



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

PAPER
POLICY

Español/Spanish

A POWER AUDIT OF EU-CHINA RELATIONS

RESUMEN EJECUTIVO

John Fox y François Godement

A Power Audit of EU-China Relations

John Fox & François Godement
POLICY REPORT



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

La estrategia europea con respecto a China está anclada en el pasado. En la actualidad, China es una potencia global: las decisiones que se toman en Pekín son fundamentales para casi todas las acuciantes preocupaciones globales de la UE, ya sea el cambio climático, la proliferación nuclear o el restablecimiento de la estabilidad económica. Las políticas económicas e industriales de China, sometidas a un control estricto, afectan en gran medida al bienestar económico de la UE. Las políticas de China en África están transformando partes de un continente vecino cuyo desarrollo es importante para Europa. Sin embargo, la UE sigue tratando a China como la potencia en ciernes que solía ser, y no como la fuerza global en la que se ha convertido.

El compromiso incondicional de Europa

La estrategia de la UE con respecto a China se basa en la creencia anacrónica de que ese país, bajo la influencia de la involucración europea, liberalizará su economía, mejorará el Estado de derecho y democratizará sus políticas. La idea oculta es que el compromiso con China es positivo en sí mismo y no debe verse condicionado por ninguna conducta concreta de dicho país. Esta estrategia ha generado una red de acuerdos bilaterales, comunicados conjuntos, memorandos de entendimiento, cumbres, visitas ministeriales y diálogos sobre sectores específicos, todo ello con la idea de inducir a China a desarrollar políticas favorables para la UE. Como

señala un diplomático de la Unión Europea: “Necesitamos que China quiera lo que nosotros queremos”. No obstante, como muestra este informe, la política exterior y nacional de China se ha desarrollado de un modo que presta escasa atención a los valores europeos y, a día de hoy, Pekín los contraviene e incluso los socava con frecuencia. La heroica ambición de la UE de actuar como catalizador del cambio en China hace caso omiso de la fuerza económica y política del país, y rechaza su determinación a resistirse a la influencia extranjera. Es más, la UE modifica con frecuencia sus objetivos y rara vez los lleva a cabo. La influencia ya de por sí modesta que ejercen los miembros de la UE sobre China, colectiva e individualmente, se ve todavía más debilitada por la desunión en sus planteamientos individuales.

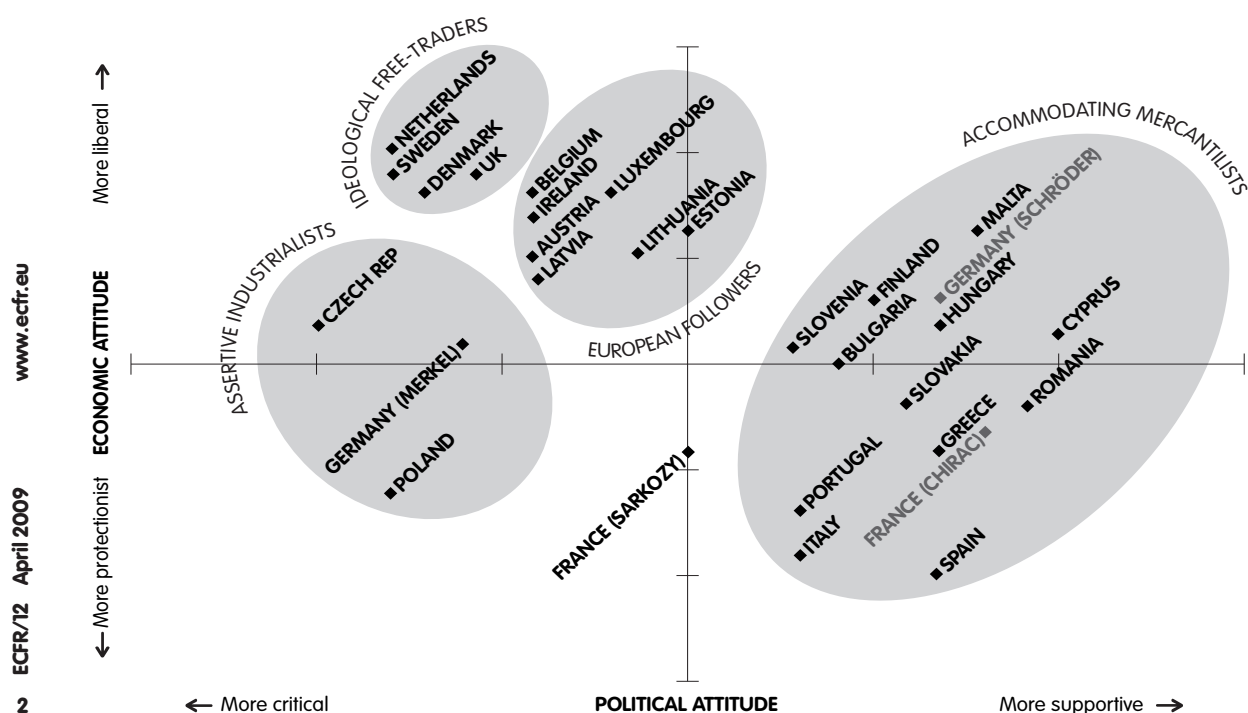
El resultado es una política de la UE hacia China que puede describirse como “compromiso incondicional”: una política que otorga a China acceso a todas las ventajas económicas y de cooperación con Europa a la vez que pide poco a cambio. Buena parte de los Estados miembro de la UE son conscientes de que esta estrategia, consagrada en un acuerdo de comercio y cooperación sellado en 1985, empieza a mostrar signos de su edad. Reconocen su existencia, la mayoría la ignoran en la práctica, y llevan a cabo sus propias estrategias nacionales, a menudo opuestas, con respecto a China. Algunos desafían a China en materia comercial, otros en política, algunos en ambas cosas, y otros en ninguna.

Los resultados hablan por sí solos. La UE permite a China levantar muchos más obstáculos en la senda de las empresas europeas que pretenden entrar en el mercado chino que los que se encuentran las empresas chinas en la UE, uno de los

motivos por los que el déficit comercial de la UE con China se ha disparado hasta unos asombrosos 169.000 millones de euros, a pesar de que la UE ha sustituido a Estados Unidos como el mayor socio comercial de China. Los esfuerzos por lograr que Pekín cumpla con su responsabilidad como participante clave en la economía global aceptando una mayor coordinación internacional han sido en su mayoría infructuosos. La cumbre del G-20 celebrada en Londres a principios de abril de 2009 demostró la capacidad de Pekín para evitar contraer cualquier responsabilidad real; su contribución relativamente modesta de 28.700 millones de euros al Fondo Monetario Internacional (FMI) fue, en la práctica, el pago de un “impuesto” para evitar que China sea percibida como un país que incumple los pactos mundiales.

En los temas que afectan al mundo, China se ha mostrado dispuesta a socavar las iniciativas occidentales en problemas apremiantes como el régimen represivo de Birmania o las tragedias africanas de Zimbabue y Sudán. De vez en cuando, China modifica su postura amoldándose a Occidente, como es el caso de su demorado apoyo a una fuerza de paz de la ONU en Darfur, el fin de la venta de armas a Zimbabue o sus patrullas navales frente a la costa somalí. Pero la mayoría de las veces estos cambios obedecen más un interés directo de China que a un deseo de complacer a Occidente. La crisis económica global está presionando a China para que adopte medidas de apoyo a la estabilidad económica internacional. Pero también brinda a este país rico en capital una oportunidad para mejorar todavía más su posición relativa, a la vez que sigue contribuyendo de manera limitada a los planes de ayuda internacional.

EU Member State attitudes towards China



Europa divide: la auditoría de poder

China ha aprendido a sacar partido de las divisiones entre los miembros de la UE. Aborda su relación con la UE como si fuese una partida de ajedrez, con 27 oponentes agolpados al otro lado del tablero y discutiendo qué pieza mover. Pese a lo irritante que le resulta esto a Pekín en ocasiones, no cabe duda de quién está en posición de disputar la mejor partida. Como observa el académico neoautoritario chino Pan Wei: “La UE es débil, se encuentra políticamente dividida y carece de influencia en el plano militar. Económicamente es un gigante, pero ya no la tememos porque sabemos que la UE necesita más a China que a la inversa”. China conoce su fuerza y ya no se molesta en ocultarlo. Su nueva disposición a tratar a la UE con lo que podría tacharse de desdén diplomático quedó patente cuando la cumbre UE-China se canceló poco antes de su celebración en Lyon el pasado diciembre, una dura reacción a los planes del presidente francés Nicolas Sarkozy de reunirse con el Dalai Lama.

Una “auditoría de poder” que hemos llevado a cabo demuestra que los 27 miembros de la UE están divididos en torno a dos cuestiones principales: cómo afrontar el impacto de China en la economía europea y cómo comprometer políticamente a este país. Asignamos puntuaciones a las políticas y acciones de cada uno de los Estados miembro hacia China, y el dorso del gráfico traduce esta evaluación a un eje horizontal para la política y un eje vertical para la economía.

Este análisis nos permitió categorizar a los miembros de la UE en los cuatro grupos que se muestran en el gráfico: **industrialistas categóricos, partidarios ideológicos del comercio libre, mercantilistas complacientes y seguidores europeos.**

Naturalmente, estos cuatro grupos son aproximaciones. Un cambio de Gobierno en un Estado miembro puede tener impacto suficiente en la política hacia China como para mover a un país de un grupo a otro prácticamente de la noche a la mañana, como vimos en Alemania cuando Angela Merkel sustituyó a Gerhard Schröder como canciller en 2005. Y como muestra el gráfico, la Francia del presidente Sarkozy no encaja fácilmente en ninguna categoría, en parte porque la estrategia del país hacia China sigue fluctuando.

Con todo, establecer estos grupos resulta útil. Ayuda a comprender los conflictos que debilitan a la UE en sus negociaciones con China, y de este modo traza la senda hacia una nueva estrategia que podría beneficiar a los cuatro grupos.

Industrialistas categóricos

El reducido grupo de industrialistas categóricos está integrado por República Checa, Alemania y Polonia. Éstos son los únicos Estados miembro de la UE dispuestos a plantarle cara a China en cuestiones políticas y económicas.

La postura equilibrada de este grupo podría situarlo en el epicentro de un planteamiento más sólido de la UE hacia Pekín (si bien Alemania, el miembro de la UE con una relación comercial más sólida con China alberga dudas sobre la utilidad de una estrategia europea integrada). Los industrialistas categóricos no coinciden con que las fuerzas de mercado deban determinar la naturaleza de las relaciones entre la UE y China. Están dispuestos a presionar a China con exigencias en diversos sectores concretos, a apoyar medidas protectoras antidumping contra mercancías chinas subvencionadas de manera injusta, o a amenazar otras acciones comerciales.

Partidarios ideológicos del comercio libre

En su mayoría, los partidarios ideológicos del comercio libre – Dinamarca, Holanda, Suecia y Reino Unido - están dispuestos a presionar a China en cuestiones políticas y se oponen a restringir sus actividades comerciales. Su aversión a cualquier forma de gestión comercial dificulta en gran medida el desarrollo de una respuesta inteligente y coherente por parte de la UE a la política comercial china, cuidadosamente concebida, muy centralizada y a menudo agresiva. Para estos países, la ideología del comercio libre es una expresión del interés económico: sus economías y mercados laborales, orientados hacia la alta tecnología y los servicios, en especial las finanzas, se benefician, o esperan beneficiarse, del crecimiento chino, en lugar de verse amenazados por las importaciones baratas llegadas desde China.

Mercantilistas complacientes

Los mercantilistas complacientes constituyen el grupo más numeroso, que comprende a Bulgaria, Chipre, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España. La idea que comparten estos países es que unas buenas relaciones políticas con China desembocarán en beneficios comerciales. Estos miembros de la UE creen que las consideraciones económicas deben dominar la relación con China; consideran que las medidas antidumping son una herramienta útil y se oponen a concederle a China la categoría de economía de mercado. Estos países compensan su disposición a recurrir a medidas proteccionistas evitando el enfrentamiento con China en cuestiones políticas. Como ocurre con los partidarios ideológicos del comercio libre en materia comercial, la negativa de los mercantilistas complacientes a ejercer presión sobre Pekín en cuestiones políticas debilita un componente clave de la política de la UE con respecto a China: estos países a menudo han impedido a la UE desarrollar una postura más autoritaria en asuntos como Tíbet o los derechos humanos. En los extremos, algunos actúan como representantes de China en la UE. Durante el mandato del presidente Chirac, Francia encajaba perfectamente en este grupo; con su homólogo Sarkozy, la tendencia del país a pasar repentinamente del apoyo a las críticas hacia China por cuestiones relacionadas con los derechos humanos,

Taiwan o Tíbet lo convierten en un socio impredecible, tanto para China como para otros Estados miembros de la UE.

Seguidores europeos

El cuarto grupo, los seguidores europeos, está integrado por los miembros que prefieren delegar a la UE la gestión de sus relaciones con China. Como tales, Austria, Bélgica, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania y Luxemburgo son los más “europeístas” de los cuatro grupos, pero son más seguidores que líderes. Muchos de los seguidores europeos no consideran que su relación con China sea fundamental para su política exterior. Confían en que el apoyo de la UE los proteja de la presión china en cuestiones como Taiwan o Tíbet. Aunque su disposición a respaldar la política de la UE es positiva, su renuencia a participar de manera más activa en el debate alimenta la percepción de que China no es una prioridad clave de la Unión.

Con semejantes divisiones entre los miembros, no es ni mucho menos sorprendente que China perciba a la UE como un bloque desunido. Francia, Alemania y Reino Unido son especialmente responsables de esta situación. Una y otra vez, estos tres países han ejercido presiones para convertirse en el socio predilecto de China en Europa, aunque Pekín sólo concede una categoría preferencial durante un periodo limitado, y ofrece sus favores al mejor postor o al más maleable. Incluso durante los recientes enfrentamientos con China por las reuniones con el Dalai Lama, los líderes británicos, franceses y alemanes se negaron a apoyarse mutuamente y de hecho intentaron sacar partido del infortunio del otro.

Cualquier intento por consolidar la posición europea debe empezar por reconocer que ningún miembro de la UE es lo bastante grande como para conseguir por sí solo que China cambie de opinión. Siempre que China ha cambiado de postura como consecuencia de la presión europea, como ha ocurrido en el caso de la proliferación nuclear o, en menor medida, en Darfur, ha reaccionado a una iniciativa coordinada, que contaba con el firme apoyo de la UE en su conjunto así como de los miembros más influyentes. Tanto colectiva como individualmente, los miembros de la UE no conseguirán más de China a menos que encuentren maneras de superar sus divisiones y equilibrar su peso para conseguir una posición negociadora reforzada.

El hábil pragmatismo de China

Los europeos tienden a tratar a China como un sistema de gobierno maleable que debe verse determinado por el compromiso de Europa. Pero la realidad es que China es una potencia avezada y pragmática que sabe cómo lidiar con la UE. Su política exterior pasa principalmente por prioridades nacionales, como la necesidad de mantener el crecimiento económico y reforzar la legitimidad política en ausencia de un proceso electoral. Sin embargo, el comercio

global de Pekín, sus flujos económicos y tecnológicos, y su apetito por la energía y las materias primas lo han convertido en un actor crucial desde África hasta Latinoamérica. En los últimos años, la política exterior china se ha visto complicada por la necesidad de afrontar las consecuencias de su propio éxito, que han llegado en forma de nuevas exigencias para garantizar la estabilidad global.

Por lo tanto, China se ha convertido en un país demasiado rico y demasiado poderoso como para seguir pasando desapercibido, y la implosión reciente del capitalismo económico occidental, con su posterior pérdida de prestigio, parece abocada a fortalecer todavía más las tendencias asertivas de la política exterior china. No obstante, pese al nuevo papel fundamental de Pekín en la agenda mundial, la naturaleza de la política china hacia la UE continúa siendo esencialmente económica. China aspira a un acceso amplio a los mercados y a la inversión de la UE, desea obtener transferencias tecnológicas y quiere que la UE y otros socios carguen con el grueso de los costes derivados de la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, también pretende que la UE se abstenga de armar jaleo con Taiwan y Tíbet.

“China es una potencia avezada y pragmática que sabe cómo lidiar con la UE”

Para lograr estos objetivos, China ha desarrollado tres tácticas básicas en su estrategia respecto a la UE. En primer lugar, aprovecha el desequilibrio de sus sistemas controlados centralmente y del mercado abierto y el gobierno de la UE para explotar oportunidades en Europa a la vez que protege su economía con políticas industriales, un acceso restringido y procedimientos opacos. En segundo lugar, China canaliza la presión de la UE en cuestiones específicas aceptando diálogos formales y luego convirtiéndolos en tertulias infructuosas. Por último, China aprovecha las divisiones entre los miembros de la UE. La cancelación de su cumbre anual con la UE el pasado diciembre, a todas luces para castigar al presidente Sarkozy por reunirse con el Dalai Lama, fue uno de sus habituales intentos por sembrar el malestar en el seno de la Unión Europea.

Cuestiones políticas globales

A día de hoy, China es un factor en todas las cuestiones políticas mundiales que importan a los europeos. Sin embargo, a pesar de las afirmaciones tranquilizadoras de Europa, según las cuales China se vería inducida a convertirse en un “participante responsable”, la mayoría de las veces los intentos por llevar la conducta china por la senda de las prioridades europeas y occidentales han fracasado.

Los temores occidentales a que China y Rusia formaran un nuevo eje autoritario de países poderosos hostiles a la democracia se vieron aplacados por la tibia reacción de China al reconocimiento ruso de Abjasia y Osetia del Sur

tras la guerra entre Rusia y Georgia el agosto pasado. Sin duda, China tiene prioridades más importantes que su relación con Moscú, como oponerse a la secesión regional por una cuestión de principios.

Con todo, está claro que el ascenso de China y la nueva seguridad en sí misma de Moscú constituyen un desafío importante para el giro normativo que se produjo en los años noventa en lo relativo a los derechos humanos, la democracia y la intervención internacional. Los países de la UE han notado las consecuencias de la nueva diplomacia china en instituciones como la ONU, donde ahora le resulta mucho más difícil a la UE lograr coaliciones en ámbitos como los derechos humanos.

La UE, actuando a través del triunvirato europeo integrado por Gran Bretaña, Francia y Alemania, ha logrado que China respalde sus esfuerzos por frenar el programa iraní de enriquecimiento de uranio, pero a cambio de que China proteja a Irán de medidas más duras. El respaldo de China, un Estado con derecho a veto, a la postura europea en el Consejo de Seguridad de la ONU ha sido esencial, y los esfuerzos de la UE por convencer a China supusieron un triunfo diplomático. Pero debido a la falta de una influencia real sobre China en la cuestión, al margen de señalar la amenaza de un ataque estadounidense o israelí contra las centrales nucleares iraníes, la UE ha sido incapaz de convencer a los chinos para que apoyen unas sanciones más estrictas. Con Irán, al igual que con otros países sometidos a castigos internacionales, China en realidad ha reforzado su influencia económica.

Ningún asunto ilustra mejor el enfrentamiento entre la política exterior de China y de Europa que África. Aunque la UE sigue siendo la máxima presencia extranjera en buena parte del continente, su influencia decrece en relación con la de China. El comercio chino con África aumenta a razón de un 33% anual aproximadamente, frente a un 6% en el caso de la UE. China ve el continente sobre todo como un proveedor clave de energía y recursos minerales, y como un mercado cada vez más importante. Pero sus propósitos en África también son políticos, pues pretende asegurarse el apoyo de los países africanos en la ONU en cuestiones como Taiwan, Tíbet y los derechos humanos. China se opone a los esfuerzos de la UE por frenar las violaciones de los derechos humanos en África basándose en el principio de que los gobiernos europeos no deberían poder dictar lo que ocurre en los Estados africanos. La presión de la UE para que China secundara las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU críticas con el Gobierno sudanés por la cuestión de Darfur en 2005 y 2006 surtieron poco efecto; China no empezó a presionar a Jartum para que aceptara fuerzas de paz extranjeras hasta que se produjeron amenazas locales a sus inversiones y estalló la presión ciudadana previa a los Juegos Olímpicos de Pekín en 2008. Y el empeño de la UE por conseguir que China ayudara a aislar al régimen de Mugabe en Zimbabue no tuvo el menor impacto, salvo en lo tocante a la venta de armas.

La UE ha invertido muchos esfuerzos en su diálogo con China sobre el cambio climático, y tiene resultados que mostrar. El cambio climático se ha convertido en un tema clave en la relación, y la UE ha contribuido a transformar la política nacional de China a este respecto. En la actualidad, China reconoce la amenaza que supone el cambio climático y ha convertido en una prioridad el reducir la preponderancia del carbono y la energía en su economía. El desafío ahora es que la UE y China combinen la transición a unas economías bajas en carbono con medidas diseñadas para proteger el crecimiento en vista de la crisis económica global. Se han producido algunos reveses: China ha rechazado las peticiones de la UE para que se adhiera a un ambicioso objetivo de estabilización global o a compromisos nacionales como parte de las negociaciones para un acuerdo posterior a Kioto. El objetivo primordial de China es asegurarse de que el compromiso de la UE con el cambio climático apoya más que entorpece su desarrollo económico. Quiere que los miembros de la UE aporten la inversión y las tecnologías necesarias para su desarrollo continuado, y que la financiación europea ayude a las regiones chinas que se verán más afectadas por el cambio climático.

En materia energética, el objetivo de China ha sido forjar alianzas con gigantes europeos que puedan proporcionar acceso a la energía, las tecnologías y una inversión en los dos sentidos. China sigue mostrándose reacia a cooperar de manera más amplia, sobre todo en lo relativo a su acceso a los recursos energéticos en el extranjero. En este caso, la influencia de la UE ha sido limitada y sólo ha dado frutos cuando los gobiernos o las empresas europeos se han mostrado dispuestos a invertir, como ejemplifican las numerosas sociedades en toda China. La prioridad de la UE es conseguir que China mejore su eficiencia energética y que sea más abierta respecto a sus medidas para salvaguardar la seguridad de la energía.

Desequilibrios económicos

En ningún caso es tan evidente el fracaso de la política del compromiso incondicional de la UE con China como en las relaciones comerciales. En 2007, el comercio total entre la UE y China alcanzó los 300.000 millones de euros, convirtiendo así a la UE en el socio comercial más importante de China. Pero en 2008, el excedente comercial de la UE con China durante los años ochenta se había convertido en un déficit de 169.000 millones, próximo a la cifra estadounidense de 199.000 millones de euros. La crisis económica internacional todavía no ha logrado parar esta tendencia. Esto no obedece únicamente a la solidez de las empresas chinas; las compañías europeas en China siguen haciendo frente a una infinidad de barreras no arancelarias y decisiones arbitrarias en el ámbito local.

Se puede acusar a los negociadores europeos y estadounidenses de haberse hecho ilusiones en sus tratos con Pekín. Esperaban que el ingreso de China en la Organización

Mundial de Comercio (OMC) en 2001 actuara como catalizador para la reforma del mercado y la consolidación del Estado de derecho. Pero China parece haber percibido su ingreso como la conclusión de su proceso reformista, más que como el principio. La intervención gubernamental en la economía ha ido en aumento, y no al contrario, sobre todo con la aplicación de planes quinquenales en sectores concretos. En China, la vieja estratagema de la UE de utilizar acuerdos comerciales legalistas como impulsores del cambio económico y político ha fracasado. A base de cometer errores, las autoridades comerciales europeas están aprendiendo que las políticas industriales chinas son simplemente demasiado poderosas como para verse afectadas por algo que ellas puedan decir o hacer.

“En ningún caso es tan evidente el fracaso de la política del compromiso incondicional de la UE con China como en las relaciones comerciales”.

La UE no ha acusado ningún desequilibrio económico importante derivado del enorme déficit en sus intercambios con China, ya que ha sufrido un déficit comercial global muy inferior al de, por ejemplo, EE UU. Pero la crisis internacional de 2008 está cambiando rápidamente esta tendencia. Dado que afecta más a unos miembros que a otros, el déficit con China alimenta divisiones en el seno de la UE, lo cual dificulta que los negociadores acuerden posiciones comunes en sus conversaciones con los chinos. Incluso el déficit alemán con China crece de manera continuada, a medida que las exportaciones chinas avanzan en la cadena de valor. Y el déficit de la UE con China no se ve compensado ni por el acceso de la primera a los sectores inmobiliario y de servicios de China, ni por los flujos de inversión china en bonos oficiales o mercados de capital privado europeos.

La recesión mundial podría potenciar todavía más el peso económico de China. El excedente comercial del país no desaparecerá a corto plazo: las exportaciones chinas a la UE no han caído tanto como las importaciones desde Europa, y otros exportadores asiáticos directos están sufriendo más. Las enormes reservas económicas de China la han convertido en un prestamista clave para el sistema financiero mundial, y Pekín ve cada vez más la necesidad de diversificar sus propiedades fuera de EE UU. La crisis económica ha subrayado el bajo nivel de inversión china en el mercado de bonos e instrumentos de deuda europeos. Como han advertido algunos líderes europeos, esto brinda una gran oportunidad para que China y la UE lleven a un nuevo nivel las inversiones en sus economías y sistemas financieros respectivos. Pero aunque las inversiones mutuas no fuesen a más, el crecimiento políticamente insostenible del déficit comercial exigiría una mayor apertura de su mercado por parte de China.

El salto al compromiso recíproco

El compromiso incondicional con China ha brindado escasos resultados a la UE, ya sea en lo que respecta a sus intereses inmediatos o al propósito más general de buscar la convergencia china con los objetivos y valores europeos. Incluso los miembros de la UE más importantes ven que sus intentos por garantizar sus intereses a través de políticas nacionales zozobran ante un negociador chino más fuerte y mejor organizado. Reino Unido, pese a su defensa militante de unos mercados europeos abiertos a los productos chinos, no ha logrado convencer a China para que abra gran parte de su sector de servicios financieros o para que incremente su compromiso con instituciones globales como el FMI. Francia ha visto cómo estallaba su déficit comercial con China pese a su diplomacia, y ahora teme verse excluida por esta última a consecuencia de su reciente postura sobre los derechos humanos y Tíbet. El apoyo de Italia y España a intervenciones antidumping no ha mejorado las prácticas comerciales de China ni ha aportado más que un respiro a corto plazo a los sectores textil e industrial de estos países. La sólida relación comercial de Alemania con China ha sido menos perjudicial para sus intereses económicos, pero los chinos han ignorado la insistencia de la canciller Merkel en un mayor respeto por los derechos humanos.

No obstante, el hecho de que la UE – a menudo en colaboración con Estados Unidos - haya conseguido cambios pequeños pero reales en la política china demuestra que el país puede alterar su postura cuando se enfrenta a una estrategia unificada de la UE en cuestiones definidas. Por lo tanto, la UE debería abandonar su intento de remodelar China mediante el compromiso incondicional y cambiar a un planteamiento que ofrezca una oportunidad realista de conseguir sus objetivos más acuciantes. El compromiso incondicional debería dar paso a un “compromiso recíproco”, un nuevo planteamiento basado en intereses con dos principios y sendos criterios. Los principios: las ofertas europeas a China deberían centrarse en un número reducido de ámbitos políticos, y la UE debería utilizar incentivos y su influencia para asegurarse de que China le corresponde. Los criterios: relevancia para la UE, y una expectativa realista de que una iniciativa europea colectiva alterará la política china.

Reducción y reciprocidad, relevancia y realismo

En lo que respecta a las cuatro “R” del compromiso recíproco de trabajo, los partidarios ideológicos del comercio libre deben aceptar que su rechazo fundamentalista a utilizar el acceso al mercado como una herramienta política hace prácticamente imposible contrarrestar las políticas chinas diseñadas para explotar a Europa. Los mercantilistas complacientes deberían reconocer que su apoyo a paladines de la industria nacional dará pocos frutos si ello debilita a la UE frente a la formidable competencia japonesa y estadounidense, a la par que su negativa a hacer frente a China en materia política expone a la UE a un futuro de irrelevancia internacional cada vez mayor. Los

industrialistas categóricos han de aceptar la necesidad de una estrategia coherente por parte de la UE. Y los seguidores europeos deberían comprender que el hecho de que tantos miembros de la UE se comporten como si la relación con China careciera de importancia socava la política europea hacia ese país.

“Compromiso recíproco” no es un término cifrado que equivalga a una estrategia agresiva para contener a China. La UE no tiene más remedio que atraer a China como socio global y aceptar su ascenso histórico. Más bien, la UE debe hacer que redunde en el interés de China proporcionar lo que los europeos demandan. El compromiso recíproco exige que la UE refuerce su estrategia y presione más para conseguir lo que quiere en las negociaciones con China, con el propósito de llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos que generen una mayor apertura por ambas partes. Para que la nueva estrategia resulte eficaz, la UE debería racionalizar sus canales de comunicación con China, mejorar el modo en que los miembros coordinan sus políticas hacia dicho país y lograr que las instituciones europeas trabajen con más eficacia. También debería ampliar su experiencia sobre China financiando la formación de altos cargos y directivos europeos en el idioma, la política y la economía chinas. Debería presionar a Pekín para que conceda a las autoridades de la UE un mayor acceso a su maquinaria gubernamental, y explicar que, de no producirse, ello podría reducir el acceso de los altos cargos chinos en Europa. El acceso a las instituciones chinas en todo el país debería mejorarse abriendo subdelegaciones en ciudades importantes.

Reequilibrar la relación económica

La crisis económica global ha hecho que la esencial labor de reequilibrar la relación económica entre China y la UE sea todavía más urgente. La prioridad debería ser derribar barreras a la inversión europea en China a la vez que se alienta la inversión china en la UE. Para esto, ambas partes deberían aceptar la necesidad de modificar cuando sea necesario su legislación y las prácticas regulatorias con respecto a las empresas, la inversión, los derechos de propiedad intelectual (DPI) y la transferencia tecnológica. Recomendamos que la UE:

- ofrezca un acuerdo para conceder a China la categoría de economía de mercado según las normas de la OMC a cambio de la supresión del comercio no arancelario y las barreras a la inversión (como los requisitos para la inclusión de contenido local en la fabricación), la mejora de la protección de los DPI y un mejor amparo legal para empresas y directivos europeos.
- se comprometa a facilitar la inversión china en sectores esenciales de la UE, como la infraestructura de transportes, la distribución energética y las telecomunicaciones, a cambio de que China abra sus proyectos de infraestructuras a empresas extranjeras y elimine las restricciones de propiedad sobre las empresas chinas.

- siga llevando a cabo una apertura mutua de asignaciones públicas y garantice que dicha apertura sea efectiva una vez que se haya alcanzado un acuerdo.

Las transferencias tecnológicas son otro ámbito en el que la desconfianza y una legislación insuficiente han dificultado lo que deberían ser unas inversiones mutuamente beneficiosas. En particular, la UE se ha esforzado por hallar respuesta a los intentos a menudo fructuosos de China por obligar a empresas europeas a transferir tecnologías y experiencia. La UE debería:

- intensificar su apoyo a los programas europeos de I+D, como Galileo o Hermes, y convertirlo en una estrategia de desarrollo tecnológico más amplia. Como parte de esta nueva política, la UE debería asegurarse la propiedad parcial de los derechos sobre tecnologías y patentes clave que contribuya a desarrollar, con el objetivo de mejorar el control sobre las transferencias tecnológicas a China y de eludir la presión que ejercen los socios del Gobierno chino sobre las empresas europeas. Ese mecanismo de protección de la tecnología permitiría a la UE mostrarse más relajada respecto a la inversión de China en empresas europeas importantes (aunque el sector de la defensa seguirá siendo una excepción relevante).

A cambio, debería pedirse a China que abra los sectores económicos en los que actualmente restringe la inversión extranjera.

- establecer un fondo de apoyo a los DPI y las patentes que ayudara a las pequeñas y medianas empresas a financiar el registro y la protección de los DPI en China.

Clima y energía

Combatir el cambio climático es otra prioridad de la UE en la que una mejora de la cooperación con China es primordial. En vista de la crisis económica mundial, el objetivo de la UE debe ser impedir que China se encierre en unas políticas económicas a corto plazo que requieran una infraestructura con un gran consumo de carbono y en el proteccionismo industrial. Este cambio pasará por una serie de acuerdos sobre tecnología, incentivos económicos y seguridad energética. Proponemos que:

- la UE ofrezca a China un paquete de transferencias tecnológicas que abarque sistemas clave de bajo consumo y renovables, y que incluya la financiación y los conocimientos europeos. A cambio, China debería comprometerse con un objetivo de estabilización global y con unas metas nacionales concretas respecto a las emisiones en las negociaciones posteriores a 2012. Asimismo, China debería comprometerse a un desarrollo acelerado de tecnologías limpias de carbón y seguir explorando la tecnología de captura y almacenamiento de carbono. La UE y China deberían otorgar prioridad

al desarrollo de “zonas bajas en carbono” en China como precursoras de un marco de comercio e inversión baja en carbono entre la UE y China.

- la UE y China realicen declaraciones idénticas en las que rechacen el uso de sanciones energéticas, como la interrupción deliberada de los suministros. Desterrar la utilización de la energía como un arma política en las relaciones internacionales reforzaría el interés compartido de China y Europa como grandes consumidores energéticos.
- la UE y China abran sus redes de distribución energética a sus respectivas empresas. China debería suprimir las limitaciones de propiedad sobre empresas y sociedades energéticas del país y debería compartir más información y mostrarse más transparente, también a través del Organismo Internacional de la Energía.

Irán y la proliferación

La UE quiere que China respalde sus intentos por disuadir a Irán de que desarrolle armas nucleares. Para convencer a China de que se muestre más activa en lo relativo a Irán, recomendamos que la UE:

- trate de cerrar un acuerdo para el levantamiento del embargo europeo sobre la venta de armas a China, que ha estado vigente desde la masacre de la plaza de Tiananmen en 1989. A cambio, China debería secundar y garantizar la aprobación de sanciones más duras contra Irán y otros proliferadores nucleares en potencia. También debería comprometerse a realizar mejoras concretas a la hora de aplicar sus controles a la exportación.
- ofrezca apoyo a la pertenencia de China a regímenes contrarios a la proliferación (como el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles, el Grupo Australia o el Acuerdo de Wassenaar) a cambio de su apoyo a un fortalecimiento del Tratado de No Proliferación Nuclear en la convención de evaluación que se celebrará en 2010, y al refuerzo del Organismo Internacional de la Energía mediante la consolidación del protocolo adicional.
- ofrezca cooperación, incluido el apoyo militar terrestre, a las operaciones marítimas chinas frente a las costas de Somalia y zonas en las que los intereses económicos y humanos de China se vean directamente amenazados. A cambio, China debería cooperar en la reducción de las exportaciones de armas convencionales y abordar la proliferación en alta mar, y debería apoyar la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación.

África y el gobierno global

El diálogo de la UE con China sobre África, el gobierno global y el desarrollo ha sido lento. Para animar a China a adecuar las prácticas económicas y políticas que desarrolla

por toda África y otros lugares a la normativa internacional, la UE debería utilizar una mezcla de incentivos y firmeza. Esto debería incluir:

- el apoyo de la UE a las inversiones chinas, incluidas las que realiza en instituciones financieras internacionales, a cambio de que China se una a mecanismos internacionales de coordinación de prestamistas, entre ellos el Club de París. La UE debería actuar dentro de las organizaciones financieras internacionales para impedir que los países deudores acepten préstamos de China cuando éste desactive las normas internacionales para la ayuda financiera.
- La cooperación de la UE con los gobiernos africanos para proteger las actividades e inversiones chinas frente a las amenazas a la seguridad. Este compromiso debería retribuirse con un mayor apoyo chino a las operaciones de paz en África, mediante la aportación de tropas y el respaldo a las operaciones en Sudán, Chad y otros países aprobadas por la ONU.
- Ofertas de la UE para utilizar los presupuestos de ayuda al desarrollo para respaldar proyectos e inversiones chinos que contribuyan a los objetivos de desarrollo de la UE. A cambio, debería pedirse a China que se comprometa a adoptar medidas concretas de desarrollo en el país o la región en cuestión.

Cuando las ofertas positivas no funcionen, la UE debería apoyar a las ONG, los sindicatos y los grupos de medios de comunicación locales que pongan en tela de juicio las conductas cuestionables de China, y debería estar preparada para criticar públicamente a dicho país. La UE también debería seguir animando a China a incrementar sus contribuciones a las instituciones globales.

Derechos humanos

Las propuestas enumeradas anteriormente omiten de forma deliberada numerosas cuestiones importantes planteadas tradicionalmente en cumbres entre la UE y China, como la situación de los derechos humanos en este país. Aunque la UE ejerce poca influencia en materia de derechos humanos y civiles de los ciudadanos chinos, no creemos que deba guardar silencio al respecto. Pero la UE necesita desesperadamente reforzar la credibilidad de su planteamiento. Cada vez se coincide más en que una estrategia basada sólo en canales oficiales discretos y diálogos informales a puerta cerrada no aporta resultados significativos. Por lo tanto, proponemos que, en el marco de un compromiso recíproco, la UE se una en torno a cuatro aspectos prioritarios en relación con los derechos humanos en China: restringir la aplicación de la pena de muerte, poner fin a los encarcelamientos sin vista judicial, proteger la libertad religiosa y trabajar para la reconciliación en Tíbet. Asimismo, debería revitalizar un diálogo sobre los derechos humanos en China basado en estas cuatro prioridades; fortalecer, y no debilitar, su

postura pública respecto a los derechos humanos en China; asegurarse de que los líderes de la UE no se nieguen el apoyo mutuo para ganarse el favor de Pekín cuando China ejerza presión; y emitir una declaración en la que los líderes y las autoridades parlamentarias de la UE estipulen que no van a tolerar restricciones a la hora de reunirse con personajes políticos y religiosos, incluido el Dalai Lama.

Una UE mejor organizada

El ascenso de China debería constituir un fuerte incentivo para la ratificación del Tratado de Lisboa y para una Europa más unificada y mejor organizada. Pero, aunque el Tratado de Lisboa no entre en vigencia a corto plazo, la UE debe acordar una estrategia más contundente con respecto a China.

En primer lugar, el Consejo Europeo debería iniciar una profunda revisión de la política de la UE hacia China a fin de establecer una breve lista de prioridades políticas conjuntas que podrían extraerse de las propuestas mencionadas anteriormente. A continuación, podrían entablarse debates frecuentes sobre política china en el Consejo Europeo. En segundo lugar, los Estados miembro deberían “europeizar” sus programas de cooperación nacional y sus diálogos clave con China: la coordinación entre los gobiernos nacionales no ha sido sustituto de un diálogo o un programa únicos y específicos con China. En tercer lugar, la UE debería establecer un sistema permanente de “triumvirato abierto” para involucrar a China en temas prioritarios. El triumvirato – que comprende a la actual y la próxima presidencia y a la Comisión - también debería estar abierto a los miembros de la UE que contribuyan de forma comprobada a la cuestión; confeccionar un estudio sobre un tema relevante o aportar financiación para un proyecto podría servir como requisito para el ingreso. Este formato de triumvirato abierto debería ampliarse a la representación en las cumbres entre la UE y China.

Existen motivos estratégicos más generales para que la UE se replantee su relación con China. La investidura de Barack Obama como presidente de EE UU ha significado el comienzo de un nuevo capítulo en las relaciones entre Estados Unidos y China, una relación marcada por el hecho de que el primero sabe que precisa dinero chino para salir de su profundo agujero económico, y el segundo que sus inversiones en EE UU podrían verse en peligro si éste no recupera su equilibrio económico. Para evitar quedar marginada por el diálogo entre las viejas y las nuevas potencias mundiales, la UE tendrá que ofrecer algo más que un coro cacofónico de voces enfrentadas. El compromiso recíproco, respaldado por unas mejores herramientas políticas, puede ayudar en gran medida a superar ese desafío.

The full report ‘A Power Audit of EU-CHINA Relations’ by John Fox and François Godement may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR April 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE, UK.

Contact: london@ecfr.eu

