

El Belt and Road Initiative y la Estrategia Europea de Conectividad: ¿compatibles o irreconciliables?

Resumen

Existe abundante literatura (científica y divulgativa) sobre el *Belt and Road Initiative* (BRI) y parece que el proyecto chino de infraestructuras lanzado en 2013 choca frontalmente en algunos de sus puntos con la Estrategia Europea de Conectividad de 2018, principalmente por la sospecha de que, tras las rutas, se esconde la «trampa de la deuda», lo que cambiaría sensiblemente las reglas de juego de las relaciones entre países. No obstante, también cabe señalar que existe una serie de elementos compartidos donde UE y China pueden cooperar para fortalecer los lazos de todo tipo entre Europa y Asia.

Palabras clave

Belt and Road Initiative, Estrategia Europea de Conectividad, China, Europa.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Belt and Road Initiative and the European Connectivity Strategy: compatible or irreconcilable?

Abstract

There is abundant literature (scientific and informative) on the Belt and Road Initiative (BRI) and it seems that the Chinese infrastructure project launched in 2013 clashes head-on in some points with the European Connectivity Strategy (2018), mainly due to the suspicion that the 'debt trap' lies behind the routes, which would significantly change the rules of the game in relations between countries. However, it should also be pointed out that there are a number of shared elements where the EU and China can cooperate to strengthen ties of all kinds between Europe and Asia.

Keywords

Belt and Road Initiative, European Connectivity Strategy, China, Europe.

Introducción

Existe abundante literatura (científica y divulgativa) sobre el *Belt and Road Initiative* (BRI) y parece que el proyecto chino de infraestructuras lanzado en 2013 choca frontalmente en algunos de sus puntos con la Estrategia Europea de Conectividad de 2018, principalmente por la sospecha de que, tras las rutas, se esconde la «trampa de la deuda»¹, lo que cambiaría sensiblemente las reglas de juego de las relaciones entre países. No obstante, también hay que señalar que existen una serie de elementos compartidos donde la UE y China pueden cooperar para fortalecer los lazos de todo tipo entre Europa y Asia.

El impacto en Europa

El impacto de esta «estrategia diplomática y geopolítica»² en el continente europeo se centra en el comercio, la inversión y la expansión de la moneda china. Como afirma Mikko Huotari, la relación entre Europa y China se vuelve cada vez más asimétrica y, para algunos críticos de la política exterior de la UE, incluso se ha inclinado a favor de China en varias áreas³. Así, el resultado no es solo que China esté reforzando sus lazos con aquellos países situados a lo largo de la ruta hacia Europa, sino que además está aumentando su influencia dentro de la propia UE.

Instrumentos chinos de diálogo con la UE

Existe un diálogo bilateral China-UE, pero la República Popular complementa ese diálogo con otros dos instrumentos, dependiendo de si los países europeos se adhirieron

¹ CARMINATI, Daniele. «China's Belt and Road Initiative: Debt Trap or Soft Power Catalyst?». *E-International Relations*. 1 de septiembre de 2019. Disponible en <https://www.e-ir.info/2019/09/01/chinas-belt-and-road-initiative-debt-trap-or-soft-power-catalyst/>.

² MORA TEBAS, Juan Alberto. «China: Nueva estrategia [paz y seguridad] en África». *Documento de Análisis*, 56/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 3. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA56-2016_China_NvaEstrategia__Africa-JAMT.pdf.

³ «Ironically, most EU member states are faced with the reality that, taken alone, they are insignificant players in China's eyes. Asymmetries in favour of China's growing economic and even diplomatic power are making many countries in Europe increasingly vulnerable to China's leverage». HUOTARI, M. *et al. Mapping Europe-China Relations: A Bottom-Up Approach*. Merics – Look and Feel. European Think-tank Network on China (ETNC) 2015, p. 9.

al Memorandum de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) o no: el Foro 17 + 1⁴ y las relaciones bilaterales tradicionales (que no firmaron el MoU, pero sí tienen proyectos financiados por China)⁵. De esta manera, todo lo que no consigue en el diálogo China-UE, lo intenta conseguir por otras vías, minando la unidad entre los integrantes de la UE.

La idea de instaurar el Foro 16+1 fue durante el II Foro de Cooperación China, en Varsovia en abril de 2012, donde el primer ministro Wen Jiabao⁶ ofreció a sus contrapartes europeas un Plan de Acción de 12 puntos con la finalidad de avanzar en el proceso de institucionalización de la relación multilateral e incrementar las relaciones comerciales y de inversión entre China y Europa del Este, así como en otras áreas (turismo, educación y cultura). En septiembre de 2012, el Gobierno chino avanzó en el proceso de institucionalización del foro al establecer un secretario general, el viceministro Wang Chao, quien tomando como referencia la experiencia de cooperación desarrollada con la UE a través de la Asociación Estratégica China-UE (creada en 2003), hizo posible la incorporación de Grecia al foro, pasando a denominarse Foro 17+1⁷.

Las cumbres del Foro 17+1 se han celebrado anualmente (desde 2012), sin interrupción, lo que refleja la relevancia del Foro para los intereses de China, reflejo de su pragmatismo económico y la instrumentalización de iniciativas de cooperación, sin principios de condicionalidad política, con la finalidad de incrementar una incipiente interdependencia económica establecida entre China y los países de Europa del Este.

El principal objetivo de las relaciones de cooperación en el Foro 17+1 con los países europeos del sur, siguiendo su pragmatismo económico, es el de asegurar los mercados de exportación para sus productos. Esto se percibe especialmente en los casos en los que la producción china pertenece a sectores que tienen un exceso en su capacidad

⁴ «China valora su posición geoestratégica como cabeza de puente hacia el mercado de la UE y un corredor de tránsito crucial para su iniciativa del BRI». GRIEGER, Gisela y CLAROS, Eulalia. «China, the 16+1 format and the EU». *European Parliamentary Research Service*. Septiembre de 2018. Disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625173/EPRS_BRI\(2018\)625173_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625173/EPRS_BRI(2018)625173_EN.pdf).

⁵ PARRA PÉREZ, Águeda. «La nueva Ruta de la Seda entra en una segunda fase y se hace grande en Europa». *Documento de Opinión*, 78/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 13 de septiembre de 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEE078_2019AGUPAR_RutaSeda.pdf.

⁶ El nombre oficial del cargo es «primer ministro del Consejo de Estado de la República Popular China».

⁷ Los países miembros del Foro 17+1 que pertenecen a la Unión Europea son Bulgaria, República Checa, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania. Los otros cinco miembros europeos del Foro no pertenecen a la UE (Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia), pero ya han iniciado el proceso de adhesión.

industrial, como las industrias del acero o de los materiales de construcción. Aun queriendo mantener un equilibrio entre sus intereses y las relaciones de cooperación de forma equitativa, el foro tiene el potencial de generar tensiones institucionales no deseadas. De ahí que el resultado final de esta relación sea o bien una mayor división de Europa (ejecutada por China), dando lugar a que el proyecto se posicione en una actitud más competitiva; o bien una unión más coherente de Europa, debilitando así el BRI.

En esta perspectiva, hay que leer el encuentro de Xi Jinping con Macron, Merkel y Juncker de marzo de 2019. Para entonces, 22 países habían firmado ya instrumentos de cooperación con el BRI, entre ellos Italia⁸, cuando ya se le había manifestado oficialmente a China que la UE no se integraría en su proyecto. Esta nueva integración supuso una inquietud entre los socios europeos y en los EE. UU. (por ser Italia parte del G7). Por su parte, Francia y Alemania se siguen resistiendo, como aclaró Ángela Merkel: «Es un proyecto muy importante y como europeos queremos desempeñar un rol, pero es necesaria una cierta reciprocidad, que todavía nos cuesta un poco encontrar»⁹.

Cabe destacar la tenacidad que está empleando China con los países del sur de Europa con la fase marítima del BRI, ya que sus puertos (como los de Trieste y Venecia) incrementan el potencial de este proyecto pues sirven de enlace entre la ruta marítima y la terrestre¹⁰.

⁸ «Junto al memorándum de entendimiento para la Nueva Ruta de la Seda, Italia y China han ratificado una treintena de acuerdos entre sus empresas —menos de los 50 que se esperaban— para aumentar la colaboración en infraestructuras, energía, cultura o turismo. La petrolera ENI colaborará con el Banco de China para explorar el suelo del país; la gasística SNAM desarrollará proyectos en la Ruta y los estratégicos puertos italianos de Trieste o Génova (norte) cooperarán con la constructora CCCC, según los medios». «Italia se abre a la Nueva Ruta de la Seda china pese a las dudas de Europa». EFE, 23 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/economia/italia-se-abre-a-la-nueva-ruta-de-seda-china-pese-las-dudas-europa/20000011-3933144>.

⁹ «Juncker pide a Xi mayor reciprocidad en las relaciones con la UE». EFE, 26 de marzo de 2019. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/juncker-pide-a-xi-mayor-reciprocidad-en-las-relaciones-con-la-ue/10001-3935237>.

¹⁰ Venecia, por ejemplo, cuenta con conexión ferroviaria con Duisburgo (Alemania). Ambos puertos están mejor ubicados que el puerto griego del Pireo. Entre los intereses de China también está el puerto croata de Rijeka. Esto lo hace «por la facilidad que ofrece para el ingreso de productos chinos a Europa, aunque debería potenciar el enlace ferroviario entre Rijeka y Budapest ya que sin infraestructuras sólidas y modernos enlaces ferroviarios un puerto no puede convertirse en un núcleo comercial internacional. Por eso, China prioriza las inversiones en aquellos puertos que ya se encuentran bien conectados, como es el caso de los ya citados Trieste y Venecia». «Xi Jinping en Roma: Italia se incorpora a la Nueva Ruta de la Seda». *El Estímulo*. 22 de marzo de 2019. Disponible en <https://elestimulo.com/elinteres/xi-jinping-en-roma-italia-se-incorpora-a-la-nueva-ruta-de-la-seda/>.

Las inversiones de China en Europa

Aunque pueda parecer paradójico, la UE sigue ocupando el primer puesto en el *ranking* mundial de receptores de Inversión Extranjera Directa (IED), a pesar de la creciente importancia de las economías en desarrollo como receptoras de IED, pues la mayor parte de la inversión extranjera sigue siendo intrarregional, realizada por empresas con sede en un país europeo distinto a donde invierten, pero dentro del mismo continente.

Después de la crisis económica de 2008, los precios del mercado europeo se ajustaron a la baja, lo que atrajo a los grupos de origen chino, quienes pudieron acceder a empresas de reconocimiento mundial y gran imagen de marca a precios más bajos dada la escasez de inversores. El objetivo principal de China en Europa era conseguir tanta presencia como EE. UU., cosa que intentó con la expansión de Lenovo y Huawei, empresas ahora reconocidas a nivel mundial.

La UE es uno de los principales inversores en China a través de la IED, es el mayor mercado para las exportaciones chinas y, dada la profundidad que supone para los inversores chinos el acceso a la tecnología utilizada en empresas europeas, es un factor muy relevante a la hora de invertir ya que la economía china se encuentra en transición hacia una mejora de sus procesos productivos.

La trayectoria de China ha cambiado profundamente en los últimos cinco años. La inversión saliente alcanzó su punto máximo, en 2016, después de una década de crecimiento sin ataduras y, desde entonces, su trayectoria ha sido descendente¹¹. La caída de los flujos de salida en 2017 y 2018 fue provocada después de que Pekín impusiera restricciones administrativas en el control de las adquisiciones extranjeras por razones de seguridad y de interés público para proteger a otros sectores estratégicos e infraestructuras vitales, además de poder salvaguardar las tecnologías básicas y el conocimiento nacional que se considera esencial para la competitividad del país. En 2019, la IED saliente global de China volvió a caer a los niveles de 2014, aunque esto no significa que las empresas chinas hayan perdido el apetito por la economía global; refleja más bien los cambios en variables internas, como la campaña de desalancamiento que han dificultado que las empresas recauden fondos y obtengan

¹¹ «Chinese foreign direct investment in the EU 2019: Lower investment, deeper entanglement and new concerns». *Merics*. 8 de abril de 2020. Disponible en <https://merics.org/en/press-release/chinese-foreign-direct-investment-eu-2019-lower-investment-deeper-entanglement-and>.

la aprobación para la inversión extranjera. Esta tendencia a la baja continuó en 2019 en un 33 % menos que los 18.000 millones de euros en 2018.

Si bien la inversión de capital ha disminuido, otros tipos de interacciones con los mercados extranjeros han mostrado resistencia o incluso se han expandido, especialmente las colaboraciones en I+D entre empresas chinas y extranjeras.

La división entre inversiones y «adquisiciones de campo verde»¹², por valor, fue similar a la de años anteriores: alrededor de un 5 % de la inversión total se destinó a proyectos nuevos, aunque representaron el 40 % aproximadamente de los números de transacciones individuales. Estas inversiones seguirán creciendo notablemente como ya lo han hecho algunas empresas como CATL, dedicada a la producción de baterías en Alemania, y Wuxi Biologics, empresa china con base en Irlanda dedicada al ofrecimiento de plataformas tecnológicas integradas para el desarrollo de fármacos biológicos.

En 2019, la distribución geográfica de la inversión china en la UE cambió notablemente. La participación de las economías de los Tres Grandes (Reino Unido, Alemania y Francia), que tradicionalmente han recibido la mayor parte del capital chino, se redujo al 45 % de la inversión total en 2018. El Reino Unido siguió siendo en 2010 el segundo receptor de IED chino por volumen, debido principalmente a la adquisición de participaciones adicionales en la firma de centros de datos Global Switch. El norte de Europa relevó a los Tres Grandes como la principal región por primera vez en 2010, recibiendo el 53 % de toda la inversión china. Esto se debió principalmente a algunos grandes acuerdos de fusiones y adquisidores, como la de Amer por Anta por un total de 4.600 millones de euros. La inversión en Irlanda también aumentará con la puesta en marcha de dos grandes fábricas de Wuxi Biologics. El sur de Europa y el Benelux vieron disminuir sus acciones al menos el 10 %. La participación de Europa del Este aumentó del 2 %, en 2018, al 3 %, en 2019, por el establecimiento de la nueva empresa conjunta Grupo de Energía Nuclear de China (CGN) con Nucleoeléctrica, lo que podría conducir a nuevas inversiones importantes en el futuro.

Las empresas estatales han dominado tradicionalmente la inversión china en Europa. Representaron más del 70 % de la inversión total, entre 2010 y 2015, mientras que en 2016 cayó por debajo del 50 % a medida que las empresas privadas chinas entraron en

¹² Son inversiones que ocurren cuando una empresa matriz o el gobierno comienza una nueva empresa mediante la construcción de nuevas instalaciones en un país fuera de la sede de la compañía.

una gran ola de compras mundiales. En 2018, su participación volvió a caer por debajo del 50 %, ya que las restricciones de China a la IED afectaron tanto a las empresas estatales como a las empresas privadas. En 2019, el peso de las empresas estatales se redujo aún más a un mero 11 % de la inversión agregada, el nivel más bajo desde el año 2000. La disminución de la participación de las empresas estatales es reflejo del peso de las adquisiciones por parte de actores privados, por un lado, y de las restricciones actuales de China y las políticas europeas más defensivas en un entorno normativo cambiante dentro de la UE, por otro.

La combinación sectorial de la inversión china en Europa se concentró bastante en 2019, mucho más que en el año anterior. En 2018, cuatro sectores recibieron más del 80 % de la inversión china total dentro de la UE: el tecnológico, animado por el acuerdo de incremento de la participación accionarial de Shagang (empresa para la producción y venta de acero) en Global Switch, adquisición iniciada en 2016; el de productos y servicios de consumo que atrajo más del 40 % total y que se debió a un acuerdo de adquisición del fabricante de electrodomésticos italianos Candy por parte de Anta¹³; el de transportes, infraestructuras y servicios públicos, donde llegó a invertir 800 millones de euros, por el mayor acuerdo por la adquisición de participaciones realizada por CIC (empresa dedicada a la investigación científica y técnica) a National Grid (empresa de electricidad y gas), en la red de distribución de gas natural más grande del Reino Unido¹⁴.

Las inversiones de China en tecnología europea llevan consigo dos graves riesgos para la reputación de las partes europeas. El primero está relacionado con la seguridad, ya que se favorece la modernización militar de China con tecnologías satelitales y aeroespaciales. El segundo es la preocupación por los derechos humanos, uno de los valores fundamentales de la UE y objetivo prioritario de su política exterior, pues algunas de estas colaboraciones también pueden socavar la promoción de estos derechos al

¹³ Otros acuerdos incluyeron las empresas Shenzhen Goodiz Technology (dedicada a la realización de soluciones integradas para aplicaciones basadas en el diseño de circuitos integrados y el desarrollo de *software*), la adquisición de Data Artisans (*startup* alemana dedicada al *big data*) por parte de Alibaba y la fuerte inversión de CommSolid (empresa alemana dedicada a los sistemas de chips) en los NEVS (compañía sueca dedicada a la fabricación de automóviles eléctricos).

¹⁴ Al ser una infraestructura tan crítica los inversores estaban inquietos ya que el acuerdo se concretó bajo la nueva regulación de detección de inversiones en la UE.

facilitar la persecución religiosa, especialmente la que se ejerce contra la Iglesia católica¹⁵, y el control al que someten a los uigures en Sinkiang¹⁶ usando tecnología.

Por otro lado, en términos generales, las partes interesadas europeas pueden beneficiarse enormemente de las asociaciones de I+D con empresas chinas. En un mundo cada vez más globalizado, la innovación es una actividad crecientemente transfronteriza. China supera ahora a la UE en gastos de I+D, pues le dedica un 14 % del PIB. También es una oportunidad para aprovechar el grupo de talentos de China y los clústeres industriales de la alta tecnología¹⁷.

El comercio entre China y Europa

Las relaciones diplomáticas entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y China se establecieron en mayo de 1975¹⁸. Las relaciones comerciales han contado con varios documentos clave, como el Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica (1978), el Acuerdo de cooperación comercial y económica entre la CEE y la República Popular de China (1985), la Estrategia de la UE respecto a China (2016) y, por último, la fundamental Agenda Estratégica de Cooperación UE-China 2020.

La Agenda Estratégica de Cooperación UE-China 2020 constituye el documento guía de la relación entre las dos partes y se divide en cuatro categorías principales: paz y seguridad; prosperidad; desarrollo sostenible; y, por último, intercambios entre personas.

En el aspecto comercial, China posee un acuerdo no preferencial basado en la cláusula de nación más favorecida. Ya en el primer diálogo estratégico entre la UE y China (Londres, 2005) ambas partes intercambiaron puntos de vista sobre el sistema internacional actual, el desarrollo pacífico de China y el proceso de integración en la UE. Aunque el diálogo económico y comercial es un tema clave en la agenda de las cumbres

¹⁵ Precisamente, en Wuhan nació la Iglesia patriótica china, un remedo de Iglesia católica pero no dependiente de Roma, sino del partido.

¹⁶ En la Región Autónoma de Sinkiang se han establecido «campos de reeducación» para los chinos de etnia uigur, musulmanes de habla túrquica, cosa que ha llevado a incidentes diplomáticos con Tayikistán y Kazajstán, pero también con EE. UU.

¹⁷ «La Unión Europea y sus socios comerciales». Fichas técnicas sobre la Unión Europea-2020. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.2.1.pdf.

¹⁸ DE CARLOS IZQUIERDO, Javier. «Las relaciones bilaterales entre China y la Unión Europea». Documento Marco 15/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 26 de octubre de 2017.

Disponible en

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2017/DIEEEM15-2017_Relaciones_Bilaterales_China-UE_JdeCarlosIzquierdo.pdf.

y grupos de trabajo regulares, también se tratan otros temas importantes como el acceso al mercado en las áreas de comercio de bienes y servicios, barreras técnicas al comercio, seguridad alimentaria y los problemas de salud animal y vegetal.

Hasta la fecha, la UE continúa trabajando para mejorar las relaciones comerciales bilaterales concediendo a China acceso preferencial al mercado comunitario mediante la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)¹⁹ a una serie de productos no graduados. Los temas comerciales se abordan en las reuniones anuales entre la Dirección General de Comercio de la Comisión y el Ministerio de Comercio de la República Popular de China.

La relación UE-China, que comenzó como un marco de cooperación económica, se ha convertido en una relación política y económica integral. En 2008, la UE tenía un déficit comercial con China de 171.000 millones de euros. Este déficit estuvo presente durante todo el periodo entre 2008 y 2018, llegando a 185.000 millones de euros en ese último año.

Durante este tiempo, las exportaciones de la UE a China fueron más altas en 2018 (210.000 millones de euros) y más bajas en 2008 (78.000 millones de euros). Sin embargo, las importaciones de la UE desde China fueron más altas en 2018 (395.000 millones de euros) y más bajas en 2009 (215.000 millones de euros). La UE ha sido el mayor socio comercial de China desde 2004. En términos de volumen de comercio, es la segunda relación bilateral más grande del mundo, solo después de la UE con EE. UU. China representa el 20 % de las importaciones de la UE y, en términos de exportaciones de la UE, China fue el segundo mayor socio con 16,4 % en el 2019.

China y la UE promueven activamente la cooperación en diversos campos. España (con unas importaciones superiores a los 21.454 millones de euros) está entre los seis países europeos que más bienes chinos importan, por detrás de Países Bajos (83.057), seguido de Alemania (72.364), Reino Unido (52.618), Italia (28.430) y Francia (28.054)²⁰.

Sin embargo, más allá del comercio de bienes, hay muchas áreas de interacción económica que siguen subdesarrolladas, como el comercio de servicios, los niveles de

¹⁹ El SPG consiste en eliminar los aranceles de importación de los productos que ingresan al mercado de la UE desde países en desarrollo vulnerables.

²⁰ CARO, C. «¿Qué países europeos importan más productos de China?». *El Boletín*. 13 de junio de 2018. Disponible en <https://www.elboletin.com/noticia/164337/economia/que-paises-europeos-importan-mas-productos-de-china.html>.

inversión extranjera, la cooperación en innovación industrial y tecnológica y la integración del mercado financiero. Las importaciones chinas de servicios crecieron a una tasa anual promedio de más del 25 % entre 2010 y 2015, y el superávit comercial de la UE en servicios con China ha estado creciendo a una tasa anual promedio de 37 % desde 2010. Los servicios más demandados a China son las oportunidades de colaboración para la modernización del sector sanitario y del turismo.

El comercio de bienes y servicios entre la UE y China se lleva a cabo en el marco de las normas y compromisos multilaterales de la OMC, pero también en el contexto de un creciente número de acuerdos bilaterales de libre comercio. El BRI chino es el instrumento clave para ampliar aún más la cooperación comercial y económica bilateral, pues la iniciativa ofrece la oportunidad de obtener beneficios complementarios para la UE y para China, ya que se tiene como objetivo seguir creando nuevas conexiones terrestres y marítimas entre los mercados de rápido crecimiento de Asia Oriental y los mercados maduros y desarrollados de Europa, mejorando el comercio entre ellos. Además, este proyecto, ayuda a resolver algunos cuellos de botella de infraestructura de la UE, especialmente en las instalaciones portuarias y ferroviarias en Europa Central y Oriental, a través de nuevas rutas de carga ferroviaria entre China y Europa.

Esto facilitaría una reducción en los costes de transporte y, como resultado, el comercio mundial de la UE podría aumentar en un 6 %, una vez que se completen todos los proyectos relacionados. Las empresas de la UE podrían utilizar estas nuevas rutas para aumentar las cantidades de sus exportaciones a un mercado de consumo chino en crecimiento, incluso si las empresas chinas mejoran la competitividad de precios de sus exportaciones en la otra dirección.

Por otro lado, la cooperación cultural y turística está aumentando entre China y los países que participan en el BRI. Entre 2013 y 2018, se firmaron cerca de 110 acuerdos en materia de cooperación bilateral en cultura y turismo entre China y los países del BRI. Junto con una mejor conectividad de transportes, se han establecido tres mecanismos para promover la cooperación cultural y turística entre China y la Asociación de Naciones del Sudeste Asia (ASEAN), entre China y Europa Central y Oriental, y entre China, Rusia y Mongolia.

En estos acuerdos Europa requirió que China garantizara que todo proyecto de conectividad integrado en el BRI respetara ciertas normas internacionales en el ámbito

medioambiental, laboral y social, como las obligaciones derivadas del Acuerdo de París sobre cambio climático, en vigor desde 2016. También mostró su preocupación por la situación de los derechos humanos en China, ya que ha seguido deteriorándose, pues el Gobierno incumple constantemente el Estado de derecho, desoye los llamamientos a la resolución pacífica de conflictos y reprime la libertad religiosa y de expresión. De hecho, el Gobierno de China ha aprobado un gran número de nuevas leyes más restrictivas, como la Ley de Seguridad Cibernética, que fortalecen la censura, la vigilancia y el control de los individuos y los grupos sociales.

La UE reitera que la Asociación Estratégica Global UE-China es una de las más importantes para la Unión y que aún existe un potencial mucho mayor para profundizar en esta relación y para una mayor cooperación en el ámbito internacional. Además, destaca la importancia de reforzar la cooperación y la coordinación en el ámbito de la gobernanza mundial y las instituciones internacionales, siendo este un *leitmotiv* constante en los documentos de la UE: multilateralismo eficaz y gobernanza mundial²¹.

La cooperación internacional entre las organizaciones culturales de los países del BRI se profundizó aún más, lo que llevó al establecimiento de alianzas de la Ruta de la Seda sobre teatros, museos, festivales de arte y bibliotecas en las que, desde abril de 2019, están implicadas 319 organizaciones de 88 países y regiones.

Además, China está cooperando cada vez más con los países del proyecto BRI para fortalecer el sector del turismo. De esta manera, los diferentes países que forman el BRI se turnaron para celebrar las actividades del «año del turismo» y así mejorar el entendimiento mutuo. Esto hizo que los viajes turísticos entre China y los países europeos relacionados experimentaran un fuerte incremento del número de visitas internacionales.

²¹ «China is, simultaneously, in different policy areas, a cooperation partner with whom the EU has closely aligned objectives, a negotiating partner with whom the EU needs to find a balance of interests, an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance». «European Commission and HR/VP contribution to the European Council: EU-China—A strategic outlook». 12 de marzo de 2019, p. 1. Disponible en <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>. El siguiente párrafo es aún más esclarecedor: «The EU is committed to engaging with China to uphold the rules-based international order. China has expressed its commitment to a fair and equitable global governance model. At the same time, China's engagement in favour of multilateralism is sometimes selective and based on a different understanding of the rules-based international order». Ibídem, p. 5.

Renminbi

Como dijo el Nobel de Economía de 1999, Robert Mundell: «Las grandes potencias tienen grandes monedas»²². En esa clave hay que entender la política impulsora del renminbi a escala global.

Renminbi, que significa «la moneda del pueblo», es el nombre oficial de la divisa china introducida por el Partido Comunista en 1949, que también recibe el nombre de yuan cuando se usa para indicar el precio de las cosas.

China centra en Europa gran parte de sus esfuerzos para hacer crecer el renminbi internacionalmente, pues allí ha establecido muchos esquemas de acceso al mercado y de infraestructura comercial. La transformación del renminbi en una moneda global facilitaría sus objetivos de política económica y traería beneficios prácticos inmediatos para poder demostrar influencia global y prestigio.

Históricamente, tener una divisa internacional ha ayudado a los países a fomentar y desarrollar sus proyectos, como hicieron antes España (con su real de a 8), Reino Unido y EE. UU. Sus divisas han ayudado a financiar costosas guerras e intervenciones económicas en todo el mundo.

La República Popular de China ha realizado esfuerzos para promover su moneda a través del presente plan quinquenal (2016-2020) con el objetivo de tomar medidas sistemáticas para promover constantemente su internacionalización dando pie a que se reflejen en las declaraciones oficiales de la estrategia de internacionalización China.

Hong Kong aparte, Europa alberga el mayor mercado de renminbi. Londres, el mercado más grande del mundo para la moneda extranjera, es también el canal para la mayoría de la compensación del yuan en Europa, aunque también París, Frankfurt y Luxemburgo han jugado papeles importantes en el mercado del yuan. Sin embargo, el uso internacional de la moneda sigue muy por debajo de su potencial, principalmente debido a las restricciones impuestas por China a la convertibilidad. El liderazgo de China enfrenta un amplio dilema estratégico: al carecer de una moneda internacional

²² MUNDELL, Robert A. «EMU and the International Monetary System: A Transatlantic Perspective». *Austrian National Bank Working Paper*. N.º 13. 1993, p. 10. COHEN, Benjamin J. «The Geopolitics of Currencies and the Future of the International System». *Working Paper 28-2003*. Real Instituto Elcano, 6 de noviembre de 2003. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt28-2003.

ampliamente aceptada, China debe pagar su camino en el mundo utilizando las monedas globales de otros países.

Los riesgos y limitaciones incluyen la reducción forzada de inversiones en el extranjero y proyectos de infraestructura debido al aumento de los costes del servicio de la deuda, y el riesgo de tipo de cambio. A medida que China construye el renminbi para el comercio de la infraestructura en el extranjero, las empresas deben tener cada vez más la posibilidad de utilizar el yuan para reinvertir en mercados financieros de China y así promover aún más el uso de la moneda.

El uso global del yuan ha crecido, pero aún está muy por detrás de las monedas de otros países. El dólar estadounidense y el euro son masivamente dominantes en el comercio global representando, en 2019, más de las tres cuartas partes de las transacciones globales. Aun así, el renminbi ha crecido mucho y se ha convertido en la quinta moneda más utilizada en los pagos globales, después de la libra esterlina, el yen japonés y el dólar canadiense. Este crecimiento se debe, en parte, al hecho de que China ha hecho algunos progresos para convertirlo en una moneda de reserva internacional. De hecho, en 2016, el FMI agregó la moneda a la canasta de derechos especiales de giro (DEG), señalando así que la moneda china era una reserva adecuada.

El uso internacional aún escaso del yuan se debe principalmente al acceso limitado de los inversores extranjeros a los mercados financieros de China, que se encuentran entre los más difíciles de acceder en comparación con las naciones desarrolladas y emergentes. Además, los inversores están menos dispuestos a mantener una moneda con convertibilidad limitada. Una empresa que no puede convertir libremente las ganancias de una moneda en activos o instrumentos financieros con rentabilidad será más reacia a hacer negocios en dicha moneda. Si el Gobierno de China eliminara las restricciones a los flujos de capital, ayudaría a promover el yuan.

Este tipo de medidas suelen ser bien recibidas en Europa como fuente de posibles beneficios comerciales. Los Gobiernos europeos han ayudado a fomentar el desarrollo del mercado del renminbi, porque ven los beneficios comerciales haciendo un mayor uso de la moneda china. Los cuatro países europeos que despejaron la mayor proporción de los pagos de yuan a nivel mundial en 2018 fueron Reino Unido, Francia, Alemania y Luxemburgo. El desarrollo saludable de los mercados de divisas hace que los reguladores europeos y las instituciones financieras citen la adaptación pragmática a las

necesidades empresariales como razones para promover el crecimiento del mercado del renminbi.

En 2018, un promedio mensual del 9,4 % de las transacciones globales del yuan se compensaron en Europa. Hay varias razones por las que China ha optado por centrar en Europa sus esfuerzos de internacionalización del yuan:

1. La iniciativa del BRI. Las empresas chinas y sus socios deben financiar y pagar la construcción de la red del cinturón y la franja²³ de puertos, carreteras y ferrocarriles. Actualmente, primero deben adquirir en dólares, aunque sería más fácil para ellos si sus socios europeos aceptaran pagos en renminbi.
2. Comodidad comercial. El mercado europeo del yuan facilita el comercio para las empresas chinas al permitir pagos directos por bienes y servicios europeos.
3. La facilidad y la receptividad. Los efectos de escala proporcionados por sus mercados grandes y cohesivos hace que el crecimiento de una moneda extranjera sea más fácil en Europa que en otros lugares.

La receptividad europea ha alentado a China a ser particularmente activa en el establecimiento de iniciativas para promover los negocios. Se han establecido bancos de compensación y se han firmado MoU para el desarrollo de la infraestructura financiera. Las organizaciones financieras europeas tienen acceso a los productos financieros chinos a través del Programa de Inversores Institucionales Extranjeros Calificados de Renminbi (RQFII, por sus siglas en inglés) permitiendo invertir directamente en los bonos y acciones de China. Además, los bancos chinos se han establecido en Europa a través del Banco Central Europeo y el Banco de Inglaterra firmando grandes acuerdos de intercambio.

China quiere los beneficios de internacionalizar su moneda, pero desea mantener el control total sobre sus relaciones económicas con otros países, dos objetivos que son incompatibles, aunque esto puede ser posible a través del mercado europeo cediendo a Europa más influencia sobre las políticas económicas de China. Sin embargo, facilitan la política exterior de China y esto plantearía un grave riesgo para los intereses europeos. A medida que crece el mercado de la divisa china, también lo hace la capacidad de China

²³ *One Belt One Road*, una franja y una ruta. Este era el nombre original del proyecto, hasta que los asesores del presidente Xi le hicieron ver que sus siglas (OBOR) son cacofónicas en Occidente.

para financiarse en el extranjero con su propia moneda, lo que traería una mejora de condiciones para financiar proyectos relacionados con el BRI facilitando la compra de empresas fuera del país y la financiación en intervenciones extranjeras.

Construir un mercado con el renminbi ofrece beneficios comerciales sin perjudicar los intereses europeos. Por el contrario, si se considera a China como un competidor estratégico con muchos intereses en conflicto, entonces habría que tener más cuidado, como afirma Karnelt: «El que Europa siga apoyando el crecimiento del mercado de CNY depende, en gran medida, de cómo se vea a China. ¿Es una potencia lejana, llena de oportunidades económicas, cuyos objetivos geoestratégicos no se solapan mucho con los de Europa? Si es así, entonces la construcción del mercado de CNY ofrece un beneficio comercial sin perjudicar los intereses europeos. Por el contrario, si se considera a China como un competidor estratégico con muchos intereses en conflicto potencial y creciente con los de Europa, entonces hay más motivos para la precaución»²⁴.

La Estrategia Europea de Conectividad

Como se ha dicho antes, las relaciones UE-China están basadas en la Estrategia de 2016, actualizada en 2019. Esta Estrategia de Conectividad Europa-Asia (2019) es una extensión de la, ya veterana, Trans-European Transport Networks (TEN-T) creada en 2013, dentro del marco más amplio de las Redes Transeuropeas (TEN, por sus siglas en inglés) establecidas en 1990.

Esta estrategia, que va más allá de las relaciones con China, pretende conectar Asia y Europa no solo con infraestructuras por tierra o por mar, sino que entiende que la conectividad entre ambos continentes pasa por cuatro dimensiones: transporte, energía, digital y humana.

Se podría pensar que en esas áreas Europa y China pueden cooperar y construir juntos infraestructuras. Eso es cierto, pero la realidad es un poco más compleja pues las relaciones entre ambos están cargadas de sospechas. Si se habla de conectividad digital, ¿quién controla el flujo de información?, ¿qué sucede con la censura o los bloqueos de páginas web?, ¿pueden grupos criminales organizados o delincuentes

²⁴ KÄRNFELT, Maximilian. «China's currency push: the Chinese yuan expands its footprint in Europe». *Mercator Institute for China Studies*. 2020. Disponible en https://www.merics.org/sites/default/files/2020-01/191210_merics_ChinaMonitor_ChinaEuropeFinacial_en_final.pdf.

profesionales aprovecharse del vacío de poder para fortalecer sus negocios? Si se trata de los contactos entre personas, ¿quién garantiza que sean libres de vigilancia? Si se refieren a las infraestructuras de transporte o de energía, ¿sobre qué reglas se basan las construcciones?, ¿cómo se pagan?, ¿qué límites hay?

Para la UE, hay cuatro principios que son irrenunciables en lo que toca a la conectividad: sostenibilidad (medioambiental, principalmente), transparencia, *open procurement* (que podría traducirse como «compras abiertas», sin restricciones) y *level playing field* (campo de juego nivelado). Como se ve, todos esos principios hacen referencia a que las reglas de juego deben ser claras y obligar a ambos actores por igual.

¿De dónde le viene la preocupación o la sospecha a la UE? Por un lado, China ha sido un socio más o menos fiable en algunos asuntos (como el Acuerdo Nuclear con Irán), y desea trabajar más estrechamente con China para resolver asuntos globales como el cambio climático, la reforma de la OMC, la lucha contra la piratería, la ayuda al continente africano y resolver los conflictos de Afganistán, Libia y Oriente Próximo. Sin embargo, por otro lado, la UE no puede estar tranquila cuando ve, por un lado, reclamaciones territoriales chinas²⁵; y, por otro lado, que algunos países que contrajeron una gran deuda con China para poder construir infraestructuras en su territorio, no la pueden afrontar y deben pagar un alto precio en términos de traspaso de tierras o de cesión de soberanía en algunos puntos (deuda por territorio), como sucedió con los puertos de Gwadar (Pakistán) y de Sri Lanka construidos por empresas chinas, claros ejemplos de esa «trampa de la deuda»²⁶. Precisamente, Asia Central es una región donde se pueden ver ambas tensiones con China que afectan directamente a la UE. Pues hace apenas un año puso en marcha una nueva Estrategia de la UE para Asia Central (2019) y está

²⁵ Los principales problemas en este campo pasan por la redefinición unilateral de su zona de exclusión aérea, su intento de control hegemónico del Mar del Sur de China, además de las reclamaciones ya tradicionales de Tíbet, Bután y la India (en la región de Cachemira). El último ejemplo de esta agresividad territorial es la proclamación de sus aspiraciones por controlar el Pamir tayiko, país que, por otro lado, está fuertemente endeudado con su vecino chino. De momento, parece que la protección rusa es suficiente, pero no se sabe hasta cuándo este escudo cederá. «After Ladakh, Nepal and Bhutan, China Now Claims Territory in Tajikistan». *Eurasian Times*. 8 de agosto de 2020. Disponible en <https://eurasiatimes.com/after-ladakh-nepal-bhutan-china-now-claims-territory-in-tajikistan/>.

²⁶ Según algunos informes, la *debt trap* con China sería solo uno de sus muchos problemas. MORAMUDALI, Umesh. «Is Sri Lanka Really a Victim of China's 'Debt Trap'?». *The Diplomat*. 14 de mayo de 2019. Disponible en <https://thediplomat.com/2019/05/is-sri-lanka-really-a-victim-of-chinas-debt-trap/>. WIGNARAJA, Ganeshan *et al.* «Chinese Investment and the BRI in Sri Lanka». *Chatham House Research Paper*. Asia-Pacific Programme, marzo de 2020. Disponible en <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/CHHJ8010-Sri-Lanka-RP-WEB-200324.pdf>.

negociando y firmando acuerdos renovados y mejorados con cada uno de los cinco países centroasiáticos.

Conclusiones

A estas alturas, ya pocos ignoran que China es una potencia mundial de primer orden, de manera que ya no se habla de *emerging China*, como se hacía a comienzos de este siglo. El régimen comunista ha sabido forjar una potencia económica que aspira a jugar en «primera división» y no en «tercera regional» y que, por lo tanto, ya no solo compite en el campo económico, sino que está muy activo en el ámbito militar y de seguridad y no solo en su entorno más inmediato, pues sus tentáculos se han extendido ya por más de medio mundo.

La UE desea llegar a acuerdos de profundidad con China, de ahí sus esfuerzos por alcanzar la plena interoperabilidad entre los distintos sistemas de conexión entre Europa y Asia. Al menos, esto es lo que se deduce de sus documentos oficiales. Asia es un mercado prometedor para Europa y no desea perder oportunidades de negocio, además de estar guiado en su acción exterior por un afán por desarrollar a las naciones con las que establece lazos comerciales.

Por otro lado, la UE ha encendido las alertas con respecto a China en multitud de documentos, entre ellos en *UE-China—Una perspectiva estratégica* (2019), donde se afirma que «existe en Europa el creciente convencimiento de que el balance entre los retos y oportunidades que plantea China se ha alterado. En la última década, el poderío económico y la influencia política de China han crecido a una velocidad y una escala sin precedentes, reflejo de su aspiración de convertirse en una potencia mundial»²⁷.

A todas las precauciones ya señaladas, el alto representante/vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell, añadió una advertencia más: «Dado todo lo que está sucediendo en el mundo y el aumento de los poderes autoritarios, es importante tener una cooperación sólida con democracias afines», entre las que incluye a EE. UU., Japón,

²⁷ «Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo: UE-China—Una perspectiva estratégica». 12 de marzo de 2019, p. 1. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf.

India, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y otros²⁸. Borrell subraya también las diferencias con las que la UE y EE. UU. afrontan el desafío chino de distinta manera, principalmente porque ellos no forman parte de esa rivalidad sino-americana, que «probablemente será el principio organizativo dominante para la política global».

En efecto, como afirma Andrés Ortega: «Europa ha despertado y ya reconoce en China no un socio, sino un rival»²⁹ y ha lanzado un proyecto con Japón que parece ser una versión mejorada del BRI chino³⁰. Además, se ha atrevido a imponer sanciones a ciudadanos y empresas chinas³¹.

Por lo tanto, en un ejercicio de equilibrio y conciliación, la UE combina en su relación con China el realismo con el idealismo, esto es, sospecha de las aviesas intenciones de China, pero desearía que el Imperio del Medio no tuviera afanes expansionistas, sino solo voluntad de establecer lazos comerciales con Europa y los países por los que atraviesa su BRI.

*Antonio Alonso Marcos,
Ana de Aragón Gordon**

Profesor de la Universidad San Pablo CEU
Graduada en ADE

²⁸ BORRELL, Josep. «China, the United States and us». Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/83644/china-united-states-and-us_en.

²⁹ ORTEGA, Andrés. «Europa se quita el velo chino». *Blog del Real Instituto Elcano*. 2 de marzo de 2019. Disponible en <https://blog.realinstitutoelcano.org/europa-se-quita-el-velo-chino/>.

³⁰ BORRÁS ARUMÍ, Javier. «La UE y Japón ante la Nueva Ruta de la Seda». *Política Exterior*. 5 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.politicaexterior.com/la-ue-y-japon-ante-la-nueva-ruta-de-laseda/#:~:text=Se%20trata%20del%20Plan%20de,promoci%C3%B3n%20de%20est%C3%A1ndares%20en%20Asia>.

³¹ «Now, EU imposes cyberattack sanctions on Chinese nationals linked to Chinese intelligence agency». *WIO News*. 4 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.wionews.com/world/now-eu-imposes-cyberattack-sanctions-on-chinese-nationals-linked-to-chinese-intelligence-agency-318078>.