2010: por una parte, la UE continuaba aplicando las políticas de ajuste y austeridad que contribúan a superar los efectos estructurales de la crisis (en especial a lo referente al desempleo, el equilibrio presupuestario y el control a la baja de las tasas de interés). En este momento, la UE luchaba por restaurar su “poder competitivo en los mercados globales” mientras aplicaba sus reformas conducentes a la “transformación industrial (como un mayor uso de las energías renovables), equilibrio de las finanzas públicas, promoción del empleo juvenil y expansión de los mercados”.⁸²

Por otra parte, en China iniciaba un nuevo gobierno encabezado por el Presidente Xi, el cual igualmente mantenía sus prioridades alrededor de un programa de reforma económica: en este caso, orientado hacia el cambio del modelo económico mediante la ampliación del consumo interno y el fomento de una industria y de un sector de servicios generadores de productos de alto valor agregado (como en el caso de los servicios financieros), la protección del medio ambiente y el mantenimiento de la competitividad de la industria.⁸³ Como parte del programa de reforma, en septiembre de 2013, en Astana, el gobierno chino anunció los primeros proyectos de la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda (CYR); la *Agenda 2020* y los procesos de reforma interna en China y la UE advirtieron el inicio de la redefinición de la relación bilateral a partir de 2014.

V. EL PERIODO 2014-2018: DOS INTERPRETACIONES SOBRE LA REDEFINICIÓN DE LA RELACIÓN CHINA-UE

1. La redefinición de China y el *Documento político de China sobre la UE de 2014*

Esta primera etapa inicia con la visita del Presidente Xi Jinping a Alemania y Bélgica a partir del 30 de marzo de 2014: un acto, como parte de la agenda bilateral, que provocó que en ese año no se realizara, formalmente, la Cumbre China-UE (debido a que oficialmente es el Primer Ministro chino quien asiste a la celebración de la Cumbre); la 17 Cumbre China-UE se realizó en Bruselas hasta junio de 2015. De esta manera, en marzo de 2014, el Presidente Xi presentó la Iniciativa Cinturón y Ruta de la Seda ante un público europeo durante su visita

⁸¹ VAN ROMPUY, H., *Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy following the 16th EU-China summit EUCO 241/13*, Beijing, 21 de noviembre de 2013, pp. 1-2, disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/china/documents/news/2013112_hvr_following_the_summit.pdf

⁸² HONG, Z., *op. cit.*, p. 25.

⁸³ NAUGHTON, B., “The Challenges of Economic Growth and Reform” en ROSS, R. S., y BEKKEVOLD, J. I., (ed.), *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges*, Washington, Georgetown University Press, 2016, pp. 78-82.

a Duisburgo en Alemania (el ferrocarril *Yuxinou*, que forma parte del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda, recorre la ruta Chongqing-Duisburgo).⁸⁴ Posteriormente, durante su discurso en la sede de El Colegio de Europa en Brujas, Xi declaró: “deberíamos estudiar cómo integrar la cooperación China-UE con el desarrollo del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda para integrar a los mercados de Asia y Europa”.⁸⁵

Poco después de la visita de Xi, el Ministerio de Asuntos Exteriores de China publicó el *Documento político de China sobre la UE* en abril de 2014; este *Documento* estratégico era el primero relativo a la UE publicado por el gobierno chino desde 2003. En el nivel institucional de la relación, la visita del Presidente Xi y la publicación del *Documento* de 2014 inician un proceso de redefinición de la relación bilateral (desde la perspectiva y preferencias de China). El *Documento* de 2014 es el segundo “documento estratégico” publicado por China sobre la UE y se convirtió en el referente sobre los lineamientos a seguir en la agenda de la asociación sino-europea durante el primer periodo de gobierno de Xi Jinping.⁸⁶ Como mencionan Michalski y Pan, desde la perspectiva del gobierno chino, la visita de Estado de Xi y el *Documento* de 2014 resultaban una continuación del proceso para elaborar una agenda conjunta iniciada en la *Agenda 2020*.⁸⁷ De esta manera, el *Documento* de 2014 alude a una política de China hacia la UE para el inicio de “una nueva era” y hace un llamado para la instrumentación del contenido de la *Agenda 2020*.⁸⁸

El *Documento* de 2014 enfatiza, preferentemente, los dos temas estructurales de la relación: por un lado, el pragmatismo económico (además de la cooperación científica y tecnológica, en seguridad y el reconocimiento europeo del principio de “una sola China”); por otro lado, propone la continuación de los diálogos sobre los valores normativos, en especial los derechos humanos, de una manera “objetiva y justa”. De acuerdo con el gobierno chino, la UE debía “dejar de utilizar casos individuales para interferir en la soberanía judicial y los asuntos internos de China, y crear una buena atmósfera para el diálogo sobre derechos humanos y la cooperación entre las dos partes”.⁸⁹ Además, los desacuerdos en materia normativa y los asuntos comerciales debían ser tratados “a través del diálogo en un espíritu de igualdad y respeto mutuo”.⁹⁰

⁸⁴ CHINA DAILY., “President Xi calls on China, Germany to build Silk Road Economic Belt”, *China Daily*, 30 de marzo de 2014, disponible en: http://www.chinadaily.com.cn/world/2014xivisiteu/2014-03/30/content_17389965.htm

⁸⁵ XI, J., *Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the College of Europe*, Brujas, 1 de abril de 2014, disponible en: <http://www.chinamission.be/eng/jd/t1143591.htm>

⁸⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *China's Policy Paper on the EU: Deepen the China-EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and Win-win Cooperation*, Beijing, 2014, disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/wjzcs/t1143406.shtml

⁸⁷ MICHALSKI, A., y PAN Z., *op. cit.*, p. 13

⁸⁸ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, 2014, *op. cit.*

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ *Ibidem.*

Como mencionan Kerry Brown y Sean Beatson, el *Documento* de 2014 discierne, de manera clara, las áreas en las que resulta conveniente establecer relaciones de cooperación (crecimiento y reforma económica, seguridad y mantenimiento de la paz), con la finalidad de profundizar en la asociación con la UE, al mismo tiempo que discrimina a los temas en que las posiciones y acciones europeas son rechazadas (específicamente el traslado de los valores normativos de la UE al sistema político chino). De esta manera se conjugaron dos procesos internos de los actores: las posturas del gobierno de Xi, tendientes a concentrar el poder político en la figura del Presidente chino y su grupo más cercano en el PCCh (especialmente para la formulación de las políticas de la reforma económica, la seguridad y la política exterior) en comparación con el proceso de crisis económica que sufría la UE.⁹¹ Para Brown y Beatson “China no tomaría lecciones sobre la reforma política y la identidad por parte de un actor débil e incoherente en estas áreas”.⁹² No obstante, después de la publicación del *Documento* de 2014 continuaron las relaciones de cooperación y en mayo de 2014 se estableció el *Marco Estratégico para la Cooperación Aduanera en el periodo 2014-2017* con la finalidad de garantizar “un comercio fluido y seguro entre los socios”.⁹³

2. La etapa 2015-2018: la redefinición europea

Por su parte, la UE comenzó su propio proceso de redefinición de la relación bilateral a partir del inicio de la gestión del Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en noviembre de 2014. La nueva Presidencia de la Comisión impulsó algunos cambios en las prioridades de la agenda en la relación bilateral, otorgando un mayor énfasis a los temas concernientes a la promoción de los valores de la buena gobernanza. Con el inicio del periodo ejecutivo de Juncker también inició la gestión de Federica Mogherini como Alta Representante de la UE. Una de las innovaciones de la Comisión Juncker fue incluir una mención a los temas de la buena gobernanza en los diálogos económicos y comerciales; de esta manera, durante el Diálogo de Negocios realizado en el contexto de la 17 Cumbre China-UE, en junio de 2015, Juncker reconoció la interdependencia económica de la relación, pero también declaró: “...la UE coloca en un muy alto valor a los derechos humanos. Pero no quiero sermonear a China sobre los derechos humanos. Tenemos que discutir estos problemas en su momento”.⁹⁴

En diciembre de 2015, la UE aceleró su propio proceso de redefinición de la relación bilateral mediante la publicación de un *Informe sobre las relaciones UE-China (2003-2015)*

⁹¹ BROWN, K., y BEATSON, S., “The European Union and China: The Need for a More Politicised Relationship”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 3, n° 3, 2016, pp. 415-416; CABESTAN, J.-P., “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm Under Xi Jinping: Power Concentration vs. Fragmentation without Institutionalization”, *East Asia*, vol. 34, n° 2, 2017, pp. 115-116.

⁹² BROWN, K., y BEATSON, S., *op. cit.*, p. 416.

⁹³ IZQUIERDO, J. de C., *op. cit.*, p. 15.

⁹⁴ JUNCKER, J.-C., *The EU and China: A Solid Partnership - Speech by President Juncker at the EU-China Business Summit*, Bruselas, 29 de junio de 2015, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5278_en.htm

elaborado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo.⁹⁵ Algo relevante de este informe fue que significó una mayor coincidencia entre las posiciones del Parlamento hacia China con aquellas de la Comisión Europea: particularmente en el énfasis de la promoción de los valores normativos y los cambios en el sistema político chino. Al respecto, debe tomarse en cuenta que la participación de los parlamentarios europeos en la agenda sino-europea (preferentemente coordinada por la Comisión) fue reducida hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.⁹⁶ En el mencionado *Informe* se convoca a las principales instituciones europeas a priorizar el énfasis de los valores normativos: “Pide al Servicio Europeo de Acción Exterior que vele por que los derechos humanos ocupen un lugar prioritario en el programa de las relaciones y los diálogos con China”... “Insta al Consejo y a la Comisión a que sigan integrando a China mediante un diálogo constructivo para fomentar la transición de China hacia el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y para apoyar su integración en la economía mundial”.⁹⁷

Hacia el año 2016, conforme se superaba el periodo de crisis económica en la eurozona, y las políticas económicas comunitarias comenzaban a atemperar sus peores efectos (incrementando el empleo y reduciendo el costo de la deuda soberana), la UE decidió instrumentar una nueva estrategia de seguridad sustituyendo a la EES de 2003. El SEAE presentó la nueva estrategia en el Libro Blanco *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE* el cual contiene, a su vez, las directivas incluidas en el Documento *Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China* de 2016 (en adelante el Documento de 2016, al igual que los anteriores documentos estratégicos de la UE sobre China, este también es una fuente de ley blanda).⁹⁸ Durante la 18 Cumbre China-UE realizada en julio de 2016, los desacuerdos económicos bilaterales se hicieron más evidentes, en esta ocasión debido a las críticas de Juncker por el *dumping* en las exportaciones de acero chino a la UE y por los riesgos que supondría “el exceso en la capacidad de producción de China” en este sector industrial (al respecto, la UE impuso sanciones *antidumping* en contra de las importaciones de acero chino).⁹⁹

⁹⁵ PARLAMENTO EUROPEO, *op. cit.*; IZQUIERDO, J. de C., *op. cit.*, p. 15.

⁹⁶ LI, J., *et. al.*, *op. cit.*, p. 49; ROCHA PINO, M., 2010, *op. cit.*, pp. 138-139.

⁹⁷ PARLAMENTO EUROPEO, *op. cit.* p. 12.

⁹⁸ COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China*, Bruselas JOIN(2016) 30 final, 22 de junio de 2016, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016JC0030&from=EN>

⁹⁹ COMISIÓN EUROPEA, *18th EU-China Summit in Beijing (Announcement)*, Bruselas, 13 de julio de 2016, disponible en: http://www.europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3700_en.pdf; COMISIÓN EUROPEA, *College Orientation Debate on the Treatment of China in Anti-dumping Investigations (Press Release)*, Bruselas, 20 de julio de 2016, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2567_en.htm; EFE, “China ve “injustificables” las medidas *antidumping* de la UE contra su acero”, *EFE*, 30 de julio de 2016, disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/economia/china-ve-injustificables-las-medidas-antidumping-de-la-ue-contra-su-acero/10003-2999643>

Usando un tono similar, Juncker reiteró el compromiso de la Comisión para proteger a la industria europea del acero y “el uso de las medidas de protección comercial que tuviera a su disposición”.¹⁰⁰ La redefinición instrumentada por la nueva estrategia europea de seguridad se caracterizó por un mayor énfasis en el diálogo sobre derechos humanos en la relación bilateral que, en los nuevos términos, puede acompañar a la agenda de las negociaciones de tipo económico-comercial en dependencias como la Dirección General de Comercio; la encargada de llevar a cabo esta nueva agenda ha sido la Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström.¹⁰¹ El *Documento* de 2016 fue publicado con el objetivo de estructurar de una nueva agenda, enfatizando la inclusión de los temas normativos:¹⁰² como señala Izquierdo, durante la 18 Cumbre, la UE se mostró “más firme que nunca” en la defensa de sus posiciones frente a China.¹⁰³

Sin embargo desde la perspectiva de Beijing, estas acciones se interpretaron como inconsistencias en el funcionamiento de las instituciones europeas. Cabe recordar que China y la UE han mantenido un Diálogo sobre Derechos Humanos desde 1998, con una agenda al margen de las cuestiones económicas.¹⁰⁴ Además, como menciona Camille Brugier, la insistencia en incluir a la agenda normativa en los asuntos económicos produjo tensiones en otras áreas como la transferencia de estándares y legislación europeos a áreas relevantes como “...la seguridad alimentaria y la gestión ambiental. Cuando China adopta legislaciones y normas europeas, hace que los productos fabricados en Europa sean compatibles con la legislación china y, por lo tanto, les permite llegar al mercado chino con mayor facilidad”.¹⁰⁵

Otra cuestión relevante en la agenda actual es la negativa de la UE a otorgar el EEM a China. Al obtener el reconocimiento, China espera que sus productos no sean sometidos a sanciones *antidumping* como sucede actualmente. Pero por el lado europeo hay una férrea oposición de sectores políticos y económicos temerosos de una entrada indiscriminada de productos chinos.¹⁰⁶ De acuerdo con Feng Zhongping, previamente al límite de tiempo señalado por la OMC, en diciembre de 2016, las autoridades europeas se debatían entre dos opciones: 1) otorgar a China el EEM “tan pronto como sea posible” esperando que el valor de los productos chinos disminuyera frente a la calidad de los productos europeos; 2) o bien

¹⁰⁰ COMISIÓN EUROPEA, *18th EU-China Summit in Beijing (Announcement)*, 2016, *op. cit.*

¹⁰¹ MALMSTRÖM, C., *Speech: EU and China - A Vital Relationship for our Prosperity*, Beijing, 11 de junio de 2016, disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154786.pdf; BRUGIER, C. M., “The EU’s Trade Strategy towards China: Lessons for an Effective Turn”, *Asia Europe Journal*, vol. 15, n° 2, 2017 p. 204.

¹⁰² COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, 2016, *op. cit.*

¹⁰³ IZQUIERDO, J. de C., *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁴ KINZELBACH, K., y THELLE, H., “Taking Human Rights to China: An Assessment of the EU’s Approach”, *The China Quarterly*, n° 205, 2011, pp. 61-62.

¹⁰⁵ BRUGIER, C. M., *op. cit.*, p. 211.

¹⁰⁶ SPANO, A., “China’s Market Economy Status under WTO: An European Perspective”, *EU-China Observer* n° 1.6, Brujas, 2016, p. 27.

“retrasar el reconocimiento tanto como fuera posible”.¹⁰⁷ Al parecer, la UE se ha decidido por la segunda opción; en tanto, China se ha limitado a protestar esta medida pero sin instrumentar represalias que pongan en riesgo el flujo de los intercambios comerciales.¹⁰⁸

La 19 Cumbre China-UE se llevó a cabo en Bruselas en junio de 2017;¹⁰⁹ desde la perspectiva europea, en esta Cumbre se podrían consolidar las directivas del *Documento* de 2016. Sin embargo, en esta reunión la agenda se mantuvo equilibrada entre las prioridades económicas y normativas. Al final de la Cumbre, el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, se refirió a la asociación estratégica en los siguientes términos (diferentes a los empleados por Juncker en 2016): “China y la UE somos socios estratégicos. Tenemos una participación en el éxito de cada uno. Nuestra cooperación es amplia y continúa aumentando....”.¹¹⁰ Cabe mencionar que la Cumbre de 2017 se realizó en medio de un contexto internacional singular: en enero, el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, había abandonado las negociaciones con la UE para establecer una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés). Igualmente, en aquel momento la confrontación verbal entre Trump y algunos líderes europeos iba en aumento (especialmente en contra de Angela Merkel).¹¹¹ La espiral de enfrentamiento entre Trump y la UE menguó gracias a la diplomacia del Presidente francés Emmanuel Macron. Sin embargo, no obstante la renovada importancia de sus relaciones de interdependencia económica (tras el abandono del TTIP), durante la Cumbre de 2017, China y la UE no emitieron posiciones conjuntas en contra de Trump (aunque acercaron sus posiciones sobre el respeto debido a los compromisos alrededor del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático de 2015).¹¹² La agenda de esta Cumbre se dedicó a la negociación de los problemas bilaterales (como los valores normativos, el comercio y la cooperación en tecnología).

Finalmente, la 20 Cumbre China-UE realizada en Beijing, en julio de 2018, estuvo precedida por una agenda bilateral nutrida entre China y las principales economías europeas (Alemania, Francia y Reino Unido). En enero de 2018, el Presidente Macron, y posteriormente la Primera Ministra británica, Theresa May, realizaron visitas oficiales a Beijing con la finalidad de abordar algunos de los asuntos prioritarios de la relación sino-europea (como una mayor apertura del mercado chino a las empresas europeas y la reducción del déficit comercial) y

¹⁰⁷ FENG Z., “A Chinese Perspective on China-European Relations” en GREVI, G. y DE VASCONCELOS, A. (ed.), *Partnerships for Effective Multilateralism, Chailot Paper* n° 109, París, EUISS, 2008, p. 78.

¹⁰⁸ XIANG, B., “China urges U.S., EU to abide by WTO Rules in Anti-dumping Investigations”, *Xinhua*, 12 de octubre de 2017, disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2017-10/12/c_136674719.htm

¹⁰⁹ COMISIÓN EUROPEA, *EU-China Summit: moving Forward with our Global Partnership*, Bruselas, 2 de junio de 2017, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1524_en.htm

¹¹⁰ CONSEJO EUROPEO, *Remarks by President Donald Tusk after the EU-China summit in Brussels*, 2 de junio de 2017, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/02/tusk-remarks-eu-china-summit-june/>

¹¹¹ REUTERS, “Merkel, Minister stress U.S. Ties after Critical Trump Tweet”, *Reuters*, 30 de mayo de 2017, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-germany-trump/merkel-minister-stress-u-s-ties-after-critical-trump-tweet-idUSKBN18Q138>

¹¹² COMISIÓN EUROPEA, 2017, *op. cit.*; CONSEJO EUROPEO, 2017, *op. cit.*

para finalizar acuerdos de cooperación económica y financiera (particularmente, la cooperación sino-británica suscribió acuerdos sobre la financiación de proyectos del CYR).¹¹³ Estas visitas se interpretaron como unos acercamientos efectuados a la dirigencia china posteriormente al XIX Congreso del PCCh, realizado en octubre de 2017, en el que se reafirmó el liderazgo de Xi Jinping; sin embargo, el contenido de la agenda pragmática también reveló algunos límites: en su caso, la Primera Ministra May, si bien no abordó una agenda sobre la situación de los derechos humanos en China (algo que le provocó críticas en su país), tampoco otorgó, de manera oficial, un respaldo a la instrumentación del CYR.¹¹⁴ Posteriormente, en mayo, la Canciller Merkel realizó una visita oficial a Beijing (previamente a la Cumbre China-UE en julio): de manera similar a la agenda de Francia y Reino Unido, durante su visita Merkel se orientó al tratamiento de los asuntos económicos y a la profundización de la interdependencia económica entre ambos países por medio de su asociación estratégica integral.¹¹⁵ De forma significativa, la Cumbre sino-alemana coincidió con dos coyunturas de crisis generadas por la política exterior del Presidente Trump: 1) las críticas de Trump a las relaciones comerciales Estados Unidos-UE y las amenazas para la aplicación de sanciones arancelarias en contra de algunas exportaciones europeas; 2) el desconocimiento del gobierno estadounidense de sus compromisos con el Acuerdo Nuclear con Irán firmado en 2015 (unas acciones criticadas de manera inusualmente severa por el Presidente del Consejo, Donald Tusk).¹¹⁶ En ambas cuestiones los gobiernos chino y alemán coincidieron en posturas similares: la defensa del sistema de libre comercio, su oposición al proteccionismo económico y su apoyo al respeto de los términos del acuerdo nuclear iraní.¹¹⁷

¹¹³ FOUQUET, H. y TING, S., “Macron Visits China Echoing Trump’s Call for More Market Access”, *Bloomberg*, 7 de enero de 2018, disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-07/macron-visits-china-echoing-trump-s-call-for-more-market-access>; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA., “Full text of Joint Declaration between China and France”, *Xinhua*, 11 de enero de 2018, disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/11/c_136886038.htm

¹¹⁴ PHILLIPS, T., “China commends Theresa May for “Sidestepping” Human Rights”, *The Guardian*, 2 de febrero de 2018, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/02/china-commends-visiting-theresa-may-for-sidestepping-human-rights>; FINANCIAL TIMES, “Theresa May declines to endorse China’s Belt and Road Initiative”, *Financial Times*, 29 de enero de 2018, disponible en: <https://www.ft.com/content/6e39fd0e-0517-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>

¹¹⁵ XINHUA, “China, Germany seek stronger Cooperation as Merkel visits”, *China Daily*, 25 de mayo de 2018, disponible en: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201805/25/WS5b075faba31001b82571c350.html>; XINHUA, “Xi meets Merkel, calls for Higher-level China-Germany Ties”, *Xinhua*, 25 de mayo de 2018, disponible en: http://www.xinhuanet.com/english/2018-05/25/c_137204266.htm

¹¹⁶ Sobre las declaraciones de Trump, el Presidente del Consejo, Tusk, señaló: “con amigos como este, quien necesita enemigos”. Ver: SPECIA, M., “E.U. Official Takes Donald Trump to Task: “With Friends Like That” ...”, *New York Times*, 16 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/05/16/world/europe/europe-donald-tusk-tweet-trump.html>; TUSK, D., https://twitter.com/eucopresident/status/996731038062862336?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwete%5Etfw%7Ctwterm%5E996731038062862336&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.nytimes.com%2F2018%2F05%2F16%2Fworld%2Feurope%2Feurope-donald-tusk-tweet-trump.html

¹¹⁷ WONG, C., “Angela Merkel China, Germany vow to work together on Driverless Cars amid US Protectionism”, *South China Morning Post*, 24 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2147657/china-germany-vow-work-together-driverless-cars-amid-us>

Al mismo tiempo, la Canciller Merkel dilucidó una cuestión: el respeto de Alemania a sus compromisos con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), las normas del derecho internacional y con el sistema de libre comercio (a pesar de las agresiones verbales de Trump).¹¹⁸ Desde la perspectiva del gobierno alemán podían profundizarse las relaciones económicas con China aunque considerando a los elementos estructurales de la política exterior alemana, como el respeto a la alianza transatlántica, como un medio cardinal para mantener la estabilidad del sistema internacional.

La orientación al respeto de los principios establecidos en la relación transatlántica, por parte del gobierno alemán, se reflejó igualmente en la agenda de la 20 Cumbre China-UE, estableciendo dos condiciones estructurales para la relación sino-europea en la actualidad: 1) el esfuerzo diplomático que hace la UE por mantener las buenas relaciones con EEUU (a pesar de Trump); 2) la consolidación de la función de Alemania como un orientador primordial de la política exterior europea hacia China (teniendo como principio al pragmatismo económico). La 20 Cumbre China-UE sirvió para conmemorar el 15 aniversario del inicio de la asociación estratégica y contó con una agenda de trabajo que incluyó a los temas prioritarios de la relación (como las cuestiones comerciales, los derechos humanos, la defensa del sistema de libre comercio y el necesario apoyo europeo a la instrumentación de los proyectos del CYR) de una manera más estructurada que lo ocurrido durante los años anteriores: en este caso, el tema de los derechos humanos se abordó durante el Diálogo China-UE sobre Derechos Humanos (el mecanismo creado especialmente para esa actividad).¹¹⁹ El Comunicado Conjunto de la 20 Cumbre reflejó un aumento en la estabilidad en la relación sino-europea así como en la diversificación de las actividades que desarrolla el vínculo de asociación estratégica; así mismo, el Comunicado no mencionó de manera explícita a las actividades y declaraciones del Presidente Trump (las cuales, desde la desaparición de las negociaciones del TTIP, además de sus discursos proteccionistas, han dotado de cierta estabilidad y consensos a la relación China-UE).¹²⁰

VI. CONSIDERACIÓN FINAL

Desde el año 2003, China y la Unión Europea acordaron establecer un vínculo de asociación estratégica con el objetivo de desarrollar un espacio de diálogo y cooperación propio de su relación bilateral. Desde entonces, la agenda de la asociación ha desarrollado un proceso

¹¹⁸ DEUTSCHE WELLE, "Angela Merkel eager to improve Chinese ties as she touches down in Beijing", *Deutsche Welle*, 24 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.dw.com/en/angela-merkel-eager-to-improve-chinese-ties-as-she-touches-down-in-beijing/a-43905429>

¹¹⁹ CONSEJO EUROPEO, *EU-China Summit*, Beijing, 16 de julio de 2018, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/07/16/>

¹²⁰ DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN CHINA, *Joint Statement of the 20th EU-China Summit*, Bruselas, 17 de julio de 2018, disponible en: https://eeas.europa.eu/delegations/china_en/48424/Joint%20statement%20of%20the%2020th%20EU-China%20Summit

de institucionalización de la relación sino-europea mediante la estructuración de diálogos políticos, económicos y, a partir de 2012, de los denominados “intercambios pueblo a pueblo”. El espacio de tiempo analizado en la investigación inicia en 2010 debido a que, en aquel año, se introdujeron los cambios institucionales a la organización de la Cumbre China-UE derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En la investigación se analizaron las dinámicas que adquirió la relación sino-europea, durante el periodo 2010-2018, las cuales estuvieron determinadas por el contexto de la crisis económica mundial, y que dieron como resultado la consolidación de algunos de los elementos estructurales que caracterizan a la relación China-UE en la actualidad; algunos de estos elementos son: en primer lugar, el interés económico para mantener los intercambios comerciales; en segundo lugar, el pragmatismo para continuar con la relación bilateral, no obstante las asimetrías existentes; en tercer lugar, las tensiones normativas y los desacuerdos en materia económica-comercial que pueden presentarse.

En el trabajo la relación China-UE ha sido definida como una interdependencia compleja, la cual se encuentra sujeta a una continua negociación y acomodación de intereses. Igualmente, en la investigación se describió como la agenda de la asociación China-UE se encuentra determinada por algunas de las políticas domésticas de ambos actores. Las políticas internas de China que incentivan su participación en la asociación China-UE se relacionan con su proyecto de modernización y con la necesidad que tiene el gobierno chino de establecer relaciones de cooperación con otros actores internacionales y así continuar con su desarrollo interno y el reconocimiento internacional que requiere el régimen del PCCh. En el caso de la UE, la asociación estratégica puede ser una plataforma para promover sus valores normativos, la defensa de sus intereses económicos y el mantenimiento de relaciones de cooperación con otras potencias, como China, en áreas como la seguridad.

Una dinámica significativa de la relación sino-europea, durante el periodo de tiempo analizado, reside en que los actores han intensificado sus relaciones de cooperación, a pesar del periodo de crisis y las tensiones normativas: algo reflejado en el volumen de las relaciones comerciales, las cuales aumentaron sustancialmente entre los años 2010-2017 y en el incremento de los diálogos políticos y económicos que forman parte del proceso de institucionalización de la asociación estratégica. Durante el periodo 2015-2017, la relación sino-europea resistió un momento de tensiones debido a la redefinición que ha impulsado la Comisión Juncker sobre las políticas de aproximación europeas hacia China (en un momento en que, también, se negociaba el TTIP entre el gobierno de Barack Obama y la UE). Sin embargo, no obstante sus diferencias y contradicciones, hasta el momento la asociación China-UE puede considerarse un ejemplo sobre cómo dos potencias pueden negociar sus asimetrías de una manera racional y pacífica.