

*Sinologia Hispanica, China Studies Review*,  
17, 2 (2023), pp. 185-194

Received: October 2023  
Accepted: December 2023

## **Review and perspectives of the strategic partnership China European Union**

## **Revisión y perspectivas de la asociación estratégica China- Unión Europea**

g.higueras@hotmail.com

Georgina Higuera\*

*Fundación Foro de Foros*

Madrid (España) 28007

---

**Abstract:** The author proposes a commitment to dialogue and good relationships. In summary, she says that the world needs a Europe of peace, dialogue and negotiation, so as not to be the scene of hostilities and in this way, to become an actor to fully participate in the birth of the more just and

---

\* Georgina Higuera, directora del Foro Asia de la Fundación Foro de Foros y vicepresidenta de Cátedra China. Fue delegada de la Agencia EFE en Pekín y desde 1987 hasta 2013, enviada especial para Asia de El País. Periodista especializada en Asia, escritora y profesora asistente en diversas universidades, incluida la Universidad de Hubei (R.P. China).

inclusive multipolar world, which China seeks. Therefore, the author suggests that it is a time for cooperation and not for hegemonic powers, for collaboration and not for conflicts. The comprehensive strategic partnership has been extremely economically beneficial for both China and the European Union. As great defenders of peace and security through dialogue and diplomacy, China and the EU have many possibilities for cooperation: China needs Europe, as Europe needs China. Beijing and Brussels defend their commitment to multilateralism, written in the DNA of the Union, and adopted by China as a tool to continue advancing its development, but their different visions on the role and direction that international institutions should take limit a much-needed cooperation in global governance. They have a complicated journey to trust, cooperation, mutual benefit and equity, but they are moved by different values and rhythms. Therefore, the author suggests that the future of bilateral relations and their comprehensive strategic partnership depends on the two parties learning to dialogue from new realities and committing to building trust and respecting each other.

---

Al entrar en una nueva era geopolítica, nos encontramos en esta difícil transición global, en que la rivalidad gana terreno a la solidaridad. Ahora más que nunca, el mundo necesita que la Europa nacida en 1957 en el Tratado de Roma, la Europa de la paz, del diálogo y de la negociación, deje de ser escenario de hostilidades y se convierta en actor para participar plenamente en el alumbramiento del mundo multipolar más justo e inclusivo, que China busca. Es momento de cooperación y no de poderes hegemónicos, de colaboración y no de guerra fría ni de paz caliente.

Pero siempre hay razones para la esperanza. En 2023 se cumplen dos décadas del establecimiento de la Asociación Estratégica Integral China-Europa y se están produciendo una serie de contactos bilaterales tras el parón de la pandemia. El próximo será el del jefe de la diplomacia europea Josep Borrell, que viajará a Pekín dentro de unos días. Se espera que estas conversaciones faciliten el desarrollo de la cumbre Bruselas-Pekín que se celebrará de forma presencial a finales de este año, después de que las dos últimas cumbres de 2020 y 2022, ambas virtuales, no lograran emitir un comunicado conjunto.

Antes de centrarnos en la situación actual de las relaciones bilaterales, permítanme echar un poco la vista atrás para saber de dónde venimos. La Asociación Estratégica Integral de China y la Unión Europea se estableció en 2003, tras el fuerte desarrollo que habían experimentado las relaciones bilaterales desde su establecimiento en 1975, tanto en el plano económico como diplomático, además de su importante contribución al multilateralismo y la estabilidad mundial. Las décadas 80 y 90 del pasado siglo fueron fundamentales tanto para Pekín como para Bruselas. La China postmaoísta puso en marcha, en diciembre de 1978, la política de reforma y apertura de Deng Xiaoping con la que se ha convertido en la segunda potencia eco-

nómica, mientras que la entonces Comunidad Económica Europea, con el Tratado de Maastricht de 1992, sobrepasó su objetivo económico inicial para adquirir una vocación de unidad política. El texto, que dio luz a la moneda común -el euro-, consagró oficialmente el nombre de Unión Europea.

Ambos movimientos tectónicos en los extremos del continente euroasiático alimentaron la reemergencia de China y la construcción de Europa, que son dos de las tres grandes claves geopolíticas del siglo XXI; la tercera es el relativo declive de Estados Unidos. Como estas tres claves interactúan entre sí, se abren al Sur Global y se comunican con una sociedad en profunda transformación y sometida al acelerador de la inteligencia artificial, junto con la urgencia de salvar el planeta marcan el camino por el que andará el siglo. Habría que bucear hasta el gran maestro Sun Zi para entender los motivos que llevaron a China a establecer asociaciones estratégicas, la primera de las cuales fue con Brasil en 1993. Sun Zi decía que “lo importante en una guerra es atacar la estrategia del enemigo y lo segundo romper sus alianzas mediante la diplomacia”. Es así como China opta por la creación de una nueva categoría de relaciones bilaterales con la que destacar a sus mejores socios. La segunda asociación estratégica se la brindó a Rusia y la tercera a la Unión Europea. Más tarde, conforme fue ampliando su *club estratégico* fue añadiendo diversos calificativos a los socios.

En un discurso en 2004, el entonces primer ministro Wen Jiabao explicó durante su viaje a Bruselas, lo que Pekín esperaba de una asociación estratégica integral, que era una “cooperación global, en amplios aspectos y en múltiples planos entre las dos partes”, que debían tener “una visión de conjunto, con larga duración y con estabilidad, al margen de las diferencias de ideologías y sistemas sociales y sin dejarse interferir por un mero asunto ocurrido en cierto momento”.

La asociación estratégica integral ha sido extremadamente beneficiosa desde el punto de vista económico tanto para China como para la Unión. El desencuentro se produjo porque el desarrollo de la República Popular impuso su propia dinámica a la política exterior, que siempre ha sido una de las áreas más centralizadas del poder y Occidente no supo entenderlo. Para la UE, formar parte del *club estratégico* chino ha permitido estrechar la cooperación bilateral en múltiples esferas nacionales e internacionales y establecer y fomentar un diálogo político, que abarca los temas más difíciles de la relación. Pese a las dificultades, funcionan más de medio centenar de diálogos sectoriales distintos, pero la China con voluntad de potencia mundial no es la China en desarrollo de las primeras décadas de las relaciones bilaterales y Europa exige ahora una reciprocidad.

“Reconocemos que el mundo necesita a China, pero Europa también necesita reciprocidad y de igualdad de condiciones por parte de China, jun-

to con cambios geopolíticos más amplios, han obligado a Europa a volverse más asertiva”, declaró la semana pasada el comisario de Comercio de la UE, Valdis Dombrovsky, durante su viaje a China en el que hizo hincapié en que “la competencia debe de ser justa”. Las diferentes percepciones y narrativas que separan ambas civilizaciones han hecho las relaciones más complejas y limitado los resultados a que aspiraban Bruselas y Pekín cuando los logros económicos aconsejaron elevar el nivel de la cooperación. Percepciones y narrativas que no solo han complicado las relaciones, sino que son las impulsoras de la frustración generada.

China, por su parte, perseguía las ganancias económicas de la relación, pero no estaba interesada en la importación de los valores occidentales. Su voluntad era establecer unas relaciones de igual a igual y frenar la hegemonía de EE UU en la esfera internacional. Para ello, era fundamental contar con el apoyo de Unión Europea. China quería una Europa fuerte y unida con la que cooperar y que sirviera de compra peso al liderazgo estadounidense: buscaba la tercera pata del banco. China ya había obtenido el apoyo de Bruselas para ingresar en 2001 en la Organización Mundial del Comercio y su siguiente paso era que Bruselas también lo ayudase a conseguir el estatuto de economía de mercado, para lo que la OMC le había dado un plazo de 15 años. Y más allá de todo esto, lo que China ansiaba era poner fin al embargo de armas y transferencia de alta tecnología de doble uso civil y militar, impuesto por Occidente en 1989. Es el fruto de la política discriminatoria de occidente hacia china.

Es difícil casar las narrativas cuando las expectativas son tan distintas. El doble fracaso de Bruselas y Pekín en la consecución de sus aspiraciones se ha revelado muy frustrante, ha deteriorado la necesaria confianza entre socios y, para satisfacción de Washington, ha frenado la buena marcha de las relaciones. A la luna de miel de los años 1995 a 2003, sucedió un periodo de desencanto, de 2004 a 2013 y, a partir de entonces el camino se ha hecho cada año más tortuoso.

Para algunos especialistas chinos, fue una oportunidad perdida, porque habían llegado a considerar que el estrechamiento de las relaciones entre Pekín y Bruselas podía servir de acicate para alejar a Bruselas de Washington, acabar con la hegemonía de EEUU y construir un mundo multipolar. Otros, aunque reconocían que ciertos sectores europeos estaban a favor de reducir la dependencia política y militar de EEUU, valoraron esta apuesta como demasiado arriesgada y temieron que pudiera volverse contra China afianzando los lazos a través del Atlántico, como inesperadamente han logrado la Covid19 y la guerra de Ucrania.

Como grandes defensores de la paz y la seguridad a través del diálogo y la diplomacia, China y la UE tienen muchas posibilidades de cooperación

en este terrero, pero sus realidades, cada vez más dispares, las complican. Pese a los esfuerzos realizados por Pekín para mantenerse lo más alejado posible de la guerra de Ucrania, esta ha dañado considerablemente su imagen en Europa que a instancias de Washington, le exige que fuerce a Rusia a retirarse del territorio de su vecino. Con EEUU ampliando la OTAN y creando nuevas alianzas militares en el Pacífico, como el AUKUS, China no puede permitirse el lujo de prescindir de su Asociación Estratégica de Coordinación Integral con Rusia.

Especialistas chinos en las relaciones con Bruselas, como Chen Zhi-min, Dai Bingran Pan Zhongqi y Ding Chun afirman que a partir de 2004 todo se complicó, desde el comercio, que de ser visto como perfectamente complementario y beneficioso para ambos, de pronto se convirtió en competitivo, al proyecto Galileo, en el que primero se aplaudió la participación china, luego se limitó y en 2008 se suspendió. Además, aparecieron nuevas áreas de conflicto, como la creciente presencia de China en África.

Pekín y Bruselas defienden su compromiso con el multilateralismo, escrito en el ADN de la Unión, y adoptado por China como una herramienta para seguir avanzando en su desarrollo, pero sus diferentes visiones sobre el papel y la dirección que deben tomar las instituciones internacionales limitan una cooperación tan necesaria en la gobernanza global. Para la UE se trata no solo de ser un miembro proactivo de las instituciones internacionales, sino de impulsar la consecución de normas vinculantes, como en las negociaciones sobre cambio climático. De igual manera, defiende el respeto al derecho internacional, por ejemplo, para resolver disputas territoriales y un poder judicial independiente más allá de los Estados nacionales, como la Corte Penal Internacional. Mientras que para China el multilateralismo tiene más un enfoque diplomático, que sirve como instrumento para trabajar con otros países, a menudo con el objetivo de equilibrar el poder potencialmente hegemónico de Estados Unidos.

Empeñada en acelerar su desarrollo sin pararse en hacer concesiones, China recelaba cada año más de la posición mesiánica occidental y de sus lecciones morales. Era consciente del creciente deterioro de las relaciones con EEUU, al tiempo que con las ampliaciones y vaivenes de Unión Europea había dejado de preocuparse por el fortalecimiento de la unidad de su socio, sacudido mucho más que Washington y Pekín por la crisis de 2008. Pekín aprendió a manejarse en las procelosas aguas de una organización de países que, apuesta por integrarse sin querer ceder soberanía, lo que abría la puerta a utilizar unos u otros para lograr mayores beneficios económicos o ciertas ventajas diplomáticas. Incluso creó con los antiguos países de la

esfera comunista, la mayoría de los cuales ya había ingresado en la UE, el grupo 16+1, lo que fue muy criticado por Bruselas por alimentar la división.

En marzo de 2014, Xi Jinping se convirtió en el primer presidente chino en visitar la sede de la UE para mostrar el interés del nuevo liderazgo chino en reforzar los lazos con la Unión. Con motivo del viaje, en un artículo publicado en el diario belga *Le Soir*. Xi Jinping decía: “Las rocas no pueden interrumpir el curso del río en su tumultuoso viaje al océano, estoy convencido que ningún problema o diferencia puede interrumpir la marcha de la amistad y cooperación chino-europea”. Sin embargo, Europa, ensimismada en sus graves crisis - inmigración, Brexit, populismo, identidad—quería equidad, transparencia y confianza.

Un realismo desconfiado hacía el avance del gigante asiático se había instalado en Europa, que de pronto vio en China una superpotencia dispuesta a dejarla atrás y dictar sus propias reglas, en lugar del país en vías de desarrollo necesitado de ayuda. En la Europa estancada económicamente y sumida en la crisis de los refugiados dudan el argumento de que ser la primera economía del mundo por Paridad de Poder Adquisitivo (PPP), según anunció en octubre de 2014 el Fondo Monetario Internacional (FMI), no significaba ser un país rico, porque la renta per cápita de los chinos aún estaba y sigue estando muy lejos de la de los países desarrollados.

Conforme Xi Jinping impulsaba la transformación de la economía desde la manufactura a la alta tecnología, crecía en EEUU, y por ende en Europa, el malestar por lo que Donald Trump denominaba abiertamente las “malas prácticas de China”. A nivel occidental, las acusaciones más importantes eran, y continúan siendo, competencia desleal, imponer transferencia de tecnología, robo de la propiedad intelectual y restricciones a las empresas extranjeras para acceder al mercado chino.

Las quejas, los reproches y la falta de confianza se habían instalado en la relación bilateral. Las inquietudes de Bruselas se plasmaron en la estrategia de la UE 2016, un documento que sentó las bases de una transición hacia una política europea más realista, con la que garantizar unas relaciones más equitativas, equilibradas y mutuamente beneficiosas.

El distanciamiento político, sin embargo, no impidió el aumento de la interdependencia económica. En 2004 China se convirtió en el segundo socio comercial de la UE, y la Unión en el mayor socio de China y así continuaron hasta que en 2020, China desplazó a EEUU como primer socio comercial de la UE. Al año siguiente, en 2021, tal vez como consecuencia de la pandemia, la Unión perdió la corona de primer socio de China para colocarse detrás de la ASEAN.

Cuando cada día se intercambian bienes y servicios por una media de 2.300 millones de euros, es evidente que hay que buscar soluciones para

que semejante relación no descarrile y uno de los grandes puntos de fricción es el creciente déficit comercial, que en 2022 alcanzó casi 400.000 millones de euros. El pasado marzo, en el discurso sobre las relaciones Unión Europea China, la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen destacó que hay que “reequilibrar esta relación sobre la base de la transparencia, la previsibilidad y la reciprocidad”.

En 2019, la Comisión Europea sorprendió a China e incluso a muchos de los 28 -Reino Unido no salió de la Unión hasta el 20 de enero de 2020--, con un documento que calificaba a Pekín de socio estratégico, competidor económico y rival sistémico. La declaración fue un auténtico campanazo, porque hasta entonces nadie había utilizado el término ‘rival’ para definir la relación bilateral. Este triple enfoque, en el que Europa reconoce el riesgo que puede suponer una excesiva dependencia de China al tiempo que señala también la necesidad de cooperación y diálogo, es el que sigue vertebrando la relación hasta hoy. De ahí, la conveniencia de analizar cada uno de los calificativos para tratar de entender la complejidad que se atribuye a esta relación.

China continúa siendo para la Unión un socio estratégico en tanto en cuanto que su peso y su influencia en el mundo son mucho mayores que en 2003. Si bien es cierto que ya no es la primera potencia demográfica -India le ha adelantado este año—tiene más de 1.400 millones de habitantes frente a los 448 de la Unión. Como ya hemos dicho es la segunda potencia económica y la primera por PPA, frente a una Europa que ha descendido al tercer puesto en ambos casos. El 2022 el PIB de los 27 fue 15,9 billones de euros.

Si las cifras chinas son espectaculares, la influencia ganada por Pekín en estas dos décadas es aún más significativa. Es imposible pensar en los grandes desafíos de la humanidad sin tener en cuenta a China, desde el cambio climático a la lucha contra la piratería, desde la digitalización a la salud pública mundial, desde la ciberseguridad a la preservación de la biosfera, desde la defensa de los recursos hídricos a la resolución de los conflictos internacionales, como el logro alcanzado en Oriente Próximo al facilitar el intercambio de embajadores entre Irán y Arabia Saudí, los dos grandes rivales de la zona, lo que presumiblemente pondrá fin a la guerra en Yemen.

Con Xi Jinping, China ha puesto su peso sobre el escenario internacional y se ha vuelto mucho más activa en la defensa de la agenda multilateral, como los Objetivos de la ONU para 2030. Además, aportan más efectivos a los cascos azules que ningún otro país. También es más asertiva en cuanto a sus propios intereses, como condicionar el debate en la ONU sobre los derechos humanos, exigir mayores cuotas de poder en el BM y el

FMI y crear sus propias estructuras internacionales como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y el Nuevo Banco de Desarrollo.

Ciudades inteligentes, coches eléctricos, 5G, Inteligencia Artificial, el internet de las cosas... la cooperación China-Unión Europea es fundamental en el desarrollo, la regulación correspondiente y en el objetivo de neutralidad en la emisión de carbono, que Europa ha fijado en 2050 y China en 2060.

China es un competidor económico porque de la mano del socialismo con características chinas, que es un modelo de capitalismo de Estado adaptado a los intereses del Partido Comunista, China está dando pasos de gigante que han dejado atrás a muchos países desarrollados. Con su mano de obra barata y la entrada en la OMC se convirtió en la fábrica del mundo. Con el renacimiento de China que proclama el presidente Xi, y la apuesta por la tecnología, el país ha experimentado tal avance en las cadenas de valor que se ha constituido en un auténtico centro de innovación, que registra más patentes por año que EEUU. Según la UE, esto ha alterado el balance entre los retos y las oportunidades que crea China, por lo que es necesario una mayor “reciprocidad y equilibrio” en las relaciones bilaterales. Estas dos palabras se han convertido en una obsesión en Bruselas y en todos los foros europeos donde se analizan las relaciones con China.

Tal vez lo que más asustó a Europa fue el compromiso del Comité Central del Partido de 2020, según el cual China debe ser autosuficiente en alta tecnología y convertirse en la nación más innovadora para el año 2035. Esto significa que Pekín dejará de importar buena parte de la industria avanzada que ahora compra en el extranjero, como aviones, equipos médicos de alta precisión, inteligencia artificial, equipos de energías verdes, maquinaria, robótica, última generación en automóviles y transporte naval y ferroviario y, por supuesto, microchips, el componente prioritario en todas las tecnologías. Si esto es grave para Europa que, sufre un pesado déficit comercial con China, aún es más grave el que China estará en condiciones de exportar a nivel global toda su tecnología avanzada.

En los últimos años, la Unión ha aprobado una serie de medidas para protegerse mejor de la competencia, supuestamente de todos los países, aunque pocos dudan de que el objetivo es China, por la evidencia de que muchas de las inversiones chinas en Europa afectan a sectores que están cerrados a las europeas en China. Entre estas se incluye el Reglamento de Control de Inversiones, que limita las inversiones extranjeras por cuestiones de seguridad u orden público.

En conclusión, la Unión Europea y China buscan, desde experiencias y vías muy distintas, una “autonomía estratégica” con la que construir su

porvenir y su propia modernidad. El futuro de las relaciones bilaterales y de su asociación estratégica integral pasa porque las dos partes aprendan a dialogar desde las nuevas realidades y se comprometan a construir confianza y a respetarse. Europa necesita con urgencia un esfuerzo conjunto de los 27 en I+D+i para alcanzar su soberanía tecnológica y digital, con la que dotarse de capacidades espaciales, cibernéticas y de Inteligencia Artificial propias para no depender de EEUU ni de China en estos campos. Bruselas y Pekín deberán empeñarse en recobrar el empuje bilateral perdido, eliminar obstáculos y realizar los cambios y adaptaciones que precisan unas relaciones que van mucho más allá de los intereses del mercado y que tienen ante sí grandes responsabilidades frente a los desafíos que plantea el mundo en transición y el calamitoso deterioro del planeta.

