



Facultad  
de Ciencia Política  
y Relaciones Internacionales



Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de Grado

**“La efectividad externa de la Unión Europea hacia China en jaque: Un análisis en torno a las dimensiones de valores, seguridad económica y seguridad estratégica en el período 2019-2024”**

Autora: Aldana Turraca

Correo: [aldanacturraca@gmail.com](mailto:aldanacturraca@gmail.com)

Legajo: T-0983/1

Directora: Maria Victoria Alvarez

Rosario, Octubre de 2024

## Índice

<b>Resumen</b>	<b>2</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo I</b>	<b>13</b>
Las disposiciones en materia de “valores” en el tríptico europeo hacia China	15
El diálogo sobre derechos humanos entre la UE y China	16
El paradigma alternativo de derechos humanos de China	19
Una voz común europea sobre “valores”	21
Reflexiones parciales	23
<b>Capítulo II</b>	<b>25</b>
Las disposiciones sobre la “seguridad económica” en el tríptico	26
El Acuerdo Integral de Inversiones: la promoción de condiciones equitativas	28
Instrumentos de defensa comercial europeo y su repercusión en el vínculo sino-europeo	31
La vulnerabilidad europea ante China y la dependencia en sectores estratégicos	35
Postura común europea: de-risking y la Estrategia de Seguridad Económica	38
Reflexiones parciales	40
<b>Capítulo III</b>	<b>42</b>
Las disposiciones sobre la “seguridad estratégica” en el tríptico	43
Taiwán: la política de una sola China como marco de los intereses económicos y políticos de la UE	45
Ucrania: cooperación o rivalidad sino-europeo en la resolución de la guerra	50
La guerra en Ucrania como punto de inflexión para Bruselas en la cuestión de Taiwán	56
Reflexiones parciales	57
<b>Conclusiones finales</b>	<b>59</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>64</b>

## Resumen

Para el año 2019, el impacto económico y político de China estaba en aumento, lo que había suscitado una creciente inquietud entre los mandatarios europeos. La Unión Europea (UE) decidió sistematizar su vínculo con la República Popular China (RPC) mediante una nueva estrategia, que se convirtió en el nuevo “norte” de la política exterior europea hacia el gigante asiático. Comúnmente conocida como el tríptico, la estrategia introdujo la categorización de “socio, competidor económico y rival sistémico” para abordar los roles que China desarrolla en los diferentes ámbitos de su vínculo. Sin embargo, desde su publicación, diferentes acontecimientos internacionales, como la administración de Donald Trump, la pandemia de COVID-19 y la invasión rusa a Ucrania, complicaron aún más estas relaciones.

En 2023, Ursula von der Leyen propuso una nueva estrategia de “de-risking” para abordar los desafíos actuales, señalando la necesidad de recalibrar el enfoque previamente establecido. Este hecho evidenció la insuficiencia del tríptico para abordar el creciente número de riesgos que preocupan a Bruselas en su relación con China. Por ello, esta investigación se centra en analizar la capacidad de influencia de la UE sobre China desde la publicación del tríptico, con el fin de evaluar cómo ha evolucionado la efectividad externa de Bruselas en este periodo.

**Palabras claves:** Unión Europea, China, efectividad externa, valores, seguridad económica, seguridad estratégica.

## **Agradecimientos**

Esta tesina simboliza el cierre de una etapa profundamente transformadora en mi vida. Siempre recordaré a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales con el más sincero cariño, porque marcó mi vida de muchas maneras. La formación en la Universidad Nacional de Rosario, junto con el acceso a una educación pública, gratuita y de calidad, dejó una huella imborrable en mi desarrollo personal y profesional para siempre.

Llegar al cierre de este ciclo no habría sido posible sin el apoyo incondicional de las personas que me acompañaron a lo largo de este trayecto. Agradezco de corazón a cada uno de ellos:

A mi directora de tesina, Vicky, por abrirme las puertas de su grupo de estudios en 2018, y por transmitirme su pasión por los estudios de la Unión Europea. Te debo mi profunda admiración por tu calidad profesional y mi gratitud por tu dedicación, así como por motivarme siempre a dar lo mejor de mí. Sin tu apoyo constante y generoso, no habría llegado hasta acá.

A mis amigos, por ofrecerme siempre una palabra de aliento y por impulsarme a no rendirme. Especialmente a aquellos que conocí gracias a esta facultad, cuya amistad se ha convertido en un lazo para toda la vida. La mejor parte de mi experiencia universitaria fue compartir nuestras pasiones académicas y formarnos juntos, lo que hizo que este recorrido fuera mucho más fácil.

A mi familia, por estar siempre a mi lado, y celebrar cada uno de mis logros académicos como si fueran propios, impulsándome a seguir adelante en todo lo que me propongo.

A mi papá, Domingo, por brindarme siempre las palabras de aliento precisas al otro lado del teléfono y por darme las fuerzas necesarias para afrontar este recorrido.

A mi abuela, Dora, porque estoy convencida de que su fe en mí y las velitas que encendió en cada mesa de examen fueron clave para que llegara hasta aquí. No hay mayor felicidad para mí que tenerte presente en este momento.

Y, finalmente, a mi principal sostén, mi mamá, Silvia, por permitirme soñar que era posible y por hacer todo lo que estuvo a tu alcance (y más) para que pudiera cumplir esta meta. Sos mi ejemplo a seguir. Gracias por siempre creer en mí, así como por tu amor incondicional, tu fortaleza y resiliencia. Mi mayor deseo es poder devolverte, aunque sea un poco, todo lo que me diste a lo largo de estos años y que, finalmente, tu esfuerzo reciba la merecida recompensa. Este logro también es tuyo.

## Introducción

Si deseamos retrotraernos al inicio de la vinculación entre Europa y China, debemos remontarnos a siglos pasados, donde los primeros contactos nos llevan a la época de la Antigua Grecia. Allí es donde comenzaron los primeros intercambios comerciales sino-europeos bajo la histórica “Ruta de la Seda” china. Luego, debemos atravesar lo que, desde la perspectiva china, se denomina el “siglo de humillación”, que comienza con la primera Guerra del Opio en 1842 y termina con el establecimiento de la República Popular China (RPC) en 1949. Durante dicho periodo, los tratados firmados entre la Dinastía Qing y las contrapartes europeas gestaron una serie de acuerdos tan desiguales para China que, en el momento que el Partido Comunista Chino (PCC) llegó al poder, fueron declarados nulos.

Posteriormente, durante la Guerra Fría, la evolución de las relaciones fue signada por bipolaridad Este-Oeste que regía al sistema internacional y la implicancia que tenía el reconocimiento de la República Popular para los Estados europeos. Primero fueron los países pertenecientes al bloque soviético quienes dejaron de reconocer a la República de China, establecida en Taiwán. Este proceso fue prolongado y no se completó hasta finales de la década de 1970, cuando Europa Occidental también otorgó su reconocimiento al régimen del PCC como legítimo gobierno y representante de China. Allí es donde nos encontramos con el germen de las relaciones entre la RPC y las entonces Comunidades Europeas, establecidas en el año 1975.

La “masacre de Tiananmen” marcó un punto de inflexión en las relaciones sino-europeas. Los violentos sucesos que afectaron la imagen internacional de la RPC también perjudicaron el vínculo, ya que las Comunidades Europeas establecieron un embargo sobre el comercio de armas con China, interrumpiendo la cooperación militar con los Estados miembros (Consejo Europeo, 1989). Dicho embargo continúa vigente hasta nuestros días, y ha propiciado numerosas reuniones bilaterales entre representantes de ambas partes para dejarlo atrás.

Las reformas propiciadas por el gobierno de Ziang Zemin y la entrada de China a la Organización Internacional de Comercio (OMC) en el año 2001 fueron vistas como una gran oportunidad para la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros. Este es el espíritu que guió el documento titulado “Hacia una asociación madura: intereses comunes y desafíos en las relaciones UE-China” de la Comisión Europea en el año 2003, donde se hace referencia, por primera vez, a la “Asociación Estratégica Integral” que se buscaba establecer entre las partes (Comisión Europea, 2003). Ello da inicio a un periodo que se suele denominar como la “etapa de luna de miel” de las relaciones sino-europeas. Estos años fueron signados por comunicados similares de la UE, como el documento “UE-China: una asociación más fuerte con mayores responsabilidades” publicado en el año 2006. En el mismo, la Unión destaca el “peso político y económico” que China ha adquirido en el orden mundial y la necesidad de trabajar de

manera concertada en los compromisos mutuos, garantizando beneficios recíprocos en todos los ámbitos de su relación bilateral (Comisión Europea, 2006).

La “época dorada” de las relaciones sino-europeas comienza a tener inconvenientes cuando la crisis financiera del 2008 golpea a las economías occidentales, y la RPC favorece su posición al comprar deuda pública de los países europeos, empezando a sembrar los primeros indicios de desconfianza en la Unión (Prieto Barco, 2022). A raíz de ello, el bloque europeo inicia los primeros pasos de un nuevo enfoque hacia China. No obstante, en el año 2012, se establece un mecanismo que, pronto, se vuelve un pilar fundamental para el vínculo, el Diálogo de Alto Nivel *People-to-people* (P2P), para fomentar la cultura, los intercambios de personas y conocimiento, y mejorar la imagen de ambos en sus respectivas poblaciones.

La llegada de Xi Jinping al gobierno de la RPC en el año 2013 constituye un cambio en el rol de China en el mundo que también va a repercutir en el vínculo sino-europeo. Un año antes se había establecido la plataforma “16+1”, un mecanismo diplomático entre la RPC y 16 Estados de Europa Central y Oriental (11 de los cuales son Estados miembros de la UE). Con la esperanza de que los beneficios económicos fueran significativos, dicha iniciativa tenía el objetivo de promover el comercio y las inversiones entre las partes. Pero este proyecto puede ser visto como la primera estrategia de “divide y reinarás” por parte del gobierno chino *vis-à-vis* la UE (Běrziņa-Čerenkova et al, 2024).

A pesar de ello, el gobierno de Xi buscó consolidar la relación con Europa. No solo comenzaron las negociaciones para firmar un Acuerdo de Inversiones, que reemplazaría los acuerdos vigentes, en pos de equilibrar y mejorar las oportunidades de este ámbito, sino que también se estableció la “Agenda Estratégica de Cooperación UE-China 2020”, que presenta los pilares fundamentales del vínculo: paz y seguridad, prosperidad, desarrollo sostenible, y los intercambios entre los pueblos (SEAE, 2020a).

En 2016, con el propósito de actualizar la política europea hacia China, la Comisión presidida por Jean-Claude Juncker, en conjunto con la entonces Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, publicaron el documento titulado “Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China”. El mismo sigue la línea establecida en los documentos conjuntos UE-China que anteriormente habían sido publicados, reconociendo que la UE debía aprovechar las oportunidades que ofrecía el vínculo con la RPC, fomentando la reciprocidad y competencia justa para obtener un beneficio mutuo de las relaciones en todos sus ámbitos (Comisión Europea, 2016). Esta publicación es crucial ya que, como se reconoce luego en la estrategia del 2019, es el documento que sienta las bases para el futuro viraje que tendrá el abordaje europeo años después (Comisión Europea, 2019). Así, el mismo establece la importancia de consolidar una “única voz” para llevar adelante sus relaciones con la RPC.

A pesar de que la UE mantuvo una postura que se alineaba con los intereses comunes del vínculo, los cambios producidos en la escena internacional en los años posteriores generaron que fuera necesario volver a actualizar la estrategia europea. De esta forma, en marzo de 2019, la Comisión Europea, junto a la Alta Representante, presentan una Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo, titulada “UE-China - Una perspectiva estratégica”. En esta oportunidad, las Instituciones europeas decidieron sistematizar su vínculo de forma diferente, ya que China había ascendido al segundo lugar como socio comercial del bloque, después de Estados Unidos (EE.UU.). El impacto económico y político de China sobre la UE estaba en aumento, lo que había suscitado una creciente inquietud entre los gobiernos europeos (Comisión Europea, 2019).

Esta estrategia, a la que comúnmente se conoce como el “tríptico”, término que adoptaremos en este trabajo, se volvió el “norte” de la política de la UE hacia el gigante asiático. La parte más significativa de dicha Comunicación Conjunta es donde la UE intenta definir el lugar y los roles que la RPC le presenta en diferentes planos: “China es simultáneamente, en diferentes ámbitos políticos, un *socio cooperador* con el que la UE ha aproximado objetivos, un *socio negociador* con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un *competidor económico* en la consecución del liderazgo tecnológico y un *rival sistémico* en la promoción de modelos alternativos de gobernanza” (Comisión Europea, 2019: 1). Así se plantea la categorización que será central para este trabajo, y que justifica la elección de esta publicación como uno de los documentos esenciales a utilizar para el desarrollo del análisis.

Desde la publicación de la estrategia del 2019 hasta nuestros días, las relaciones sino-europeas se vieron atravesadas por una serie de acontecimientos sistémicos, que las complejizan aún más. Primero, los cambios en la relación transatlántica luego de la administración de Donald Trump y la confrontación bilateral que la misma orquestó hacia China, desatando una “guerra comercial” que generó daños colaterales para la UE. Posteriormente, la pandemia de COVID-19 y las diversas estrategias adoptadas por la UE para enfrentarla, junto con los intensos vínculos bilaterales que la RPC estableció al ofrecer ayuda a algunos Estados europeos, evidenciaron una respuesta tardía de la Unión y acentuaron aún más su dependencia. Finalmente, la invasión de Rusia a Ucrania intensificó las tensiones geopolíticas, favoreciendo el acercamiento transatlántico de Europa y distanciándose de la RPC, que mantiene un estrecho vínculo con el gobierno de Vladimir Putin.

Para el año 2023, el escenario se configuró como la antesala de una nueva estrategia de la UE hacia China. El 30 de marzo, Ursula von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea, pronunció un discurso sobre las relaciones sino-europeas ante los *think tanks* Mercator Institute for China Studies (MERICS) y European Policy Centre (EPC). En su intervención, sentó las bases para una nueva propuesta europea: una estrategia de “*de-risking*” respecto a China. Esta propuesta no solo busca mitigar los

riesgos actuales, sino también establecer un enfoque más amplio y profundo que trascienda el simple “desacoplamiento” (Bērziņa-Čerenkova et al., 2024).

Von der Leyen argumenta que la estrategia de la UE hacia China debe ser revisada y ajustada a la luz de los recientes cambios en la política y las acciones de China. Destaca que estos cambios han dejado obsoletos o incompletos los instrumentos defensivos previos creados a partir del tríptico, presentando ahora grandes riesgos para la UE. Además, enfatiza que las relaciones sino-europeas se han vuelto más complejas y desafiantes en los últimos años, lo que requiere un enfoque más coordinado y asertivo para abordar las preocupaciones económicas y de seguridad (Comisión Europea, 2023a).

El mismo espíritu del discurso de la Presidenta de la Comisión se refleja en una conferencia de prensa de Josep Borrell, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, durante un plenario del Parlamento Europeo destinado a debatir la necesidad de una estrategia coherente para las relaciones de la UE con China. En su intervención, Borrell reconoce que el tríptico debe ser recalibrado para adaptarse a las nuevas circunstancias de la realidad internacional (SEAE, 2023b).

Un año después, en marzo de 2024, el Parlamento Europeo publicó un estudio encargado por el Comité de Asuntos Exteriores sobre las relaciones sino-europeas, titulado “*EU-China relations: De-risking or de-coupling – the future of the EU strategy towards China*” (Relaciones UE-China: Reducción de riesgos o desacoplamiento – el futuro de la estrategia de la UE hacia China). En este *non-paper*, un equipo de expertos europeos en China abordó los temas más importantes relacionados con las relaciones UE-China y la política exterior de China. La evaluación que realizaron del tríptico indica que, aunque ha sido ampliamente adoptado como una descripción de las relaciones, no puede considerarse una verdadera estrategia. A pesar de que ha sido útil como marco descriptivo, no ofrece una guía sobre cómo abordar las complejidades de la relación con China. Este hecho, sumado a las diferentes posturas de los Estados miembros, ha dificultado el establecimiento de un consenso claro y unificado sobre la estrategia hacia China. Además, este enfoque ha sido malinterpretado tanto dentro como fuera de la UE, generando confusiones sobre el significado del término “rivalidad sistémica” y la percepción global de la UE.

El recorrido de los párrafos anteriores revela cómo se configuró una especie de consenso dentro de las Instituciones europeas sobre la insuficiencia del tríptico. El aumento de los riesgos asociados con la relación con la RPC se ha convertido en una gran preocupación para Bruselas, lo cual queda demostrado en sus esfuerzos por ajustar continuamente su enfoque, adaptándolo a los cambios sistémicos y al ascenso de la RPC como uno de los polos de poder más significativos en el sistema internacional actual.

La propuesta de una nueva estrategia en 2023 para gestionar las relaciones con China evidencia, en cierta medida, las limitaciones de la estrategia de 2019, a pesar del

acierto de definir los tres “roles” de la RPC en el vínculo sino-europeo. Es por ello que, como decisión metodológica, decidimos enfocarnos en la estrategia formulada en el año 2019 presentada por la Comisión Europea. Este análisis busca focalizarse en ella para demostrar cómo la misma ha moldeado la política exterior del bloque europeo hacia China, dar cuenta de su implementación durante el periodo 2019-2024, y también develar cuáles fueron los motivos que llevaron a la Comisión Europea a plantear la necesidad de su actualización para su puesta en práctica en el futuro.

Dicho abordaje nos permitirá dar respuesta a la pregunta de investigación que guía este trabajo: ¿Cómo fue el desarrollo de la *efectividad externa* de la UE en tanto actor global vis-à-vis China en las dimensiones: valores, seguridad económica y seguridad estratégica durante el período comprendido entre 2019 y 2024?

La misma nos permitirá materializar el objetivo general del presente trabajo; analizar la efectividad externa de la UE como actor global vis-à-vis China en tres dimensiones centrales: valores, seguridad económica y seguridad estratégica durante el periodo 2019 - 2024. Dicha selección responde a una serie de cuestiones. Primero, se justifica como una decisión metodológica, ya que analizar la totalidad de las aristas y dimensiones que constituyen la relación entre la UE y China excedería los requisitos de una tesina de grado. Segundo, la selección de dichas dimensiones se corresponde con la determinación por parte del actual Alto Representante de las tres líneas que necesitan actualizarse en el proceso de recalibrar el tríptico. Dicha delimitación se encuentra presente tanto en su discurso ante el plenario del Parlamento Europeo del mes de abril del 2023, como en la conferencia de prensa luego de la reunión informal de los Ministros de Relaciones Exteriores, las conocidas “reuniones Gymnich”<sup>1</sup>, del mes de mayo del 2023.

En palabras de Borrell, la UE debe actualizar su enfoque centrándose en tres áreas clave que reflejan la evolución de China y la trayectoria de los asuntos externos desde el año 2019. Primero, el Alto Representante subraya que existen grandes diferencias entre la UE y la RPC en cuanto a “valores”, ya que no comparten el mismo sistema político, lo que lleva a concepciones divergentes sobre temas como los derechos humanos. En segundo lugar, señala la “*seguridad económica*” como un área problemática, debido a que las relaciones comerciales se están volviendo cada vez más desequilibradas, lo que aumenta la dependencia europea de China, especialmente en sectores críticos como la tecnología. Finalmente, se refiere a la “*seguridad estratégica*”, destacando dos grandes desafíos en la relación sino-europea: Taiwán y Ucrania (SEAE, 2023b). Aunque estas tres dimensiones se presentan aquí de manera resumida, serán abordadas y desarrolladas con mayor profundidad a lo largo de este trabajo.

---

<sup>1</sup> Las reuniones “Gymnich” son encuentros informales entre los ministros de Asuntos Exteriores de la UE, sin la presencia de asistentes ni decisiones formales. Estas reuniones, que reciben su nombre del castillo Gymnich en Alemania donde se celebró la primera en 1974, se realizan cada seis meses y permiten discusiones estratégicas en un ambiente más relajado. La ubicación varía según el país que preside el Consejo de la UE (ElDiario.es, 2023).

Partiendo de esta base, se plantean una serie de objetivos específicos, que serán respondidos en su respectivo capítulo. En todos los casos nos estamos refiriendo a la relación de la UE con China. El primero de ellos es precisar la efectividad externa de la UE en la dimensión de los “valores” en el periodo 2019 - 2024. El segundo es analizar la efectividad externa de la UE en la dimensión de “seguridad económica” durante el periodo 2019 - 2024. El tercero es examinar la efectividad externa de la UE en la dimensión de seguridad estratégica durante el periodo 2019 - 2024.

Como se expuso en los párrafos anteriores, el recorte temporal que guiará este análisis se define a partir de la publicación de la estrategia de la Comisión Europea para China en marzo de 2019. El mismo se extiende hasta junio del año 2024 ya que en dicho mes tuvieron lugar las elecciones del Parlamento Europeo que no solo determinaron una nueva composición del Parlamento sino también la nueva conformación de la Comisión. El recambio dentro de la misma será decisivo para la evolución de la nueva estrategia de la UE frente a la RPC.

La hipótesis de este trabajo es que la pérdida de efectividad externa de la UE como actor global vis-à-vis China se manifiesta en tres dimensiones: valores, seguridad económica y seguridad estratégica en el periodo 2019-2024. Desde la publicación del tríptico, la estrategia de la UE se ha mostrado como meramente descriptiva, sin un plan de acción conjunto que fomente una “única voz europea” hacia China ni influya en su comportamiento para cumplir los objetivos que desea la UE, especialmente en áreas que hoy resultan problemáticas.

Para enriquecer este trabajo, y dada la particularidad del objeto de estudio, resulta fundamental desarrollar el marco conceptual que guiará el análisis. Desde la introducción del concepto de *actorness* (capacidad de actuar o de desempeñarse como un actor)<sup>2</sup> en la década de 1970, el avance teórico en torno a este término ha permitido construir una perspectiva que abarca el papel de la UE en sus relaciones internacionales, destacando sus características únicas como un actor “*sui generis*”. Por ello, realizaremos un breve recorrido histórico por algunos de los principales aportes de la extensa literatura sobre *actorness*, que permite enmarcar el accionar de la UE como un actor global.

Siguiendo a Drieskens (2016), podemos ubicar el germen de esta corriente en la creación del concepto por Carol Ann Cosgrove y Kenneth J. Twitchett en 1970, en un contexto donde tanto las entonces Comunidades Europeas como Naciones Unidas tenían cada vez más influencia en el sistema internacional. Entienden que la noción de *actorness*, es decir, la capacidad de un actor, en este caso, una organización internacional para actuar en el ámbito internacional, depende de tres elementos: su poder de decisión autónomo, su impacto en las relaciones internacionales, y la importancia que le atribuyen sus miembros.

---

<sup>2</sup> Término de difícil traducción al español pero que podría aceptarse como la capacidad de actuar en el escenario internacional.

Por lo general, cuando se habla del origen de esta corriente teórica, se hace referencia a los aportes de Gunnar Sjöstedt (1997), quien estableció dos condiciones que permitían entender a la entonces Comunidad Europea como un actor internacional, que creemos determinantes para los fines de este trabajo. Por un lado, se refiere a lo que un actor puede hacer en teoría, basado en sus recursos y habilidades, siempre que cuente con un mínimo grado de cohesión interna. Por otro lado, aborda cómo ese actor utiliza dichas capacidades en la práctica, lo que implica un mínimo grado de separación del medio interno. Esta última entendida como la capacidad de un actor para interactuar y tomar decisiones de manera efectiva, minimizando la influencia de las dinámicas internas que podrían obstaculizar su acción.

De estas nociones surgen sus conceptos más relevantes: los conceptos de “*actor capability*” (capacidad de actuación del actor) y “*actor behaviour*” (comportamiento del actor). El primero hace referencia a la capacidad de una unidad autónoma de comportarse activa y deliberadamente en relación con otros actores del sistema internacional (Sjöstedt; 1997, citado en Drieskens; 2016). El segundo enfoque busca explicar cómo se traduce esa capacidad en la práctica, subrayando que dicha acción debe surgir del sistema europeo y reflejar, al menos en parte, la identidad de la Comunidad Europea en su conjunto, y no de una de sus partes (Rhinard y Sjöstedt, 2019).

Al inicio de la década de los 2000, podríamos afirmar que la relación entre el proceso de integración europeo y la teoría del *actorness* se volvió simbiótica. Como asegura Drieskens (2016), son muy pocos los autores que forman parte de la corriente teórica aplicándola a otros actores internacionales que no sean la UE (Ayndinli 2013; Hulse 2014). A su vez, los aportes que se fueron incorporando a esta escuela siguieron un camino bastante similar, concentrándose en las condiciones estructurales e internas de la UE para analizar su capacidad de acción. Estos abordajes tendían a asumir la influencia de Unión en el ámbito internacional como una consecuencia *sine qua non* de su accionar (Rhinard y Sjöstedt, 2019).

Por dicha cuestión es que se destaca el “giro” que plantean los aportes de Arne Niemann y Charlotte Bretherton (2013) y de Eugénia da Conceição-Heldt y Sophie Meunier (2014), poniendo la atención en la eficacia del accionar de la UE. Este nuevo enfoque propone dejar de lado el cuestionamiento sobre si era pertinente categorizar a la Unión como un actor internacional, y enfocarse en el impacto que genera su accionar, sus políticas y sus valores en la escena internacional.

Gracias al aporte de las expertas Da Conceição-Heldt y Meunier (2014) es que podemos introducir las nociones que actúan de soporte del marco teórico de este trabajo. Estas herramientas son esenciales para analizar cada una de las dimensiones, permitiéndonos revelar la interacción entre la efectividad externa de la UE y su cohesión interna, tanto entre sus instituciones como entre los Estados miembros, al implementar el tríptico en su relación con China. En primer lugar, se entiende que

“*internal cohesiveness*” (cohesión interna) comprende la habilidad de la UE de formular internamente, y de representar externamente una posición consistente con una única voz -incluso cuando no sea una posición apoyada por todos sus miembros-. En segundo lugar, se define el término “*external effectiveness*” (efectividad externa) como la habilidad de influir en los resultados o de alcanzar sus objetivos influenciando a otros actores internacionales, en base a una posición colectiva del bloque. Las autoras entienden que hay una correlación entre ambas y que están determinadas por el contexto.

Finalmente, en un plazo temporal más cercano, nos encontramos con múltiples trabajos que intentan crear un enfoque superador, que incorporen las variables tanto internas como externas del *actorness*. Uno de ellos es el aporte de Rhinard y Sjöstedt (2019), que introduce el concepto de “*actor performance*” (rendimiento o desempeño del actor) para abordar los tipos y la calidad de las transacciones precedentes del sistema de la UE, que pueden influir o moldear a los destinatarios en el entorno exterior. Es necesario desglosar esta definición para comprender su incumbencia en el análisis.

Los autores plantean que cuando hablan de “transacciones” hacen referencia a cualquier tipo de acción generada por la UE, que puede ser, por ejemplo, un intercambio comercial, transferencia de conocimiento, el establecimiento de la agenda o la promesa de asistencia militar. Cuando se hace referencia a los destinatarios, se comprende no sólo a los actores internacionales (tanto nacionales, como supranacionales), sino también a cualquier estructura o proceso internacional, como puede ser por ejemplo un protocolo sobre biodiversidad que se trate en el ámbito de Naciones Unidas. Y cuando se refiere a esta capacidad de “*performance*”, los autores entienden que la misma está determinada por las condiciones internas del sistema de la UE: su autonomía, sus valores, sus capacidades y su cohesión. Es decir, es un concepto que nos permite entender el “ida y vuelta” del accionar de la UE, evaluar lo que hace en el plano internacional, pero teniendo presente que está moldeado por las condiciones internas.

Finalmente, también elegimos incorporar la noción de impacto de Rhinard y Sjöstedt (2019) para observar los resultados de las acciones emanadas de la UE. Fundamentándose en los aportes de la corriente que enfatiza la “*effectiveness*” (eficacia), los autores introducen la posibilidad de medir su impacto externo: examinando las acciones de otros actores internacionales y determinando si éstas han cambiado, directa o indirectamente, como resultado de la intervención de la UE. Es decir, los impactos moldean las demás variables, ya sea las internas, que hacen al proceso de integración europeo (como son la autonomía, la cohesión interna, la coherencia de sus valores), a su capacidad de *performance*, y al contexto externo en su conjunto.

Por último, es preciso realizar una aclaración que creemos determinante al momento de iniciar el análisis. Cuando hacemos referencia a la posibilidad de medir el impacto externo de una política, comprendemos que ello presenta un gran desafío en las

Ciencias Sociales, y en particular en Relaciones Internacionales, debido a la complejidad y la interconexión de los factores que influyen en estos campos. A diferencia de las Ciencias Exactas, donde los resultados pueden ser replicados y medidos con precisión, las Ciencias Sociales lidian con fenómenos que son contextuales, dinámicos y cuyas variables son difíciles de aislar, como pueden ser la cultura, la política y las relaciones de poder.

En Relaciones Internacionales, el impacto de una política o intervención puede variar significativamente según el contexto geopolítico o histórico y las percepciones de los actores involucrados. Además, la naturaleza interdisciplinaria del campo y la influencia de factores tanto internos como externos a los Estados hacen que el impacto sea multifacético y más complejo de cuantificar. Por lo tanto, es fundamental advertir que los resultados y conclusiones de este análisis deben tomarse con cautela, dado que la medición del impacto en Relaciones Internacionales está sujeta a la complejidad y dinamismo de los factores involucrados, lo que dificulta la precisión y replicabilidad características de otras disciplinas.

## Capítulo I

### La dimensión de los “valores” en el tríptico de la UE: ¿China como “socio” o “rival sistémico”?

Como ya se anticipó en el apartado anterior, la publicación del tríptico se constituyó como un parteaguas para la acción exterior europea con respecto a China. Este enfoque polifacético no solo nos permite comprender el abordaje europeo en torno al ascenso chino de los últimos años, sino que se convierte en el abordaje conceptual que utilizaremos para analizar el vínculo en el periodo 2019-2024. A raíz de ello, en la presente sección, ahondamos sobre una de las dimensiones que más peso tiene en la relación sino-europea. Cuando el Alto Representante plantea la cuestión de los “valores” como una *issue-area*, luego de la reunión informal de Ministros de Relaciones Exteriores, se refiere a su importancia debido a las diferencias entre los sistemas políticos de la UE y China. En ese contexto, destaca que la UE cuenta con un sistema político multipartidista y una economía de libre mercado, lo cual fundamenta una comprensión distinta de los valores, como pueden ser los derechos humanos, tanto individuales como colectivos (SEAE, 2023b).

Para comenzar el análisis, consideramos fundamental introducir algunas cuestiones generales que permitan especificar las diferencias entre los sistemas políticos europeo y chino a las que hace referencia Borrell en la reunión Gymnich de mayo del 2023. Respecto a la UE, es necesario partir del Tratado de Lisboa (con entrada en vigor en 2009), que establece constitucionalmente la obligación de la Unión de integrar sus valores en todos los aspectos de las relaciones con terceros Estados (Taylor, 2022). Esta determinación, recogida en el Artículo 21 del Tratado, se alinea con el objetivo de incorporar entre las principales misiones de su política exterior y de seguridad “el desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (UE, 2024). Esta misión del bloque también se encuentra en los objetivos centrales de las estrategias de política exterior de muchos de sus Estados miembros.

Además, se encuentra en línea con la percepción de la UE como una potencia normativa. Siguiendo a Manners (2002), la UE se distingue por su capacidad para influir en el orden mundial a través de la promoción de normas y valores éticos, tales como la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, en lugar de depender de medios coercitivos o materiales. Esto se traduce en una estrategia que prioriza la persuasión y el diálogo, buscando integrar sus principios normativos en la política internacional y en las relaciones con otros estados. El autor argumenta que no se mide solo por la cantidad de normas que promueve la UE, sino también por su coherencia y consistencia en la aplicación de estos principios a nivel interno y externo.

Como consecuencia, la UE ha desarrollado diversos mecanismos para difundir su poder normativo. Estos mecanismos pueden clasificarse en dos categorías: simbólicos (como declaraciones públicas) y sustantivos (por ejemplo, compromisos bilaterales directos). De manera abstracta, estos mecanismos reflejan las dimensiones pasiva y activa del poder normativo de la Unión (Taylor, 2022). La primera dimensión se refiere a la capacidad de la UE para influir en otros actores a través de esfuerzos deliberados, tales como la socialización y los acuerdos de cooperación. La segunda dimensión ilustra cómo otros actores adaptan sus políticas o prácticas para alinearse con los estándares de la UE, no mediante un compromiso directo, sino como respuesta a las presiones competitivas y a las influencias derivadas del poder económico de la Unión (Manners, 2002).

En pos de la diferenciación, a continuación, abordaremos la naturaleza del sistema político chino, en líneas generales. Desde la fundación de la República Popular en 1949, China se convirtió en un estado socialista. Aunque su Constitución menciona la existencia de una “dictadura democrática del pueblo, dirigida por la clase obrera y basada en la alianza de trabajadores y campesinos”, es ampliamente conocido que es el PCC quien controla los aspectos políticos, sociales y económicos del país.

A pesar de que China ha transitado una gran apertura en términos económicos, lo contrario sucede con respecto a la concentración de poder político del PCC. Desde la llegada de Xi Jinping al gobierno en 2013, se ha intensificado la centralización de los tres principales ejes de poder —el Gobierno, el Partido y el Ejército— bajo su liderazgo. Esto se ha reflejado en un creciente control sobre la población, canalizado a través de campañas anticorrupción que no solo le han permitido aumentar su popularidad, sino también restringir aún más cualquier forma de oposición al régimen. Estas políticas han tenido implicancias significativas para los derechos humanos. Algunos ejemplos claves son la detención masiva extrajudicial de uigures<sup>3</sup> en Xinjiang desde 2017 y la revocación por parte de Beijing de las libertades garantizadas bajo el principio de “Un País, Dos Sistemas” en Hong Kong en 2020. La UE ha señalado estos hechos en informes públicos como puntos conflictivos, que constituyen las principales áreas de desacuerdo entre la UE y China en la actualidad (Taylor, 2022).

Al analizar la situación interna de la RPC, se comprende por qué esta dimensión es tan relevante para el bloque europeo, especialmente dado el papel de la UE como potencia normativa. Cabe señalar que, como parte de su rol, y tal como se ha mencionado anteriormente, Bruselas promueve sus valores en sus relaciones con terceros Estados de manera institucionalizada. En este contexto, adquiere importancia el

---

<sup>3</sup> Los uigures son un grupo étnico de origen turco y religión mayoritariamente musulmana que habita principalmente en la región de Xinjiang. Su identidad cultural y lingüística está más relacionada con las tradiciones de Asia Central que con China, lo que ha generado tensiones significativas. Por ello, el gobierno chino ha implementado una serie de políticas de vigilancia y “reeducación” para controlar lo que considera amenazas de separatismo, extremismo religioso y terrorismo, alegando que Xinjiang ha experimentado episodios de violencia vinculados a grupos separatistas uigures (BBC, 2018)

establecimiento del “Diálogo sobre Derechos Humanos” entre las partes, luego de los acontecimientos de Tiananmen<sup>4</sup>.

### **Las disposiciones en materia de “valores” en el tríptico europeo hacia China**

Previamente, presentamos una breve introducción a la perspectiva estratégica de 2019, publicada como parte de una Comunicación Conjunta de la Comisión Europea dirigida a las demás instituciones del bloque. No obstante, para iniciar el análisis propuesto en este trabajo, es esencial incluir los lineamientos específicos que abordan las dimensiones de los valores en dicha estrategia. Desde el primer apartado, la Comisión adopta una postura clara sobre cómo manejar la relación multifacética con China, partiendo de la premisa de que la RPC es un socio estratégico. En ese sentido, se señala que China ya no puede considerarse un país en vías de desarrollo, sino que se ha consolidado como una potencia mundial, lo que conlleva mayores responsabilidades en el ámbito global. Ese orden internacional, según la UE, se basa en normas, por lo que “las ambiciones reformistas públicamente declaradas por China deben traducirse en políticas o actuaciones proporcionales a su función y responsabilidad” (Comisión Europea, 2019:1).

La comunicación presenta una serie de acciones concretas para ser debatidas por el Consejo Europeo, con el objetivo de abordar tanto las oportunidades como los desafíos en la relación sino-europea. La primera de las acciones se titula “la UE reforzará la cooperación con China para asumir las responsabilidades comunes de los tres pilares de las Naciones Unidas: derechos humanos, paz y seguridad, y desarrollo”. En ella se plantea la posibilidad de “cooperar con China para apoyar un multilateralismo efectivo”, lo que sugiere un enfoque en el que China es vista como un socio con el que la UE puede aproximar sus objetivos.

Sin embargo, también se hace una salvedad respecto a la elección de la vía de la cooperación en el ámbito multilateral. Al recalcar la importancia de colaborar en la defensa del orden internacional basado en normas, la Comisión señala que, aunque la RPC “ha reiterado frecuentemente sus legítimas peticiones de reforma de la gobernanza global para dar una mayor participación y poder de decisión a las economías emergentes, no siempre se ha mostrado dispuesta a aceptar nuevas normas que reflejen la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas que un papel más protagonista lleva aparejadas” (Comisión Europea, 2019:2) Así, se comienza a vislumbrar el papel de China como un rival sistémico, lo cual queda claro cuando se enfatiza que “defender de forma selectiva algunas normas en detrimento de otras debilita la sostenibilidad del orden internacional basado en normas” (Comisión Europea, 2019:2).

---

<sup>4</sup> El 4 de junio de 1989, las tropas chinas abrieron fuego contra estudiantes y trabajadores que habían participado en una protesta pacífica en la plaza de Tiananmen en Beijing y sus alrededores. Los manifestantes exigían principalmente reformas políticas y económicas, pero también abogaban por el fin de la corrupción, la censura y las restricciones a los derechos básicos (Amnistía Internacional, 2024).

En pos de promover un multilateralismo eficaz, la Comisión subraya el papel de China como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, destacando la responsabilidad que conlleva esa posición para sostener los tres pilares fundamentales del sistema multilateral: los derechos humanos, la paz y la seguridad, y el desarrollo. Asimismo, se reafirma el compromiso de la UE de apoyar a las Naciones Unidas como el núcleo de este multilateralismo efectivo (Comisión Europea, 2019).

Al abordar directamente la cuestión de los derechos humanos, la Comisión destaca que el nivel de compromiso en este ámbito será un indicador clave de la calidad de la relación bilateral entre la UE y China. Aunque reconoce los avances logrados por China en derechos económicos y sociales, la Comisión subraya que la situación de los derechos humanos se ha deteriorado, especialmente en regiones como Xinjiang y en relación con los derechos civiles y políticos, como lo demuestra la continua represión contra abogados y defensores de derechos humanos. Además, se resalta la importancia de proteger los derechos humanos de los extranjeros en China, tanto europeos como de otras nacionalidades (Comisión Europea, 2019).

En el siguiente apartado analizaremos cómo los lineamientos del tríptico se convierten en temas recurrentes en los diálogos bilaterales sobre derechos humanos entre ambos. Estas directrices reflejan la firme postura de la UE de consolidar el respeto por los derechos humanos como una prioridad en su política exterior y de mantener los estándares mínimos que considera fundamentales. No obstante, veremos cómo, en numerosas ocasiones, Bruselas no obtendrá la respuesta esperada de Beijing en su esfuerzo por que este se adhiera a dichos estándares.

### **El diálogo sobre derechos humanos entre la UE y China**

Desde la institucionalización de este mecanismo bilateral en el año 1995, la realización periódica del Diálogo sobre derechos humanos se ha concertado alternando las sedes de su celebración entre la presidencia de turno de la UE y su sede en RPC. Tras la represión de Tiananmen en junio de 1989, la UE congeló sus relaciones con China, impuso un embargo de armas y, junto con EE.UU., coordinó resoluciones públicas de Naciones Unidas para condenar el historial de derechos humanos de Beijing. Al considerar estas resoluciones como una amenaza existencial en el contexto de las transiciones poscomunistas, China propuso la creación de un diálogo institucionalizado (Taylor, 2022).

El propósito de establecer este ámbito de concertación fue crear un entorno “franco y constructivo” en el que los funcionarios de ambas partes pudieran expresar sus preocupaciones sobre la situación de derechos humanos en el territorio de la contraparte. El Diálogo se enfoca en la discusión recíproca de los registros de derechos humanos del otro. Las conversaciones se mantienen confidenciales, y sólo se publican comunicados de prensa al final de cada encuentro, los cuales detallan los temas tratados.

En el mismo, cada parte está representada por una delegación específica: la parte europea está formada por el grupo de Derechos Humanos del Consejo y la Dirección General para los Derechos Humanos de la Comisión; la parte china está representada por el Director General del Departamento de Conferencias Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores y otros diplomáticos (Esteban, 2007).

A lo largo de los años, la variedad de temas abordados en las reuniones ha evolucionado en respuesta a los acontecimientos internacionales. En la mayoría de estos encuentros, la UE presenta una lista de casos individuales, a los cuales la delegación china generalmente responde de manera informal durante el diálogo. China se ha opuesto firmemente a esta práctica, considerándola contraria a los principios de respeto mutuo y no injerencia en los asuntos internos. Sin embargo, ha utilizado esta modalidad para responder a las preocupaciones europeas, denunciando el trato dentro de la UE de los refugiados, migrantes, y las manifestaciones de racismo y xenofobia en territorio europeo.

Con el tiempo, se ha ido ampliando el alcance de las reclamaciones para incluir casos de ciudadanos europeos, uigures, personas perseguidas por sus creencias religiosas, defensores y abogados chinos detenidos por promover los derechos humanos fundamentales, así como individuos encarcelados por defender los intereses de los trabajadores y ejercer el derecho a la libertad de expresión. Bruselas también ha abordado la situación en Xinjiang y el Tíbet en estos diálogos, temas que se incluyeron en la Comunicación de 2019.

No obstante, en las conferencias de prensa correspondientes no se hizo referencia a una respuesta específica de China sobre estas cuestiones, ni se observó un cambio significativo en la situación interna del país después del 37º diálogo, celebrado un mes después de la publicación del tríptico. Desde 2019, la respuesta china a las solicitudes de la UE ha sido consistentemente evasiva y ha estado marcada por la negación de las críticas. Esto pone de manifiesto una de las principales cuestiones de nuestro análisis: la dificultad de la UE para obtener resultados favorables respecto a la actuación de China en materia de derechos humanos, a pesar de utilizar mecanismos de concertación como éste.

Es fundamental resaltar el carácter cooperativo de este mecanismo, que depende de la voluntad de las partes para alcanzar acuerdos. Esta característica ha suscitado numerosas críticas de organizaciones de la sociedad civil y de la opinión pública, que en varias ocasiones ha pedido la suspensión del mecanismo debido a lo que estos actores describen como crisis en la situación de los derechos humanos en China. Un claro ejemplo de esta postura se refleja en un artículo publicado por Amnistía Internacional en 2019, un mes después de la publicación del tríptico. El artículo recoge las opiniones de grupos activistas en defensa de los derechos humanos tras el deterioro de la situación en Xinjiang ese mismo año. Los activistas señalaron que “el diálogo se ha convertido en un vertedero para las preocupaciones y críticas sobre los derechos humanos,

permitiendo a los líderes de la UE y de China evitar enfrentar estas cuestiones directamente a alto nivel” (Amnistía Internacional, 2019).

Debido a su carácter cooperativo, este mecanismo permite a las partes cierto margen para decidir sobre la suspensión de las reuniones. Incluso le ha otorgado la posibilidad de que una de las partes se ausente de algunas sesiones del diálogo, como ocurrió en la reunión de abril de 2019. En la conferencia de prensa correspondiente, se indicó que la delegación china no participó en la agenda completa del diálogo, declinando específicamente participar en lo que la UE describió como un “intercambio significativo de opiniones” con la sociedad civil (SEAS, 2019).

Asimismo, el mecanismo experimentó una suspensión en el periodo analizado. Entre 2019 y 2023, el diálogo se interrumpió primero debido a la pandemia de COVID-19 y, posteriormente, a una serie de sanciones y contrasanciones impuestas por ambas partes. La antesala de esta paralización puede resumirse en varias consideraciones posteriores a la celebración del 37º Diálogo en abril de 2019: la situación de las minorías uigur y kazaja en Xinjiang; la concesión del Premio Sájarov 2019 al activista uigur encarcelado Ilham Tohti; y la represión de las comunidades cristianas, con la excepción de la católica, tras el acuerdo alcanzado en septiembre de 2018 con el Vaticano. Estas cuestiones, que China considera inaceptables para el debate público, subrayan la importancia de este mecanismo de concertación como un espacio para visibilizar dichas problemáticas. Aunque la reticencia de China a modificar su postura limita los resultados concretos, el mecanismo permite al menos denunciar públicamente estas reclamaciones (Higuera, 2020)

Si bien la pandemia de COVID-19 fue la causa inicial de la suspensión de las reuniones, los desacuerdos y las sanciones impuestas por ambas partes prolongaron el impasse. El 22 de marzo de 2021, el Consejo Europeo implementó una serie de medidas restrictivas contra once personas y cuatro entidades por su responsabilidad en violaciones de derechos humanos en varios países. China fue uno de los Estados incluidos en dicha lista, debido a las detenciones arbitrarias masivas, en particular de uigures en la región de Xinjiang. La UE presentó estas sanciones como una clara señal de su “firme determinación de defender los derechos humanos y actuar de manera tangible contra los responsables de violaciones y abusos” (Consejo Europeo, 2021).

Según el régimen de sanciones de la UE en materia de derechos humanos, las personas y entidades incluidas en las listas están sujetas a la inmovilización de sus activos en la UE, a una prohibición de viajar a territorio europeo, y a la restricción de proporcionar fondos, de manera directa o indirecta. En respuesta a ello, la RPC anunció una serie de contrasanciones para diez personas y cuatro entidades europeas. Entre los afectados se encontraban miembros del Parlamento Europeo y del Comité Político y de Seguridad del Consejo<sup>5</sup>. Según la RPC, estos individuos habían cometido agravios

---

<sup>5</sup> El Comité Político y de Seguridad desempeña un papel fundamental en la formulación de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Común de Seguridad y Defensa. Es responsable de

contra la soberanía e intereses chinos e intentaron difundir maliciosamente mentiras y desinformación sobre China (Parlamento Europeo, 2021). Es importante señalar que en los siguientes apartados de este trabajo abordaremos la postura del Parlamento Europeo respecto a esta cuestión.

Este episodio pone de relieve la complejidad de las relaciones sino-europeas durante el periodo analizado. En primer lugar, el conflicto surge en un momento delicado para las relaciones mutuas, justo antes de la aprobación del Acuerdo Integral de Inversiones (CAI, por sus siglas en inglés), un tema que se abordará en el siguiente capítulo cuando analicemos la dimensión de seguridad económica del vínculo. En segundo lugar, se pone a prueba la efectividad de la UE como actor global. Este incidente ilustra las dificultades de la UE para influir en el comportamiento de China y alcanzar sus objetivos en la defensa de los derechos humanos. Lo cual es especialmente relevante si consideramos lo planteado por Taylor (2022), quien sostiene que este mecanismo puede verse para la UE como una herramienta sustantiva para la difusión de su poder normativo, con un carácter procesal, representando el medio más cercano a la promoción efectiva de los derechos humanos mediante un intercambio diplomático estructurado.

A pesar de la reanudación del mecanismo bilateral con el 38º diálogo en 2023, y de que este espacio se ha mantenido como el foro necesario para la cooperación en este ámbito, con todas las características y dinámicas previas a su suspensión, la influencia de la UE sobre el accionar chino sigue siendo (extremadamente) limitada, por no decir nula.

### **El paradigma alternativo de derechos humanos de China**

Siguiendo lo planteado por Esteban (2023), creemos que la propuesta de reajustar la política de la UE hacia China no se basa en la evolución interna de los derechos humanos en ese país. En cambio, es el creciente activismo de China para promover un enfoque alternativo de los derechos humanos a nivel global lo que impulsa este reajuste, proponiendo un paradigma diferente al establecido en la Carta Internacional de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Impulsada por su creciente poder económico y político, Beijing se muestra cada vez más confiada en respaldar su propio sistema político y los valores subyacentes. Por consiguiente, los valores políticos “de Occidente” no son aceptados como universales para la RPC, a pesar de ser miembro fundador y signatario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Rühlig, 2018).

---

monitorear la situación internacional, así como de asesorar al Consejo sobre enfoques estratégicos y opciones políticas. Compuesto por embajadores de los Estados miembros con sede en Bruselas, es presidido por representantes del Servicio Europeo de Acción Exterior y se reúne dos veces por semana, o con mayor frecuencia según las necesidades de la agenda política (Consejo de la Unión Europea, 2024).

Frente al paradigma occidental, “China propone una visión relativista y fragmentada de los derechos humanos, que condiciona la implementación de las convenciones internacionales a las condiciones nacionales y subordina las libertades civiles y los derechos políticos al derecho al desarrollo” (Esteban, 2023:1). Este nuevo paradigma chino se interpreta como un intento de legitimar la lógica del partido único, central en su sistema político, y desviar la atención de las violaciones de derechos humanos en regiones como Xinjiang y Hong Kong.

Resulta evidente, entonces, que la visión china contradice fundamentalmente el enfoque de la UE, donde la aplicabilidad universal de los valores occidentales está consagrada incluso en sus tratados constitutivos. Aquí se revela el claro rol de “rival sistémico” que China representa para Bruselas, siguiendo las categorizaciones del tríptico.

El gran desafío para la Unión y lo que pone a prueba su efectividad externa no solo es la promoción de este nuevo paradigma por parte de China, que se opone a los esfuerzos europeos por promover los derechos humanos y sus valores en la comunidad internacional. También es creciente el apoyo de terceros Estados a la interpretación china de los derechos humanos dentro de Naciones Unidas desde 2019, en donde se destacan gobiernos con tintes autoritarios como Rusia, Irán, Cuba, Sudán o Myanmar, y también países en vías de desarrollo como Etiopía, Zimbabue y Argelia (Burkhalter et al; 2023). Dicho apoyo se ha manifestado de diversas maneras, especialmente durante las revisiones periódicas del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Este respaldo marca un cambio significativo en la narrativa china, permitiendo incluso presentarse como un país con un buen historial de derechos humanos, a pesar de las críticas “occidentales” (Rühlig, 2018).

Además del creciente apoyo al paradigma chino, otro factor sistémico que afectó la capacidad de la UE como potencia normativa durante el período analizado fue la postura del gobierno de Trump hacia los derechos humanos. Durante su administración, la UE se vio obligada a posicionarse como el último defensor de los valores liberales en la arena internacional. Al mismo tiempo, se vió forzada a buscar alianzas temáticas para promover principios políticos que van más allá de los derechos humanos, como pueden ser el multilateralismo y el derecho internacional (Rühlig, 2018). En este contexto, los roles de China para la UE se entrelazan: en ocasiones, China es un socio necesario, mientras que, en otras, se convierte en un claro rival sistémico.

En consonancia con ello, se comprende que la UE intente promover diversas alternativas para contrarrestar el enfoque alternativo de derechos humanos propuesto por China. En dichas condiciones, es comprensible que continúe abogando por mantener espacios bilaterales, como el Diálogo de Derechos Humanos, donde puede abordar esta temática directamente con su contraparte.

Al mismo tiempo, como parte de su estrategia geopolítica, la UE ha adoptado nuevas medidas para fortalecer su papel como potencia normativa en derechos humanos. Un ejemplo de ello es la “Ley Magnitsky”<sup>6</sup>, adoptada por el Consejo Europeo el 7 de diciembre de 2020. Este nuevo régimen de sanciones en derechos humanos permite aplicar medidas restrictivas contra personas, entidades u organismos responsables de violaciones o abusos graves en cualquier parte del mundo (Calvet Martínez, 2021). Al superar las sanciones específicas por países y adoptar un sistema más flexible, este régimen permite a la UE actuar con mayor agilidad, sin la necesidad de aprobar un marco jurídico específico para cada caso. Dado el contexto previamente expuesto, es probable que este nuevo régimen se aplique a destinatarios de nacionalidad china en el futuro.

### **Una voz común europea sobre “valores”**

A la luz de los acontecimientos expuestos, tanto sistémicos como en la relación bilateral con China, es fundamental abordar la cuestión de la cohesión interna para evaluar la efectividad externa de la UE en esta materia. Da Conceição-Heldt y Meunier (2014) argumentan que la cohesión interna y la efectividad externa están estrechamente conectadas y se retroalimentan, y que ambas están condicionadas por el contexto global. Entendemos que es esencial que la UE alcance los consensos internos necesarios para enfrentar a una RPC que se presenta como un “rival sistémico” en un ámbito tan sensible y crucial para la política exterior europea y su proyección como actor global.

Nos proponemos comenzar con la postura de la Comisión Europea, que fue la institución responsable de emitir el tríptico en su momento. En ese entonces, la Comisión estaba presidida por Juncker, y la Alta Representante era Mogherini, quienes presentaron dicho documento. Por lo tanto, se les puede atribuir la responsabilidad de otorgarle prioridad a la dimensión de los valores como parte de su estrategia para abordar las relaciones con China. Esta orientación sentó las bases para el enfoque posterior de la Comisión presidida por Von der Leyen, que continuó en la misma línea con su visión geopolítica (Rühlig, 2020). Es fundamental destacar que es la Comisión la que participa en los mecanismos bilaterales con la RPC, buscando promover un carácter más cooperativo y alcanzar consensos sobre derechos humanos, lo que continúa con la lógica de presionar para que la dimensión de los valores tenga un mayor peso en la política exterior de la UE vis-à-vis China.

Luego, debemos abordar el papel del Parlamento Europeo en esta dinámica. Aunque esta institución no tiene poder formal de decisión en asuntos internacionales

---

<sup>6</sup> Los actos jurídicos relacionados con la Ley Magnitsky son regulaciones o decisiones, no “leyes” en el sentido tradicional. Se implementan a través de un reglamento que tiene carácter general y es aplicable directamente en todos los Estados miembros, sin requerir transposición a las legislaciones nacionales. El término “ley” se emplea más en un contexto coloquial y político, buscando enfatizar la seriedad y el propósito normativo de las sanciones asociadas.

(excepto en lo relacionado con los tratados comerciales), desempeña un rol crucial como “vigilante” o “guardián” en las relaciones sino-europeas. A diferencia de otras instituciones, el Parlamento suele adoptar posiciones más firmes en torno a la dimensión de los valores, especialmente en materia de derechos humanos. En este sentido, esta institución, junto con sus comisiones internas, influyen en la política de la UE respecto a China principalmente a través de declaraciones. Entre los ejemplos se incluyen resoluciones centradas en la situación de los defensores individuales de los derechos humanos, así como en las violaciones sistemáticas de derechos humanos, particularmente en el Tíbet y Xinjiang (Rühlig, 2020)

El Consejo Europeo desempeña un papel crucial en la integración de los valores políticos en las relaciones con China, ya que la política exterior y de seguridad es competencia intergubernamental de los Estados miembros y se decide por unanimidad. Aquí aparece el gran desafío para la UE: conciliar la diversidad de intereses y puntos de vista entre los Estados miembros para proyectar una “voz común europea”. Como sostiene Rühlig (2020), si China logra ganar el apoyo de incluso un solo Estado miembro, el Consejo Europeo queda paralizado y se descarta la posibilidad de adoptar un enfoque coherente en la defensa de los valores políticos en sus relaciones con la RPC.

Esto otorga poder a los Estados miembros que, aunque no se oponen abiertamente a la postura de las Instituciones de la UE, han adoptado una actitud más pasiva o discreta, permitiéndoles utilizar cuestiones de valores políticos como moneda de negociación en acuerdos internacionales. Entre los países que potencialmente adoptan una postura disidente, o incluso abiertamente opositora, frente a la política de la UE hacia China, se destacan Grecia y Hungría. Ambos Estados han bloqueado en algunas ocasiones declaraciones del Consejo Europeo sobre los derechos humanos en China, mostrando así una postura favorable hacia China en foros de Naciones Unidas. En el caso de Grecia, esta postura parece estar vinculada a factores coyunturales. Bajo el gobierno del partido Syriza, Grecia incluso ha bloqueado una declaración de la UE en las Naciones Unidas que criticaba el historial de derechos humanos de China. Sin embargo, con el actual gobierno del partido Nueva Democracia, no se han registrado acciones de este tipo. Cabe señalar que el gobierno griego no ha emitido declaraciones públicas sobre la situación de derechos humanos en la RPC, lo cual podría explicarse por su fortalecimiento de relaciones económicas para atraer inversiones chinas. En el caso de Hungría, el primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, ha manifestado públicamente su admiración por el modelo de gobernanza chino (Rühlig, 2020).

Como resultado, se pueden plantear tres lógicas posibles: en primer lugar, la crítica a los valores defendidos por China puede ser utilizada en disputas internas de poder entre los Estados miembros; en segundo lugar, Beijing puede aprovechar esta situación para implementar una estrategia de “divide y vencerás” respecto al bloque europeo; y en tercer lugar, considerando el carácter multidimensional del vínculo, si los

Estados miembros deben decidir entre priorizar intereses económicos o valores políticos, es entendible que los países cuyas economías sean más dependientes del vínculo comercial con China, tiendan a otorgarle más peso a las cuestiones económicas.

### **Reflexiones parciales**

Para concluir el análisis de la dimensión de los valores, creemos que es fundamental dejar en claro ciertas consideraciones. En primer lugar, a pesar de las críticas sobre la ineficacia de los Diálogos, la UE ha utilizado este mecanismo para expresar de manera pública sus críticas y reclamaciones sobre las violaciones de derechos humanos en China. Esta dinámica ilustra cómo Bruselas ha intentado desarrollar su rol como potencia normativa, conceptualizado por Manners. Vemos aquí cómo la UE ejerce tanto su “capacidad de actor” (*actor capability*), actuando de manera activa y deliberada en el ámbito global, como su “comportamiento de actor” (*actor behaviour*), llevando a cabo acciones que reflejan los valores que moldean la identidad europea. Además, a través de modalidades bilaterales, la UE pone en práctica el tríptico, buscando continuar la cooperación en materia de derechos humanos, aunque implique denunciar abusos de la RCP.

En segundo lugar, al analizar la cohesión interna de la UE, es evidente que la defensa de los valores es prioritaria para la UE, lo que se refleja claramente en su relación con China y se expone en el tríptico. Es posible que el consenso sobre la defensa de ciertos valores, tanto dentro de las instituciones como entre los Estados miembros, haya permitido delinear dicha estrategia. Sin embargo, en la práctica, esta cohesión no se ha traducido directamente en una mayor efectividad externa para la UE como actor global. Un aspecto a destacar es el rol crucial del Parlamento Europeo, que, al actuar como “vigilante” y promotor de los valores políticos, contribuye a reforzar esta línea en la política europea hacia China.

En tercer lugar, si realizamos un balance del impacto de la estrategia europea hacia China en esta dimensión, observamos una pérdida evidente de efectividad externa de la UE. Los esfuerzos europeos no se han traducido en cambios en la postura de China sobre su situación interna, ya que el país logra esquivar las críticas apelando a la defensa de principios como la no injerencia en sus asuntos internos. Tampoco han frenado la emergencia del paradigma alternativo de derechos humanos que China propone. A pesar de los empeños de la UE, este paradigma ha ganado cada vez más adhesiones de terceros Estados, incluso en foros multilaterales como las Naciones Unidas. Coincidimos con lo planteado por Taylor (2022), quien sostiene que, si bien China ha realizado gestos de buena voluntad en momentos de necesidad geopolítica, es probable que continúe desestimando los derechos humanos, el Estado de derecho y otros valores que la UE considera fundamentales.

Finalmente, es importante destacar que la dimensión de los valores es una de las más complejas para evaluar la efectividad de la UE como actor global. De este modo, el impacto de sus acciones externas no depende únicamente de su propia capacidad, sino que el mismo está estrechamente relacionado con la agencia de un Estado soberano. En ese sentido, basta con evocar el fortalecimiento de la RPC en dicha materia en virtud de su influencia internacional, del creciente autoritarismo allí imperante y de su habilidad para obtener respaldo internacional, bien sea de Estados autoritarios como Rusia, como así también de países en vías de desarrollo como Zimbabue o Argelia, en función de la influencia económica del gigante asiático sobre estos últimos. En adición, su dominio económico se extiende incluso sobre Estados miembros del bloque europeo. De modo que, si bien la defensa de los valores es fundamental para la UE, ésta puede verse comprometida por los lazos económicos de la Unión y de los Estados que la conforman. En efecto, el temor impartido por China en cuanto a su accionar a través de la efectivización fortuita de posibles sanciones económicas tracciona como un elemento que cobra vital importancia en sus vinculaciones con Occidente.

## Capítulo II

### La dimensión de “seguridad económica” en el tríptico de la UE: ¿China como socio negociador o como competidor económico?

Como presentamos en secciones anteriores, la “seguridad económica” constituye otra dimensión que se busca explorar en este trabajo. En su discurso en el plenario del Parlamento Europeo, Borrell hace referencia a la relación económica entre la UE y China, planteando que la misma “está terriblemente desequilibrada. Nuestro déficit comercial es abismal y no deja de crecer. China ya no es el suministrador de bienes baratos producidos gracias a una mano de obra barata. Al contrario, está en la punta del desarrollo de las tecnologías y es un competidor en aquellos bienes más sofisticados.” (SEAE, 2023a:1). Además, el funcionario realiza la salvedad de comparar la situación con la relación entre la UE y Rusia, equiparándola con la dependencia europea de la energía rusa (SEAE, 2023a).

El Alto Representante ofrece la siguiente interpretación sobre el estado de la relación económica sino-europea: “Nuestra relación está desequilibrada debido a nuestra dependencia de ciertos productos, lo que nos hace vulnerables. Esta vulnerabilidad se acentúa porque estos productos, materias primas, están integrados en cadenas de producción que desembocan en bienes finales que importamos desde China” (SEAE, 2023a:1). En este contexto, emerge un concepto clave para el análisis de este apartado: la reducción de riesgos o *de-risking*. Según Borrell, es crucial que la UE implemente esta idea, propuesta por Von der Leyen, que aboga por “diversificar nuestras fuentes de suministro, reconfigurar las cadenas de valor, controlar las inversiones *in* y *out*, desarrollar instrumentos anticoerción, pero siempre respetando las reglas de la Organización Mundial del Comercio” (SEAE, 2023a:1).

Además, Borrell subraya que “reducir los riesgos” respecto a China no significa desacoplar las economías, ya que la UE depende en gran medida del comercio internacional. Y un desacoplamiento privaría a Bruselas de ser un contrapeso económico, dejando espacio para que otros actores internacionales ocupen ese lugar (SEAS, 2023a). Por lo tanto, este concepto debe entenderse como “diversificar para reducir vulnerabilidades, pero reducir vulnerabilidades al fin de cuentas es lo mismo que aumentar nuestra autonomía” (SEAS, 2023a:1).

A partir de esta definición de lo que la UE considera como “seguridad económica”, identificamos una serie de cuestiones fundamentales para analizar este aspecto de la relación sino-europea durante el período estudiado. Las mismas nos ayudarán a entender por qué las propuestas del tríptico no alcanzaron los resultados esperados, lo que ha llevado a la necesidad de plantear un nuevo enfoque, como el *de-risking*, para abordar esta dimensión en el futuro.

La delimitación de este capítulo intentará abordar la doble problemática de los vínculos económicos entre la UE y China, que la estrategia de *de-risking* busca resolver. En primer lugar, se encuentra el desequilibrio en los términos de la relación. Esta cuestión debe interpretarse como una preocupación de la UE ante la falta de igualdad de condiciones entre ambos. Como señala Esteban (2023), la ausencia de reglas comunes de gobernanza económica ha creado un terreno ventajoso para las empresas chinas, a costa de los intereses y beneficios de las empresas y trabajadores europeos.

En segundo lugar, se encuentra la dependencia excesiva en sectores estratégicos. Según Esteban (2023), estas son áreas en las que la UE necesita importaciones para cubrir sus necesidades, las cuales están altamente concentradas en proveedores chinos. Ejemplos de estos productos son aquellos cruciales para las transiciones verde y digital, como los paneles solares y las baterías de litio, así como materias primas esenciales para el desarrollo de componentes de alta tecnología o medicamentos.

### **Las disposiciones sobre la “seguridad económica” en el tríptico**

Para abordar los lineamientos específicos que tratan la dimensión de la seguridad económica en el tríptico de la Comisión, es necesario partir de una observación esencial que contextualiza el estado de la relación económica en el momento en que se plantea la estrategia. Resulta relevante considerar el cambio de narrativa que la UE introduce respecto a China, postulando que la RPC ya no es un país en vías de desarrollo y que, por lo tanto, Bruselas ya no está dispuesta a aceptar reglas de juego asimétricas o exclusivamente ventajosas para China. Este enfoque podría estar relacionado con el hecho de que, en el momento de la publicación del tríptico, China se había convertido en el segundo socio comercial de la UE, después de EE.UU., mientras que la UE se posicionaba como el mayor socio comercial de China (Comisión Europea, 2019).

Partiendo de la idea del enfoque multifacético que propone el tríptico, al centrarnos en los roles que pueden ayudarnos como herramientas conceptuales al analizar esta dimensión, encontramos dos que resultan útiles. Por un lado, está el rol de China como “un socio negociador con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses” (Comisión Europea, 2019:1) y, por otro, “un competidor económico en la consecución del liderazgo tecnológico” (Comisión Europea, 2019:1). Estos roles serán fundamentales para el análisis de las diversas aristas de la relación económica, ya que la UE buscará mejorar las condiciones de la relación mediante la negociación bilateral a través de mecanismos como el CAI, pero también creará nuevos instrumentos y disposiciones para tomar ventaja en la competencia económica con China.

Las relaciones económicas y comerciales son una de las dimensiones centrales de la estrategia, lo cual se refleja en el lugar destacado que ocupan en las acciones que la Comisión Europea propone en el tríptico para ser debatidas por el Consejo Europeo.

En el apartado IV, titulado “Establecer unas relaciones comerciales y de inversión más equilibradas y recíprocas” (Comisión Europea, 2019:6), se comienza a delinear el estado de la relación en dicho momento. Se plantea que la UE y China son mercados estratégicos entre sí, con un comercio diario que supera los 1.000 millones de euros. La Comisión considera esta relación como una oportunidad significativa para la UE, especialmente en el contexto del crecimiento del mercado interno chino y su creciente poder económico.

Sin embargo, bajo la clasificación de “competidor estratégico”, la Comisión sostiene que, sin reciprocidad en el acceso a los mercados ni condiciones de competencia justas, estas oportunidades no pueden ser plenamente aprovechadas por el bloque. Además, se señala que el creciente peso económico de China también aumenta el riesgo de que las distorsiones en su sistema económico o una posible recesión repentina generen efectos negativos en la economía global. Por lo tanto, el enfoque de la UE hacia China debe tener en cuenta la evolución de la economía china (Comisión Europea, 2019).

El tríptico define las acciones que producen un desequilibrio en la relación, generando una falta de igualdad de condiciones que preocupa a la Unión. Bajo la premisa de que “China mantiene sus mercados interiores para sus campeones”, se describen diversas acciones del gobierno chino: regula cuidadosamente la apertura de su mercado, impone licencias y restricciones a la inversión, otorga generosas subvenciones a empresas públicas y privadas, cierra su mercado de contratación pública, establece obligaciones de localización, incluidos los datos, y favorece a los operadores nacionales en la protección y aplicación de derechos de propiedad intelectual. Además, restringe el acceso de empresas extranjeras a programas financiados por el Estado. Estas condiciones imponen exigentes requisitos a las empresas de la UE para acceder al mercado chino, como la obligación de formar empresas conjuntas con socios locales o transferir tecnologías clave a contrapartes chinas (Comisión Europea, 2019).

A partir de esta situación, se proponen medios para establecer una relación más equilibrada, centrados en tres vías: colaborar con China en foros internacionales para mejorar las normas, avanzar de manera decisiva en las negociaciones bilaterales, y utilizar herramientas como instrumentos de defensa comercial. Al indagar en estas vías, se observa que, en primer lugar, la colaboración en foros internacionales se centra en la OMC, coincidiendo con la postura china sobre que sus normas necesitan modernizarse. En segundo lugar, cuando se habla de negociación bilateral, se refiere al CAI, cuyas negociaciones se encontraban en curso en el momento en que se publicó el tríptico. Por último, la Comisión determina que los instrumentos de defensa comercial mencionados incluyen la adopción de un instrumento de contratación pública internacional antes de finales de 2019, lo que permitiría a la UE negociar la reciprocidad y la apertura de los mercados, creando nuevas oportunidades para las empresas europeas. Este instrumento se enmarca en una tendencia hacia el proteccionismo que va en aumento según el

tríptico. Su objetivo es fortalecer la posición europea frente a las dificultades que enfrentan las empresas de la UE al intentar acceder a oportunidades de contratación pública en otros mercados extranjeros, especialmente en China (Comisión Europea, 2019).

Además, con el objetivo de mejorar la posición de la UE en su relación bilateral, la Comisión subraya la importancia de reforzar la competitividad del bloque. En el apartado V se presentan las acciones clave para lograrlo: en primer lugar, fortalecer el mercado interno de contratación pública, colaborando con los Estados miembros para identificar sus deficiencias; en segundo lugar, cerrar las lagunas en la legislación europea que permiten distorsiones causadas por la propiedad estatal extranjera y la financiación estatal de empresas extranjeras en el mercado interno de la UE; y finalmente, se señala la necesidad de enfocarse en sectores estratégicos para impulsar la competitividad europea. En el sector industrial, se destaca la importancia de fomentar la cooperación transfronteriza basada en el fortalecimiento de cadenas de valor estratégicas y el apoyo de actores europeos clave. En el ámbito tecnológico, se hace hincapié en fomentar la estrategia europea de Inteligencia Artificial (IA) que posicione a Europa como líder en el desarrollo de una IA avanzada y ética, impulsando la inversión en este sector (Comisión Europea, 2019).

A continuación, examinaremos la evolución de los aspectos delineados en el tríptico, analizando cómo se materializó el enfoque propuesto por la Comisión. Esto nos permitirá comprender mejor la complejidad de la dimensión económica en el vínculo sino-europeo. A través de los hechos, evaluaremos hasta qué punto la UE ha logrado mantenerse firme en su objetivo de establecer una relación económica y comercial más equilibrada, un desafío que sigue siendo una de las principales preocupaciones del bloque, especialmente considerando que China es su mayor socio comercial en la actualidad.

### **El Acuerdo Integral de Inversiones: la promoción de condiciones equitativas**

De acuerdo con lo planteado en el tríptico sobre la preocupante desigualdad de condiciones en el acceso a los mercados entre ambas partes, proponemos profundizar en las iniciativas promovidas por Bruselas para mejorar esta situación. Como se mencionó previamente, la UE aborda este desafío mediante dos enfoques: por un lado, la concertación bilateral y negociada del CAI, y por otro, la implementación de instrumentos de defensa comercial unilaterales para proteger a las empresas europeas en este contexto.

Las negociaciones del CAI se iniciaron en 2013, en el marco de la 16.<sup>a</sup> Cumbre UE-China, cuando la UE comenzó a manifestar inquietudes sobre los crecientes flujos de inversión chinos. Por un lado, estas preocupaciones derivaban de los esfuerzos del gobierno chino por transformar su modelo económico hacia una economía más

orientada a los servicios y al consumo privado, con iniciativas como el ambicioso programa “Made in China 2025”<sup>7</sup>. Por otro lado, la naturaleza de las inversiones chinas en la UE, centradas en adquisiciones tecnológicas y en la obtención de cuotas de mercado, contrastaba con las inversiones europeas en China, orientadas principalmente a la manufactura y a la generación de empleo. De hecho, más del 50% de la inversión europea en China se concentra en manufactura, con un 28% en el sector automotriz y un 22% en materiales básicos, como vehículos eléctricos, productos químicos y equipamiento para telecomunicaciones y salud (Beneyto, 2021).

Consideramos que el CAI tiene una relevancia simbólica significativa. En primer lugar, se trata de un acuerdo bilateral, lo que, de cierta manera, subraya el papel de la UE como actor global y su efectividad externa a la hora de instar por negociaciones de este tipo con China, para mitigar esta preocupación. No obstante, como señala Beneyto (2021), China también tenía su propio interés en el acuerdo, buscando asegurar el acceso a los mercados europeos, especialmente si consideramos que, en 2019, la UE superó a EE.UU. como su principal socio comercial, con un comercio bilateral que alcanzó los 560 mil millones de euros. Además, el CAI ofrecería a China una protección uniforme para sus inversiones en toda la UE, aportando mayor certeza jurídica para los inversores chinos, un aspecto clave en el contexto de la “Iniciativa de la Franja y la Ruta”.

Por otro lado, la UE impulsó el CAI con objetivos muy ambiciosos por parte de Bruselas. En pos de reducir la asimetría en las relaciones comerciales y de inversión con China, las metas de la UE en las negociaciones eran garantizar un marco regulatorio seguro y predecible; eliminar barreras al acceso al mercado, como las restricciones en licencias, certificaciones, o el requisito de *joint ventures*; y poner fin al trato discriminatorio hacia inversores europeos, relacionados con la protección de la propiedad intelectual, las subvenciones a competidores chinos o la conducta de las empresas estatales.

Asimismo, uno de los objetivos clave del CAI era sustituir los veinticinco Acuerdos de Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) entre China y los Estados miembros de la UE (excepto Irlanda, y un APPRI conjunto Bélgica-Luxemburgo) por un marco unificado de inversiones. Esta intención se justifica en el hecho que, desde la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, las inversiones fueron incorporadas a la política comercial común como competencia exclusiva de la UE, así que se lograría avanzar en la armonización de la política de inversión europea con China (Beneyto, 2021).

---

<sup>7</sup> El plan “Made in China 2025” es una estrategia industrial presentada en marzo de 2015 por el Premier chino Li Keqiang. Este plan tiene como objetivo transformar a China en una potencia líder en innovación tecnológica a nivel mundial para el año 2049. Esta busca transformar la economía china, y alterar el equilibrio de poder en el ámbito tecnológico y comercial a nivel global (Valencia García, 2021).

Más allá del interés particular de ambos actores por conciliar este acuerdo, las negociaciones del CAI estuvieron marcadas por tensiones, cuestión que parece constante en las relaciones sino-europeas durante el periodo analizado. Desde 2013 hasta 2020, año en que las partes acordaron finalizar el acuerdo, las negociaciones se desarrollaron con poca publicidad, limitándose a publicar resúmenes sobre el avance de las rondas. La dilación de las mismas no solo respondió a diferencias sobre aspectos claves en torno a las inversiones, sino también a factores externos, como el acuerdo entre EE.UU. y China en enero de 2020, que presionó a la UE para obtener concesiones similares, y la pandemia de COVID-19, que desvió las prioridades de ambos y alteró la dinámica habitual de las cumbres bilaterales (Beneyto, 2021).

Sin embargo, un factor determinante en el cierre del acuerdo fue la postura de las Instituciones europeas. Este aspecto ha sido clave para entender por qué la ratificación del CAI se encuentra actualmente estancada. Coincidimos con Silva (2022) en que la firmeza de la posición de la UE fue crucial para avanzar en el acuerdo, sobre todo, por ejemplo, en cuestiones relacionadas con la importancia del desarrollo sostenible como parte de la negociación. Además, la UE insistió en incluir referencias con un fuerte contenido político, relacionado a los objetivos de su política exterior y su rol de potencia normativa. Esto puede ilustrarse con el preámbulo del CAI, que reafirma el compromiso con la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, junto con una declaración que garantiza altos estándares ambientales y laborales, incluyendo la lucha contra el cambio climático y el trabajo forzado (Beneyto, 2021).

El CAI subrayó la importancia de la cohesión interna para la eficacia externa de la UE. En este contexto, es clave destacar tres aspectos. El primero es la coordinación entre los Estados miembros y las Instituciones europeas. Aunque la Comisión presidida por Von der Leyen fue la principal impulsora del acuerdo, las negociaciones se aceleraron significativamente durante la presidencia alemana del Consejo en 2020, bajo el liderazgo de Angela Merkel, motivada por el interés de Alemania en asegurar un acuerdo favorable para su industria (Silva, 2022). Aunque no todos los Estados miembros compartían el entusiasmo de Alemania, el acuerdo final es el resultado de un compromiso entre Instituciones y Estados miembros, lo cual refleja lo expuesto por Da Conceição-Heldt y Meunier (2014) sobre la correlación entre la cohesión interna y la efectividad externa, y cómo una termina siempre determinando a la otra.

El segundo punto a destacar es que, tras el largo proceso de las negociaciones, la ratificación del CAI fue “congelada” por el Parlamento Europeo en mayo de 2021. Como ya hemos observado en el capítulo anterior, esta decisión vino en respuesta a las sanciones impuestas por China a cinco eurodiputados, tras la sanción de la UE a dirigentes chinos por violaciones de derechos humanos contra la comunidad uigur (Lázaro y Murray, 2021).

Este desenlace revela aspectos vitales para el presente análisis. Primero, la asertividad de la estrategia europea frente a China con el enfoque multifacético, considerando que aspectos de otra dimensión del vínculo terminó interrumpiendo los avances en la dimensión económico-comercial. Segundo, la cohesión entre las Instituciones europeas y su impacto en la proyección externa de la UE, ya que, desde entonces, no ha habido avances en la ratificación del CAI.

El futuro del acuerdo sigue siendo incierto, no sólo por las tensiones en torno a los derechos humanos, sino también por el aumento de los conflictos económicos. Un ejemplo reciente de este fenómeno es la decisión de la Comisión Europea, tomada en junio de 2024, de imponer aranceles del 38,1% a los coches eléctricos chinos, pocos días después de las elecciones europeas. Esta medida fue adoptada a pesar de la oposición del gobierno alemán y de los fabricantes europeos. En respuesta, Beijing advirtió rápidamente sobre la posibilidad de iniciar investigaciones antidumping contra productos clave europeos, incluidos productos porcinos, lácteos, automóviles de gran cilindrada y aviones (Yuan, 2024). Este escenario podría marcar el inicio de una potencial guerra comercial entre la UE y China, alejándose progresivamente de los objetivos originales del CAI. Esta dinámica ha sido reconocida por el European Think-tank Network on China (ETNC) como un indicador de la respuesta política de China ante la estrategia de *de-risking* planteada por la Comisión (ETNC, 2024)

Tercero, sería interesante analizar la efectividad externa de la UE en relación con el futuro del CAI, teniendo en cuenta la nueva -y todavía en desarrollo- estrategia de *de-risking* de Bruselas. En el discurso que traza los lineamientos de ésta, Von der Leyen hace referencia a la necesidad de reevaluar el acuerdo, a la luz de los cambios significativos que han experimentado tanto el mundo como China desde su conclusión en 2020. La presidenta de la Comisión deja en claro que la relación con la RPC sigue siendo desequilibrada y que han aumentado las distorsiones creadas por China. Por ende, la única forma de reequilibrar la relación es mediante la transparencia, la previsibilidad y la reciprocidad (Comisión Europa, 2023a).

### **Instrumentos de defensa comercial europeo y su repercusión en el vínculo sino-europeo**

La implementación de herramientas de defensa comercial para proteger a las empresas europeas constituye una medida clave que la Comisión establece en el tríptico. Esta acción forma parte de los esfuerzos de la UE por mejorar su posición en la relación con China. El apartado V de la estrategia expone diversas vías para fortalecer la competitividad del bloque, como el refuerzo del mercado interno de contratación pública y la eliminación de lagunas en la legislación europea que permiten distorsiones causadas por la propiedad y financiación estatal extranjera en el mercado único europeo.

Desde la publicación del tríptico, Bruselas ha trabajado en la implementación de un marco político relativamente coherente, centrado en la protección de la economía europea frente a la competencia desleal y otros riesgos asociados a China. A continuación, se presentarán algunos de los instrumentos desarrollados con este objetivo. Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de estos mecanismos pueden considerarse de carácter defensivo, o incluso reactivos frente a las acciones de China. Además, no se dirigen exclusivamente hacia la RPC, sino que forman parte de la política de “autonomía estratégica” adoptada por la UE. Este concepto, reconocido en un sentido más amplio como “autonomía estratégica abierta” por la Comisión en marzo de 2020, surge en respuesta a la dependencia generalizada de la UE y a la revisión de su política comercial (Van der Abeele, 2021, citado en Gentiletti, 2023).

La autonomía estratégica abierta refleja la necesidad de que la UE fortalezca su capacidad para tomar decisiones de manera independiente y proyectar su liderazgo en el escenario global, en consonancia con sus propios intereses y valores estratégicos (Fabry & Veskoukis, 2021, citado en Gentiletti, 2023). Este término pone énfasis en las vulnerabilidades de la economía europea ante las disrupciones en las cadenas globales de suministro, las dependencias de terceros países y los riesgos políticos. Según Gentiletti (2023), el trasfondo de la autonomía estratégica abierta son los peligros de la “*weaponized interdependence*”. Este término hace referencia a cómo los estados pueden utilizar sus interdependencias económicas y tecnológicas como herramientas de coerción (Farrell y Newman, 2019)

Uno de los principales instrumentos adoptados por la UE es el Instrumento de Contratación Pública Internacional (IPI, por sus siglas en inglés). La necesidad de implementar este instrumento se expresa en el tríptico, donde se menciona la presentación del proyecto al Parlamento Europeo y al Consejo en enero de 2016. El objetivo del IPI es incrementar la influencia de la UE en la negociación de la reciprocidad con terceros países para abrir sus mercados de contratación pública, creando así mejores oportunidades para las empresas europeas (Comisión Europea, 2019). Además, permite iniciar investigaciones en casos de restricciones injustificadas a empresas europeas en esos mercados y adoptar represalias equivalentes (Gentiletti, 2023).

Otra herramienta de defensa comercial es el mecanismo de control de Inversión Extranjera Directa (IED), que entró en vigor en octubre de 2020. Este reglamento fue diseñado para detectar y aumentar el conocimiento sobre las inversiones extranjeras en activos, tecnologías e infraestructuras críticas. También permite detectar colectivamente y abordar las amenazas a la seguridad y al orden público que puedan surgir de adquisiciones en sectores sensibles (Comisión Europea, 2019).

Según de Alvear Trénor (2020), este mecanismo responde a la preocupación de la UE por el aumento de adquisiciones de empresas por parte de inversores extranjeros, en particular aquellas protagonizadas por entidades chinas en sectores estratégicos y

sensibles. Por lo tanto, el reglamento facilita una mejor coordinación en la supervisión de las IED, respetando la autoridad exclusiva de cada Estado miembro para salvaguardar sus intereses esenciales de seguridad. No impone un modelo de control determinado, ni obliga a los Estados miembros a adoptar uno en concreto, sino que define los requisitos mínimos que estos sistemas deben cumplir en caso de que los Estados opten por implementarlos.

Otro de los instrumentos mencionados en el tríptico está relacionado con la protección de las infraestructuras críticas y la base tecnológica de la UE frente a la adquisición extranjera. En particular, se hace referencia a las infraestructuras críticas, como las redes 5G. Por esta razón, la Comisión ha dispuesto la creación de lo que Bērziņa-Čerenkova et al. (2024) denominan “una caja de herramientas 5G” para proteger contra posibles implicaciones graves de seguridad. Entre los instrumentos mencionados se incluyen la Directiva de seguridad de las redes y de la información, el Reglamento sobre la ciberseguridad, y el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. Todos estos instrumentos están orientados a combatir los ciberataques y capacitar a la UE para actuar colectivamente ante ellos. Además, se ha propuesto crear un régimen horizontal de sanciones<sup>8</sup> para hacer frente a los ciberataques (Comisión Europea, 2019).

Uno de los instrumentos que más polémica ha generado dentro de la política de defensa comercial de la UE es el Instrumento Anti-Coerción (ACI, por sus siglas en inglés). Se presenta como una herramienta disuasoria frente a terceros países, con el objetivo de utilizar esta legislación para mitigar e inducir la suspensión de medidas coercitivas en el comercio y la inversión mediante el diálogo. Sin embargo, cuando este no sea suficiente y como último recurso, la UE podrá adoptar contramedidas económicas contra personas, empresas o países que se nieguen a cesar la coerción, como la imposición de aranceles, restricciones al comercio de servicios o a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, o bien restricciones al acceso a la inversión extranjera directa y a la contratación pública (Consejo Europeo, 2023).

Desde su entrada en vigor en diciembre de 2023, se ha debatido intensamente sobre cómo este instrumento parece haber sido diseñado para contrarrestar las prácticas de Beijing. Un ejemplo evidente de las situaciones que el instrumento busca abordar es la presión que la RPC ejerció sobre Lituania tras la apertura de una Oficina Representativa de Taiwán en el año 2021, hecho que será tratado en el siguiente capítulo. China no percibe el ACI como una medida defensiva, y, de hecho, medios como el periódico chino *Global Times* lo han descrito como un “lanzador de balas bajo el pretexto de prácticas ‘coercitivas’ vagamente definidas por economías ajenas a la UE” (Couvreur, 2023).

---

<sup>8</sup> El régimen horizontal de sanciones facilita la imposición de medidas restrictivas a individuos y entidades involucradas en ciberataques significativos que representen una amenaza para la UE o sus Estados miembros, sin tener en cuenta la nacionalidad o la ubicación del autor (SEAS; 2020b)

Es importante destacar que la lista de instrumentos de protección comercial de la UE no se limita únicamente a medidas defensivas, sino que la Unión también ha delineado nuevas estrategias orientadas a reducir sus dependencias. A pesar de no tener como único destinatario a China, entendemos que las mismas tendrán repercusiones en el vínculo. Estas son: la estrategia de *de-risking* de marzo del 2023 y la estrategia de Seguridad Económica de junio del 2023. Ambas serán abordadas más adelante.

Entonces, podemos ver cómo se ha creado un marco político relativamente coherente, centrado en la protección de la economía europea frente a la competencia desleal y otros riesgos derivados de China. Claramente, el desarrollo de esta política de defensa comercial puede atribuirse al papel más activo que ha asumido la Comisión. No obstante, como ya mencionamos, la mayoría de estas medidas son reactivas frente al creciente peso de China en las preocupaciones económicas y comerciales de la UE, así como ante la mayor agresividad de China en este ámbito (Bērziņa-Čerenkova et al., 2024).

A pesar de estos avances, persisten importantes lagunas en la defensa comercial necesaria para mitigar los riesgos que China representa para la UE. Esto se debe a varios factores. En primer lugar, la magnitud y diversidad de los riesgos planteados por China dificultan la creación de un marco estratégico más amplio que los aborde en su totalidad. Según Bērziņa-Čerenkova et al. (2024), un ejemplo de esta situación es la decisión de varios Estados miembros de restringir el uso de equipos chinos en sus redes 5G, impulsada por la UE. Países como Portugal, Lituania, Rumania, Países Bajos y Suecia han prohibido o limitado el uso de equipos de Huawei en sus redes. En otros casos, como en España, aunque no se ha establecido una prohibición oficial, los vendedores han decidido no utilizar equipos de Huawei, anticipándose a posibles restricciones futuras. De manera similar, en Grecia, a pesar de la falta de un anuncio oficial por parte del gobierno, Huawei ha sido ignorada en la implementación de redes (ETNC, 2024)

Sin embargo, al examinar el tema más a fondo, se observa que otros equipos tecnológicos fabricados por empresas chinas, como los sistemas de vigilancia y escaneo utilizados en infraestructuras críticas y en instituciones públicas, aún no han sido objeto de medidas concretas. Estos equipos han sido señalados como una de las principales preocupaciones de la UE respecto a la dependencia en sectores estratégicos, especialmente en lo que se refiere a la protección de tecnologías sensibles vinculadas a la seguridad y la defensa (Bērziņa-Čerenkova et al., 2024). Esta cuestión se abordará en mayor detalle más adelante, cuando nos centremos en la dependencia europea en los sectores que Bruselas considera estratégicos.

En segundo lugar, es crucial destacar que la implementación de estos instrumentos generalmente requiere un proceso de adopción por parte de los Estados miembros. Un caso ilustrativo es el mecanismo de control de IED, que, después de su entrada en vigor, obligó a los Estados europeos a adaptar sus legislaciones y prácticas

nacionales para aplicarlo. Esto pone de relieve cómo cualquier medida unilateral que la UE adopte para protegerse de los riesgos que plantea China necesita de una cooperación eficaz dentro del bloque.

### **La vulnerabilidad europea ante China y la dependencia en sectores estratégicos**

La dimensión de la seguridad económica no solo se refiere a la igualdad de condiciones, sino también a la dependencia de la UE hacia China en sectores estratégicos. Esta dependencia abarca las importaciones necesarias para satisfacer las demandas europeas, lo que representa un riesgo considerable para la UE. Un aspecto relevante a tener en cuenta es que, desde la Comisión, se propone superar esta vulnerabilidad frente a China fortaleciendo la competitividad interna de la UE, en lugar de centrar los esfuerzos exclusivamente en las relaciones bilaterales con la RPC. Esta posición está reflejada en el tríptico, donde se destaca la importancia de aumentar la competitividad europea en sectores clave como el industrial y el tecnológico, áreas en las que la UE depende notablemente de las importaciones chinas (Comisión Europea, 2019).

La pandemia de Covid-19 reveló de manera dramática la vulnerabilidad de la UE en relación con las cadenas globales de valor, especialmente en el suministro de insumos médicos. Esta dependencia quedó en evidencia cuando China fue el primer país en brindar asistencia a los Estados miembros, mientras la respuesta de la UE fue tardía. Bajo lo que se denominó “diplomacia de la mascarilla”, China acudió “al rescate” de países como Italia, Países Bajos, España y República Checa. Durante los primeros meses de la pandemia, cuando estos países fueron severamente afectados por el Covid-19 y la UE aún no había reaccionado frente a la crisis, China desplegó su ayuda, que consistió en suministros médicos y el envío de expertos. Esta asistencia provenía de múltiples fuentes, incluyendo distintos niveles de gobierno, empresas estatales, compañías privadas, fundaciones y comunidades chinas en Europa (Seaman, 2020). No obstante, el problema va más allá de la crisis del coronavirus, siendo una constante en el escenario geopolítico. La guerra comercial entre China y EE.UU. y sus repercusiones para la UE, así como las medidas coercitivas aplicadas por China a ciertos Estados miembros, como el caso de Lituania, han subrayado aún más la dependencia de las empresas europeas de cadenas de suministro que involucran a ese país.

Esta preocupación se refleja en los datos. La UE reconoce que depende de productores no comunitarios para 137 productos, de los cuales 34 se consideran especialmente vulnerables. Estos productos representan el 0,6 % del valor total de las importaciones extracomunitarias, lo que se debe a la escasa diversificación y a la limitada capacidad de sustitución. China es el principal proveedor de estos bienes, con un 52 % del valor total de estas importaciones (European Think-tank Network on

China, 2022). El núcleo de esta preocupación reside en el papel estratégico de dichas importaciones, que incluyen ingredientes farmacéuticos activos, productos esenciales para la transición verde y digital de la UE, y varias materias primas críticas necesarias para la producción de bienes tecnológicos de alto valor añadido. En consecuencia, procederemos a examinar detalladamente esta dependencia, con el objetivo de destacar las preocupaciones europeas y las medidas adoptadas durante el periodo analizado para abordarlas, subrayando la necesidad de una voluntad común para enfrentar este desafío.

La transición verde se ha vuelto un pilar estratégico para consolidar la relevancia global de la UE y una prioridad climática. En este contexto, Bruselas ha puesto atención en su dependencia de productos clave para las transiciones verde y digital, muchos importados de China. Entre estos productos destacan los paneles solares, fundamentales para los objetivos energéticos de la UE, que aspira a que la energía solar sea su principal fuente de energía. Sin embargo, más de tres cuartas partes de las importaciones de paneles solares en 2021 provenían de un solo país: China.

En 2012, la UE inició investigaciones sobre posibles medidas antidumping relacionadas con los paneles solares chinos, con el objetivo de reducir los precios mínimos. Sin embargo, los Estados miembros se mostraron divididos ante la propuesta de la Comisión. Algunos países, como Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Francia, eran reacios a poner en riesgo su relación comercial con China, mientras que otros, como Suecia y Malta, se beneficiaban de los paneles solares a bajo costo, que aliviaban la presión sobre sus subsidios a la energía verde (Yu, 2015). Para abordar esta dependencia y superar las divisiones entre los Estados miembros, la UE introdujo en marzo de 2023 la llamada Ley de Industria Net-Cero, destinada a fomentar la fabricación de tecnologías “estratégicas”, como la solar y otras infraestructuras de energía renovable.

No obstante, los desafíos persisten: por un lado, Europa actualmente produce menos de la mitad de la capacidad necesaria, y ya se advierte que las propuestas podrían ser poco realistas, dado que la producción no podrá escalar lo suficientemente rápido para satisfacer la demanda europea de manera inmediata (Hancock et al., 2023). Por otro lado, este caso refleja nuevamente la falta de consenso entre los Estados miembros, lo que dificulta la capacidad de la UE para diseñar políticas efectivas en torno a su relación con China. Esta cuestión será abordada más adelante, cuando analicemos la cohesión interna de la UE en esta dimensión.

Otro producto clave para la transición verde son las baterías de litio, debido a su mayor densidad energética en comparación con otras tecnologías. Actualmente, China domina la cadena de suministro global de estas baterías<sup>9</sup>, lo cual refleja la preocupación de la UE por desarrollar una cadena de valor sostenible para las mismas. En 2017,

---

<sup>9</sup> China cuenta con las segundas mayores reservas de litio del mundo. Respaldadas por el Estado, las empresas controlan aproximadamente el 80 % de la producción mundial de litio en bruto y el 50 % de los procesos globales de refinación y procesamiento de litio.

Bruselas adoptó la Alianza Europea de Baterías, que reúne a 440 partes interesadas en asociaciones público-privadas con Estados miembros de la UE. Desde entonces, esta alianza ha sido el principal instrumento para reducir la dependencia de China. Para complementar dicha propuesta, la UE lanzó la Alianza Europea de Materias Primas (ERMA), en el año 2020. Con una estructura similar, la misma está destinada a alcanzar la autonomía estratégica en materias primas críticas, incluyendo la autosuficiencia en litio de calidad para baterías (Nhan, 2022).

Además, es crucial subrayar la dependencia de la UE en materias primas esenciales para la fabricación de componentes de alta tecnología y medicamentos. China domina más del 90% de las importaciones europeas de varias de estas materias. En 2020, la Comisión Europea presentó cifras que detallan esta dependencia en un informe sobre las materias primas que Bruselas considera fundamentales. En términos de porcentaje de la producción mundial, China es el principal proveedor para la UE del 99% de tierras raras pesadas, 93% de grafito natural, 69% de vanadio, 66% de titanio, 49% de magnesio, 47% de escandio, 45% de wolframio, 39% de tierras raras ligeras, y 38% tanto de barita como de bismuto (Comisión Europea, 2020)

En esa comunicación, la Comisión, como parte del *NextGenerationEU* (Plan de Recuperación para Europa), subraya la necesidad de diversificar y reforzar las cadenas de suministro globales, enfatizando la urgencia de garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas. Para ello, será indispensable coordinar los esfuerzos entre empresas, autoridades locales y nacionales, y las instituciones de la UE. Bruselas señala que países como China, EE.UU. y Japón ya están implementando estas estrategias, lo que refuerza la urgencia de que la UE actúe de manera similar (Comisión Europea, 2020). En pos de este camino, la UE ha sancionado el Reglamento sobre Materias Primas Críticas<sup>10</sup> en marzo del 2023.

Otra de las principales preocupaciones de la UE en sectores estratégicos es la protección de tecnologías sensibles, especialmente aquellas vinculadas a la seguridad y la defensa. En su discurso sobre la estrategia de *de-risking*, Von der Leyen identificó áreas críticas en las que la UE debe ser extremadamente cautelosa: semiconductores avanzados<sup>11</sup>, IA<sup>12</sup>, tecnología cuántica<sup>13</sup> y biotecnología<sup>14</sup>. Estas áreas fueron seleccionadas debido a su rápido desarrollo y al riesgo inminente de uso indebido, especialmente con fines militares y de violación de derechos humanos, como la

---

<sup>10</sup> Conocido como la “Ley de Materias Primas Críticas”, el Reglamento tiene como finalidad garantizar un suministro sostenible y un acceso seguro a materias primas consideradas críticas para la transición energética y digital de la Unión Europea. Se propone reducir la dependencia de importaciones externas y fomentar la producción interna de dichas materias.

<sup>11</sup> Incluidas la microelectrónica, fotónica, chips de alta frecuencia y equipos de fabricación de semiconductores (Liboreiro, 2023).

<sup>12</sup> Incluidas la computación de alto rendimiento, en la nube y en el borde, análisis de datos, visión por computadora, procesamiento del lenguaje natural y reconocimiento de objetos (Liboreiro, 2023).

<sup>13</sup> Incluidas la computación cuántica, criptografía, comunicaciones y detección cuántica (Liboreiro, 2023).

<sup>14</sup> Incluidas las técnicas de modificación genética, nuevas técnicas genómicas, impulso genético y biología sintética (Liboreiro, 2023).

vigilancia masiva (Comisión Europa, 2023a). En esta línea, la UE ha sancionado el Reglamento de Chips<sup>15</sup>, en septiembre del año 2023.

La coordinación y unidad dentro del bloque son fundamentales para enfrentar la dependencia de China en estos sectores estratégicos. Iniciativas como la Alianza Europea de Baterías, la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales y los instrumentos de defensa comercial, como el ACI, demuestran que solo a través de una voluntad compartida se podrá fortalecer la competitividad de la UE. Sin embargo, como dejó claro von der Leyen en su discurso donde se presenta el enfoque de *de-risking*, los esfuerzos realizados hasta ahora no son suficientes.

La estrategia de *de-risking* aborda las múltiples dimensiones de la relación económica y comercial con China. Ya se mencionó la necesidad de actualizar el CAI, pero von der Leyen también subraya la importancia de mejorar la competitividad europea. Es por ello que plantea que, para alcanzar al menos el 40% de la tecnología limpia requerida para la transición verde, es esencial reducir la dependencia de China y diversificar el suministro de materias primas. El camino para lograrlo es mediante la Ley de Materias Primas Fundamentales. Von der Leyen insiste en que el refuerzo del mercado único europeo es clave para alcanzar estos objetivos. Asimismo, señala que aunque se han creado instrumentos para enfrentar la dependencia de China, persisten lagunas. En cuanto a las tecnologías sensibles, propone que Europa desarrolle un mecanismo específico para controlar la IED, evitando así que contribuya al desarrollo de capacidades militares que puedan poner en riesgo la seguridad europea (Comisión Europa, 2023a).

### **Postura común europea: *de-risking* y la Estrategia de Seguridad Económica**

Después de exponer los principales desafíos que enfrenta la UE en la dimensión de la seguridad económica, los abordaremos teniendo en cuenta la cohesión interna del bloque en torno a los mismos. A pesar de que, desde la publicación del tríptico, la Comisión ha liderado el proceso para reducir la dependencia de China, los avances han sido insuficientes. Y aunque la Comisión haya creado instrumentos para proteger a los Estados miembros, su implementación ha sido lenta o desigual. Esto nos lleva a cuestionar si la falta de una postura cohesionada entre los Estados miembros y las Instituciones europeas es la causa principal de esta ineficacia.

Un informe del ETNC, publicado en abril de 2022, destaca importantes diferencias dentro de la UE en cuanto al interés, la comprensión y las acciones frente a la dependencia de China. Estas divergencias de los Estados miembros parecen justificar, en parte, la presentación de nuevas estrategias por parte de la Comisión, que buscan

---

<sup>15</sup> Conocido como la “Ley Europea de Chips”, el Reglamento busca aumentar la producción y la disponibilidad de semiconductores en Europa, en respuesta a la creciente demanda y la necesidad de fortalecer la autonomía estratégica de la UE en este sector.

consolidar una posición común sobre cómo gestionar dicha dependencia (European Think-tank Network on China, 2022).

Como se mencionó previamente, la estrategia de *de-risking* pretende reducir los riesgos asociados con una dependencia excesiva de actores o economías no confiables, especialmente en áreas críticas como las cadenas de suministro, la tecnología o los recursos estratégicos. A diferencia del *decoupling* (desacoplamiento), que implicaría una ruptura total de las relaciones económicas, el *de-risking* se centra en gestionar y mitigar riesgos sin cortar por completo los lazos comerciales o de inversión (Comisión Europea, 2023a).

En el discurso de presentación de la misma, von der Leyen no sólo reitera la necesidad de actualizar el acuerdo CAI, sino que subraya la importancia de utilizar de manera más eficiente las herramientas de defensa comercial ya creadas por la UE. Señala instrumentos clave, como las medidas sobre redes 5G, la IED o el ACI, pero enfatiza que para que éstos logren contrarrestar las distorsiones económicas de China, dependen de una mayor unidad a nivel de la UE y de un uso más rápido y decidido de dichos instrumentos cuando sea necesario. Además, resalta la relevancia de la “voluntad colectiva” para enfrentar los riesgos económicos y de seguridad vinculados a las relaciones comerciales sino-europeas, argumentando que una política europea fuerte hacia la RPC debe basarse en una sólida coordinación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE (Comisión Europea, 2023a).

Este enfoque también se refleja en la Estrategia de Seguridad Económica Europea, presentada por la Comisión en junio de 2023. Esta estrategia busca promover la competitividad de la industria europea, minimizando los riesgos derivados de determinados flujos económicos en un contexto de crecientes tensiones geopolíticas y rápidos avances tecnológicos. Establece un marco común para lograr la seguridad económica mediante la evaluación de riesgos y una metodología conjunta entre la Comisión, el Alto Representante y los Estados miembros (Comisión Europea, 2023b). Autores como Bērziņa-Čerenkova et al. (2024) señalan que este proceso parece tener como objetivo sensibilizar a los gobiernos nacionales sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad económica en general, y los riesgos relacionados con China en particular.

Siguiendo a Steinberg (2024), coincidimos en que uno de los principales obstáculos para la implementación de esta nueva estrategia radica en que la seguridad económica está intrínsecamente ligada a la seguridad nacional de cada Estado miembro. Esto dificulta aún más que la Comisión logre que los Estados adopten sus directrices y las aprueben en el Consejo. Aunque los Estados miembros suelen mostrarse favorables a la coordinación, son reacios a ceder margen de maniobra a la Comisión en temas tan sensibles como la seguridad económica o a seguir plenamente su liderazgo.

La falta de consenso entre los 27 Estados miembros dificulta que la UE pueda diseñar una estrategia eficaz hacia China, algo que la propia Comisión reconoce. Esto se puede observar en los casos analizados en los apartados anteriores, como la restricción del uso de equipos chinos en las redes 5G en algunos Estados miembros o la oposición a las investigaciones antidumping sobre los paneles solares chinos. Situaciones como estas complican la creación de un marco estratégico capaz de abordar de manera integral los riesgos que representa China.

Nuevamente, se subraya la importancia de la cohesión interna para traducir cualquier acción en una auténtica efectividad externa de la UE como actor global. Desde la publicación del tríptico, Bruselas ha desarrollado lo que Rhinard y Sjöstedt (2019) denominan su “*actor behaviour*” (comportamiento como actor global). La Comisión ha adoptado una postura más firme y coherente frente a China, reflejada en discursos, políticas y estudios para el bloque en su conjunto. Sin embargo, es crucial lograr una mayor unidad interna, ya que hasta ahora ni las negociaciones bilaterales ni los instrumentos de defensa comercial —incluido el tríptico— han producido cambios significativos en el comportamiento de China; en algunos casos, incluso han desencadenado contramedidas por parte del gigante asiático.

### **Reflexiones parciales**

Tras analizar las diferentes aristas de la dimensión de la seguridad económica, consideramos necesario incluir una serie de consideraciones. En primer lugar, aunque el tríptico identifica claramente la preocupación que representa la falta de igualdad de condiciones y la dependencia en sectores estratégicos para la UE, las acciones que plantea resultan vagas. Aunque se mencionan instrumentos como el CAI y el IPI, así como la necesidad de reforzar la competitividad del mercado único europeo, no se detalla un plan concreto para implementar estas medidas ni otras que puedan enfrentar eficazmente esta problemática. Esto demuestra que el tríptico fue insuficiente para abordar los riesgos que implica la dependencia de la UE respecto a China en esta dimensión.

Las medidas implementadas por la UE para abordar su dependencia económica de China han sido mayormente unilaterales, centradas en la protección de las empresas europeas y del mercado interno. No obstante, estas iniciativas han tendido a ser reactivas, lo que ha limitado su capacidad para enfrentar de manera efectiva los múltiples riesgos derivados de dicha dependencia. La Comisión reconoció esta deficiencia en 2023, lo que motivó el desarrollo de nuevas estrategias, como la de *de-risking*, orientadas a gestionar los riesgos crecientes.

Al mismo tiempo, China ha incrementado su competitividad de forma notable, consolidándose como líder en muchos de los sectores estratégicos en los que la UE depende de sus importaciones. En este contexto, resulta comprensible que la Comisión

haya intensificado sus esfuerzos para mitigar los riesgos derivados de esta dependencia que sigue creciendo en la actualidad.

Este enfoque unilateral también puede atribuirse al limitado éxito de negociaciones bilaterales como las del CAI. En cierta medida, el CAI refleja la capacidad de la UE como actor global, ya que Bruselas mantuvo una postura firme y promovió la cooperación bilateral en esta materia. Incluso se podría argumentar que logró que China firmara un acuerdo poco habitual para su política exterior, ya que el CAI implicaba compromisos significativos en cuanto a la apertura de su mercado, limitaciones a la intervención estatal en la economía, reglas de gobernanza global, y mecanismos internacionales de resolución de disputas, ante los cuales China suele mostrarse reticente. Sin embargo, fue la falta de cohesión interna entre las Instituciones europeas lo que frustró los resultados esperados, ya que la no ratificación por parte del Parlamento llevó a que se estancara el proceso. E, incluso la Comisión ha reconocido que el CAI ha quedado desfasado en el contexto actual de las relaciones sino-europeas.

Finalmente, queda demostrado que, en esta dimensión, la relación entre la cohesión interna y la efectividad externa de la UE como actor global es fundamental. Nos atrevemos a afirmar que los esfuerzos impulsados por las Instituciones europeas para reducir los riesgos de la dependencia económica con China no han sido suficientes por la falta de una postura común del bloque. Primero, por la falta de coordinación entre las mismas Instituciones. Segundo, debido a la falta de una posición conjunta y firme por parte de los Estados miembros, indispensable para acompañar las acciones impulsadas por la Comisión.

### Capítulo III

#### La dimensión de “seguridad estratégica” en el tríptico de la UE: ¿China como “socio” o “rival” ante la competencia geopolítica?

La “seguridad estratégica” es el último de los aspectos de las relaciones sino-europeas analizados en este trabajo. Al igual que con las otras dimensiones, la misma se determinó siguiendo las declaraciones de Borrell, tanto en su discurso ante el Parlamento Europeo en abril de 2023, como en la conferencia de prensa posterior a la reunión Gymnich de mayo de 2023. En ambas ocasiones, el Alto Representante afirmó que, al hablar de seguridad estratégica, se deben considerar dos cuestiones principales: Taiwán y Ucrania. Ambos conflictos representan los mayores riesgos geopolíticos en la relación sino-europea (SEAE, 2023b).

En relación con Taiwán, Borrell sostuvo que la postura de la UE es coherente con la política de “una sola China”. Con base en ello, Bruselas busca un compromiso tanto con China como con EE.UU. para mantener el *status quo* y reducir las tensiones en el estrecho (SEAE, 2023b). Esto implica que la voluntad del bloque europeo es gestionar este conflicto en coordinación con los actores involucrados, apoyando únicamente los cambios en el *status quo* que sean aceptables para todas las partes. Es decir, la UE rechazaría tanto una hipotética declaración de independencia de Taiwán como cualquier amenaza del uso de la fuerza por parte de China para reincorporar a Taiwán a su soberanía (Esteban, 2023a).

Siguiendo al Alto Representante, Taiwán es estratégicamente importante para la UE por tres razones. Primero, por la ubicación estratégica del estrecho, especialmente para el comercio europeo. Es por esta razón que es esencial que la UE mantenga una presencia allí, a través de sus flotas, en línea con la lógica de la libertad de navegación. Segundo, porque tendría graves consecuencias económicas para la producción europea, dada la importancia de Taiwán en la fabricación de los semiconductores más avanzados (SEAE, 2023a). Tercero, porque se vincula con una razón moral. Si la UE desea consolidarse como un poder geopolítico, en palabras de Borrell, “tenemos que estar presentes en todas las partes del mundo para reafirmar nuestras posiciones, defender nuestros intereses, llamar a la calma y prevenir provocaciones, vengan de donde vengan” (SEAE, 2023a:1). Por estas razones, la UE defiende el mantenimiento del *status quo* en Taiwán, ya que “es claramente parte de nuestro perímetro geoestratégico para garantizar la paz, defender nuestros intereses y evitar echar leña al fuego” (SEAE, 2023a:1).

Respecto a Ucrania, la postura de la UE es más firme. Según Borrell, las relaciones entre China y Europa no pueden desarrollarse con normalidad si la RPC no presiona a Rusia para retirarse de Ucrania. Bruselas insta a China, como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a que influya sobre

Rusia para poner fin a la guerra y desempeñe un papel constructivo en la búsqueda de una paz justa. Vale aclarar que, para los europeos, los términos de esa paz justa serían los establecidos por el plan de paz del presidente ucraniano, Volodímir Zelenski (Esteban, 2023a).

Por tanto, para la UE, es clave el papel constructivo de la diplomacia china en la solución del conflicto. Incluso el Alto Representante sostenía que “ante un conflicto que afecta la integridad territorial y la soberanía de un estado independiente, cuyas fronteras están protegidas por el orden internacional y los compromisos de las grandes potencias, entre ellas Rusia y China, cualquier neutralidad que no distinga entre agresor y agredido es tomar partido por el agresor” (SEAE, 2023a:1).

En su discurso ante el Parlamento Europeo, Borrell también señaló un riesgo geopolítico asociado con la estrategia de *de-risking* respecto a China: el potencial aumento de la capacidad de China para influir y ejercer presión sobre el resto de Asia. Por ello, enfatizó la importancia de un enfoque conjunto para mitigar este riesgo. Destacó que “es una tarea que debemos abordar juntos, todas las instituciones y todos los Estados miembros de forma constante, pertinente, permanente y comprometida” (SEAE, 2023a).

En comparación con las dinámicas analizadas en los capítulos anteriores, la naturaleza de ambos conflictos geopolíticos añade una complejidad significativa a la formulación de una estrategia de la UE hacia China. Por ello, entendemos que se suma un nuevo nivel de complejidad en el análisis. No solo por la celeridad con la que se desarrollan los acontecimientos, sino también porque las dinámicas de estos conflictos pueden dificultar la evaluación de la efectividad de las acciones de la UE. Ambos conflictos están actualmente en curso, lo cual exige una abordaje más flexible y adaptado a la incertidumbre inherente a los conflictos geopolíticos en desarrollo.

### **Las disposiciones sobre la “seguridad estratégica” en el tríptico**

Al iniciar con el análisis de la estrategia del 2019, nos encontramos que las disposiciones sobre la “seguridad estratégica” se presentan de una manera diferente a la dinámica que introducimos en los capítulos anteriores. Primero, ninguno de los dos conflictos que actualmente preocupan a la UE se mencionan en el tríptico. De hecho, en toda la Comunicación Conjunta solo hay una nota al pie que se refiere a uno de ellos. Esta referencia trata sobre Taiwán y señala: “La UE continúa aplicando su política de ‘una sola China’. Confirma su compromiso de seguir estrechando sus relaciones con Taiwán y de apoyar los valores compartidos que sustentan su sistema de gobernanza, como se establece en la estrategia de la UE de 2016 respecto a China” (Comisión Europea, 2019:1).

No obstante, el documento incluye un apartado titulado “Compromiso con la paz, la seguridad y el desarrollo económico sostenible a escala internacional”, donde se

abordan cuestiones relacionadas con las preocupaciones de la “seguridad estratégica” para la UE. Se reconoce a la RPC como “un socio estratégico de la Unión para hacer frente a las amenazas mundiales y los retos internacionales” (Comisión Europea, 2019:3). Sin embargo, se matiza que, al mismo tiempo, “existen problemas de seguridad y diferencias en la aplicación del Derecho internacional, el respeto de la buena gobernanza y el desarrollo económico sostenible” (Comisión Europea, 2019:3). Así, aparece el enfoque multifacético que incorpora el tríptico, necesario para abordar las relaciones sino-europeas según la Comisión.

Además, se destaca el cambio en la narrativa de la UE hacia la RPC, donde Bruselas deja de considerarla como un país en vías de desarrollo. En cambio, reconoce que China, en su papel como potencia mundial, “tiene la capacidad y la responsabilidad de desempeñar un papel importante a la hora de afrontar los problemas de seguridad regional” (Comisión Europea, 2019:3). En el documento, para ejemplificar esta cuestión, se incorpora la participación de China en el Plan de acción integral conjunto para Irán y en las operaciones contra la piratería en el Golfo de Adén y el Cuerno de África. Luego, se mencionan una serie de conflictos en los que la UE busca cooperar con China: la desnuclearización de Corea del Norte, el proceso de paz en Afganistán y la crisis de los rohinyás en Myanmar (Comisión Europea, 2019). Creemos que es necesario resaltar que, para la UE, es posible cooperar con China para resolver problemas internacionales de gran envergadura, como los ejemplos citados en el documento.

La Comunicación Conjunta también aborda las reclamaciones marítimas en el mar del Sur de China y el rechazo de China al laudo arbitral de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, señalando que esta postura afecta el ordenamiento jurídico internacional y genera tensiones en las rutas marítimas de comunicación, cruciales para los intereses económicos de la UE (Comisión Europea, 2019). Esta es una de las preocupaciones mencionadas por Von der Leyen en su discurso sobre *de-risking*. Para la UE, cualquier debilitamiento de la estabilidad regional en Asia afecta la seguridad global, el libre comercio y los intereses europeos en la región, por lo que debe estar atenta a la resolución de estos conflictos (Comisión Europea, 2023a).

Hasta aquí se observa cómo la UE ve a China como un socio estratégico en la resolución de conflictos internacionales y reconoce su peso en la estabilidad de Asia. Es lógico que Bruselas espere lo mismo en su vecindario. Por ello, el tríptico señala: “En los Balcanes occidentales y los países vecinos de la UE, la UE tiene un interés fundamental en proseguir de forma más efectiva sus políticas de ampliación y vecindad, precisamente con el objeto de reforzar la resiliencia de sus socios y asegurar el pleno respeto de los valores, normas y estándares de la UE, en particular en ámbitos clave como el Estado de Derecho, la contratación pública, el medio ambiente, la energía, las infraestructuras y la competencia” (Comisión Europea, 2019:5). De este modo, queda

clara la importancia que la UE atribuye a su esfera de influencia y a su intervención en asuntos que involucran a terceros países de su región.

Como hemos mencionado previamente, el tríptico no aborda los conflictos relacionados con Taiwán ni con Ucrania, lo que se debe, posiblemente, a que cuando se publicó la estrategia en el año 2019, ninguno de los dos había experimentado una escalada de tensiones que justificara su inclusión. No obstante, es importante destacar que la Comisión ya reconocía en ese momento el papel estratégico de China en los asuntos internacionales.

Además, como se señaló en los demás capítulos, la estrategia de la UE hacia China continuó desarrollándose en los años posteriores, dándole mayor prioridad e incorporando las preocupaciones de la agenda europea en su enfoque hacia la relación bilateral. Por ello, resulta imprescindible considerar las políticas y documentos estratégicos que hacen mención de China, publicados después del tríptico, para enriquecer el análisis dentro del marco temporal de este trabajo. Entre ellos destacan la Estrategia Indo-Pacífica, publicada en septiembre de 2021, y la Brújula Estratégica, presentada en marzo de 2022, documentos que reflejan el enfoque de la UE respecto a la dimensión de “seguridad estratégica” y cuyas implicancias mencionaremos en los siguientes apartados.

### **Taiwán: la política de una sola China como marco de los intereses económicos y políticos de la UE**

Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre las Comunidades Europeas y la RPC, la cuestión de Taiwán ha sido una constante en su vínculo. A partir de 1975, el bloque europeo se adhiere a la política de “una sola China”, lo que se ha convertido en un pilar de las relaciones sino-europeas. La postura de Bruselas ha sido coherente desde entonces: no reconoce la soberanía de Taiwán, defiende el *status quo* y aboga por la estabilidad en el estrecho. En este marco, la UE ha desarrollado una fructífera relación económica con Taiwán, promoviendo una resolución pacífica del conflicto en línea con las normas internacionales (Malinconi, 2023). Esta postura constante aparece en el tríptico, a pesar de que la cuestión no ocupa un lugar prioritario en la Comunicación Conjunta del 2019, tal como hemos mencionado precedentemente.

El compromiso de la UE con la región del Indo-Pacífico se consolidó en septiembre de 2021 con la publicación de la Estrategia de Cooperación para la Región Indo-Pacífica, que reconoce la importancia económica, demográfica y política de la región. La UE destaca la necesidad de reforzar su compromiso estratégico debido a la dinámica geopolítica de la zona, marcada por una creciente competencia y tensiones en las cadenas de suministro internacionales, así como en los ámbitos tecnológicos, políticos y de seguridad (Comisión Europea, 2021).

La publicación refleja la intención de la UE de consolidarse como una potencia normativa en la región. Tal como se indica, la estrategia se concibe como “una invitación a nuestros socios de la región para que abordemos juntos los desafíos comunes y defendamos el Derecho internacional y los valores y principios con los que nos hemos comprometido” (Comisión Europea, 2021:1). Con este objetivo, la UE busca profundizar la cooperación con sus socios en la región<sup>16</sup>, con el fin de mantener un Indo-Pacífico libre y abierto, y abordar de manera conjunta las dinámicas emergentes que afectan la estabilidad de la zona (Comisión Europea, 2021).

Asimismo, es importante destacar un aspecto clave de la publicación en la página web de la Comisión: se incluye un apartado donde se aclara que la estrategia de la Unión no está dirigida *contra* China. Se enfatiza que el espíritu de la estrategia es de cooperación, no de confrontación, y que dicha cooperación se adapta a los ámbitos específicos de los socios de la UE que comparten sus principios, valores o intereses mutuos. En cuanto a Beijing, la UE continuará con su compromiso multifacético, siguiendo el enfoque planteado en el tríptico para gestionar sus relaciones con este país. De este modo, la UE busca promover soluciones a desafíos comunes mediante acciones bilaterales, cooperar en temas de interés mutuo y alentar a China a asumir un papel constructivo en esta región pacífica y próspera (Comisión Europea, 2021).

En la estrategia hacia la región ya se reconocen los principales intereses de la UE. En primer lugar, es fundamental proteger su comercio, lo que implica preservar un orden internacional basado en normas. Como señala Ferenczy (2024), el estrecho de Taiwán es una de las rutas marítimas y aéreas más transitadas del mundo, donde prevalece la libertad de navegación. No obstante, la RPC insiste en que los asuntos de estas aguas son internos, defendiendo el principio de no intervención y la política de “una sola China”.

En segundo lugar, la UE defiende los valores democráticos en la región, destacando la importancia de proteger la democracia en Taiwán, especialmente tras el aumento de la represión en Hong Kong desde 2019 y la invasión rusa a Ucrania (Ferenczy, 2024). A raíz de estos acontecimientos, la publicación de la Brújula Estratégica de 2022 refuerza el nuevo enfoque sobre seguridad y defensa europeo. La misma incorporó la postura de la UE sobre la protección de sus intereses en la región y su compromiso con el derecho internacional frente a las tensiones geopolíticas a escala regional (Consejo de la Unión Europea, 2022).

En la Brújula Estratégica, además, se destaca que “China es el segundo socio comercial de la UE, además de ser un socio indispensable para hacer frente a los desafíos mundiales, pero su comportamiento a escala regional, cada vez más asertivo, está suscitando reacciones de creciente intensidad” (Consejo de la Unión Europea,

---

<sup>16</sup> Japón, India, Australia, Corea del Sur, Nueva Zelanda, los países de la ASEAN, Indonesia, Vietnam, Malasia, Tailandia, Singapur, Maldivas y Taiwán.

2022:10). Es decir, la posibilidad de cooperación con China se refuerza, pero sin descuidar el rol de potencia normativa que la UE intenta consolidar en la región.

Asimismo, no debemos concentrarnos únicamente en la importancia simbólica de apoyar la estabilidad democrática de Taiwán debido a su peso en la región. Es igualmente crucial considerar que la UE es el mayor inversor extranjero en Taiwán y su cuarto socio comercial. Según cifras publicadas por la Unión, en 2023, Taiwán se posicionó como el 13.º socio comercial de Bruselas. El comercio total de bienes entre ambos alcanzó los 77,7 mil millones de euros. Las exportaciones de la UE a Taiwán y las importaciones de la UE desde Taiwán ascendieron a 30,5 mil millones de euros y 47,8 mil millones de euros, respectivamente (Comisión Europea, 2024).

Sin embargo, no solo las cifras resaltan la importancia estratégica de este comercio, sino también que Taiwán es un proveedor clave de componentes tecnológicos, especialmente de semiconductores. Ello lo convierte en un socio atractivo para la UE, que ha buscado diversificar sus cadenas de suministro en los últimos años (Esteban, 2022). Además, como se mencionó en el capítulo anterior, uno de los sectores estratégicos en los que la UE depende de China es el tecnológico, particularmente en el ámbito de los semiconductores, considerados críticos para la seguridad y defensa europea.

Tras destacar la relevancia estratégica de Taiwán, es importante analizar la postura interna de la UE. Para desarrollar la misma, necesitamos partir del hecho de que todos los Estados miembros adhieren a la política de “una sola China”, es decir, formalmente no reconocen a Taiwán como un país independiente. No obstante, Taiwán mantiene oficinas de representación en varios países de la UE, que actúan como embajadas de facto bajo el nombre de “Oficinas de Representación de Taipéi”.

Las Instituciones europeas han reafirmado su compromiso de fortalecer los lazos con Taiwán. Autores como Malinconi (2023) indican que en Europa crece la conciencia sobre el papel clave de la isla, tanto económica como políticamente. Borrell ha subrayado que los valores democráticos se han convertido en un pilar central de la cooperación entre ambas partes, más allá de los intereses económicos compartidos (SEAE, 2021).

El apoyo a los valores democráticos en Taiwán es una constante en la postura de las Instituciones europeas. El Parlamento Europeo ha adoptado numerosas resoluciones de apoyo a la isla, como una recomendación de septiembre de 2022 que condena las maniobras militares de Beijing y aboga por intensificar la cooperación y crear una cadena de suministro conjunta para abordar vulnerabilidades mutuas y garantizar la seguridad de Taiwán (Parlamento Europeo, 2022). Este compromiso no se refleja sólo en declaraciones oficiales, sino también en intercambios diplomáticos. Entre 2016 y 2022, la UE envió 18 delegaciones a Taiwán, siendo Nicola Beer, entonces vicepresidenta del Parlamento Europeo, una de las figuras más prominentes, y los

Estados miembros enviaron 90, destacando las visitas de Francia y Alemania (Malinconi, 2023).

En cuanto a la postura de los Estados miembros, muchos han intensificado sus visitas a Taiwán a partir de 2022. Este fenómeno está claramente relacionado con las repercusiones de la visita a la isla de Nancy Pelosi, presidenta de la Cámara de Representantes de los EE.UU., que provocó una escalada de tensiones internacionales, cuyas repercusiones también afectaron a las relaciones sino-europeas. Dicha visita impulsó una intensificación de los intercambios diplomáticos europeos en los meses siguientes. Entre ellas, nuevamente, las delegaciones de Francia y Alemania se destacan como las más numerosas (Malinconi, 2023).

Aunque las relaciones económicas entre los Estados miembros y Taiwán son importantes, el aspecto simbólico a menudo pesa más. Un ejemplo clave es la apertura en 2021 de la Oficina de Representación en Lituania. Por primera vez en Europa, dicha Oficina se abrió bajo el nombre de Taiwán, en vez de Taipéi, que suele usarse para evitar una referencia directa a la isla. Esta cuestión de denominación fue vista como un desafío directo por el gobierno chino, como un posible precedente para acciones similares de otros países europeos. En respuesta, Beijing redujo las relaciones diplomáticas con Vilna, retirando su embajador de dicha capital y pidiendo el retiro de su embajador en China (DW, 2021).

Sumado a ello, China comenzó a imponer restricciones comerciales, tales como el bloqueo de bienes de origen lituano en la aduana, el rechazo de las solicitudes de importación y medidas de presión sobre empresas que exportaban a China, para que eliminaran de las cadenas de suministros al país europeo (La Vanguardia, 2022). Como consecuencia, la UE inició en enero de 2022 un procedimiento contra China ante la OMC debido a lo que los europeos consideran prácticas comerciales discriminatorias. No obstante, la presión ejercida por Beijing surtió efecto, ya que Lituania terminó cerrando temporalmente la Oficina de Representación, y el presidente lituano, Gitanas Nausėda, reconoció públicamente el error que esto supuso para las relaciones con China (ABC Internacional, 2022).

Otro ejemplo relevante involucra a la primera ministra italiana, Giorgia Meloni, quien, en octubre de 2022, expresó su apoyo a la isla tras maniobras militares chinas en el Estrecho. La embajada de la RPC en Roma calificó estas declaraciones como una interferencia externa y una falta de reconocimiento a la naturaleza sensible del tema, recordando la política de “una sola China” y desaconsejando cualquier apoyo a las fuerzas separatistas. Asimismo, en Bélgica, una resolución del parlamento sobre la amenaza a la isla provocó una advertencia de Beijing sobre cómo actos de ese tipo podrían dañar las relaciones con China y la paz en el Estrecho, ya que China los interpreta como un respaldo a la independencia de Taiwán (Malinconi, 2023). Estos hechos se presentan para ilustrar el tipo de presión que China está dispuesta a ejercer ante cualquier acción proveniente de Europa que perciba como una amenaza a su

soberanía sobre la isla. Además, destacan cómo la RPC maneja esta cuestión, siguiendo el principio de no interferencia en asuntos internos.

A pesar de estos eventos, la UE mantiene su postura firme en el fortalecimiento de sus lazos con Taiwán, como parte de su estrategia de proyección de poder blando en la región, ya sea a través de declaraciones o el incremento de visitas oficiales. Este enfoque puede interpretarse como una compensación por la limitada capacidad militar que la UE puede ofrecer en la zona. El apoyo simbólico de Bruselas a la resiliencia democrática de Taiwán, así como a un orden internacional basado en valores y normas que la UE defiende, es visto por la propia Bruselas como la mejor manera de disuadir una escalada de tensiones en el estrecho. Como señala Malinconi, “Taiwán representa una prueba importante de la credibilidad de las ambiciones globales de la UE, tanto a nivel mundial como en el Indo-Pacífico” (2023:1).

En el accionar de la UE en este ámbito en particular, se pueden identificar los conceptos de “*actor capability*” (capacidad de actuación del actor) y “*actor behaviour*” (comportamiento del actor) propuestos por Sjöstedt (1997). Existe un consenso, tanto horizontal como vertical, en cuanto a reforzar los lazos con Taiwán, pero siempre dentro del marco de la política de “una sola China”. Esto se refleja claramente en las declaraciones de Borrell ante el Parlamento Europeo en septiembre de 2022, donde afirmó que dicha política no impide a la UE intensificar su cooperación con Taiwán ni expresar su preocupación por el aumento de las tensiones en el Estrecho. Aunque siempre dentro del marco de que Bruselas sigue reconociendo a la RPC como el único gobierno de China (SEAE, 2022).

Este escenario pone de relieve la capacidad de la UE para actuar como una entidad autónoma y cohesionada en el ámbito internacional, aunque lo haga dentro de un marco de ambigüedad que le permite evitar el reconocimiento diplomático de Taiwán. Tanto la UE como sus Estados miembros mantienen lazos económicos y políticos con la isla, con la intención de profundizarlos. Este enfoque es liderado principalmente por las Instituciones europeas, especialmente el Parlamento Europeo. Un ejemplo de ello es la aprobación unánime, en diciembre de 2023, de una resolución para promover los vínculos comerciales y de inversión con Taiwán. Dicha resolución también incluyó un llamamiento a la estabilidad en el Estrecho y una oposición firme a cualquier cambio unilateral del *status quo* mediante el uso de la fuerza (Parlamento Europeo, 2023).

Sin embargo, el principal límite de la acción de Bruselas reside en su adhesión a la política de “una sola China”, lo que permite a Beijing determinar hasta qué punto cualquier acción proveniente de cualquier nivel del gobierno de la UE puede interpretarse como una violación del principio de no intervención en sus asuntos internos. Esta situación restringe el impacto de la postura europea, ya que la RPC sigue considerando la soberanía de Taiwán como un asunto puramente interno. Esta dinámica refleja la forma en que China gestiona su política exterior, basada en la defensa de

principios como la soberanía nacional y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. A su vez, este enfoque le permite a China justificar represalias cuando percibe que estos principios han sido violados, como lo demuestran los hechos relatados previamente, especialmente en el caso de Lituania.

Es comprensible, por tanto, que, ante este tipo de reacciones por parte de China, los Estados europeos eviten confrontaciones directas cuando se trata de Taiwán. Esto puede traducirse en una pérdida de efectividad en la proyección externa de la UE, según lo señalado por da Conceição-Heldt y Meunier (2014), particularmente porque la UE no puede ofrecer garantías de seguridad y defensa a Taiwán en caso de un ataque chino. En consecuencia, si evaluamos la eficacia de la UE en términos de Rhinard y Sjöstedt (2019), se observa que el impacto de sus acciones respecto a la cuestión de Taiwán es bastante limitado, al depender exclusivamente de su poder blando.

### **Ucrania: cooperación o rivalidad sino-europeo en la resolución de la guerra**

Según destacan Pacheco Pardo y Picardo (2022), las tensiones geopolíticas se intensificaron tras el estallido de la crisis, lo que favoreció tanto el acercamiento entre China y Rusia como el fortalecimiento de la cooperación transatlántica. En consecuencia, la UE ha experimentado un distanciamiento gradual respecto a la RPC. Los primeros contactos entre ambas partes tras la invasión reflejan este aumento de las tensiones en la relación bilateral. Gradualmente, las áreas de cooperación se restringieron a temas específicos, como el cambio climático y la salud pública, mientras que sectores como los derechos humanos y las relaciones económicas, tratados en capítulos anteriores, mostraron un claro deterioro.

El cambio en la dinámica entre Bruselas y Beijing se refleja de manera evidente en la Cumbre bilateral realizada por videoconferencia en abril de 2022. La reunión se organizó en torno a dos ejes principales: por un lado, las prioridades compartidas en áreas como la recuperación post pandemia, el cambio climático y la transición energética; por otro, la *responsabilidad* conjunta de China y la UE como actores globales en la promoción de la paz y en poner fin al “derramamiento de sangre” en Ucrania (Comisión Europea, 2022). Este último aspecto, la noción de “responsabilidad” defendida por la Unión en la búsqueda de una respuesta multilateral al conflicto, resulta fundamental para el análisis de este apartado.

Desde el inicio del conflicto, China ha procurado mantener una postura que le permita preservar su alianza con Rusia, sin comprometer completamente sus relaciones con EE.UU. y la UE. La atención internacional se volcó rápidamente hacia el gigante asiático, especialmente porque apenas tres semanas antes del estallido de la guerra, Xi se reunió con su homólogo ruso, Putin, y ambos países firmaron un Acuerdo de Cooperación. Este hecho fue interpretado como una señal del estrecho vínculo entre China y Rusia. En parte, esta situación ayuda a entender la postura de aparente

imparcialidad, cercana a la neutralidad, que Beijing ha adoptado frente al conflicto. La RPC no solo evitó condenar las acciones rusas, sino que también se opuso a las sanciones internacionales impuestas por Occidente. Además, los medios de comunicación chinos han reproducido la narrativa oficial rusa, caracterizada por un marcado tono antiestadounidense, responsabilizando a EE.UU y a la OTAN por el conflicto (Pacheco Pardo y Picardo, 2022).

En un principio, Bruselas albergaba la esperanza de que China asumiera un papel mediador en el conflicto. No obstante, a pesar de que un éxito diplomático en Ucrania habría favorecido a Beijing, el gobierno chino rechazó tal rol. Las autoridades chinas argumentaron que no disponían de la suficiente influencia sobre el Kremlin y, aunque respaldaron los esfuerzos de pacificación, prefirieron mantener una imagen de imparcialidad (Pacheco Pardo y Picardo, 2022). Ante esta situación, Bruselas ajustó rápidamente su postura hacia la RPC, lo que se reflejó en el enfoque sobre conflicto en la publicación de la Brújula Estratégica.

Aunque la Brújula Estratégica no aborda de manera directa el papel de China en la resolución de la guerra, sí destaca su importancia como potencia emergente en un escenario geopolítico cada vez más tenso. El documento señala que la creciente presencia militar de China podría tener implicaciones para la seguridad regional y global, lo que, a su vez, podría influir en la dinámica del conflicto. Asimismo, subraya la necesidad de que la comunidad internacional, incluida China, participe activamente en el diálogo para la resolución de conflictos y en la promoción de la estabilidad regional (Consejo de la Unión Europea, 2022).

El cambio de postura de Bruselas en respuesta a la negativa de China a mediar en el conflicto también quedó patente tras la Cumbre UE-China de abril de 2022. Borrell reconoció que China no asumiría un papel activo en la resolución del conflicto y expresó su preocupación por lo que describió como una “neutralidad pro-rusa”, advirtiendo que esta postura podría evolucionar hacia un mayor apoyo a Moscú. Aunque China intentó minimizar las diferencias sobre Ucrania durante la cumbre, apelando a la histórica amistad y a la cooperación bilateral, Borrell describió el encuentro como un “diálogo de sordos”, lo que reflejó el creciente distanciamiento entre ambas partes (Pacheco Pardo y Picardo, 2022).

Durante los mismos meses, la iniciativa EUvsDisinfo, un proyecto del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) destinado a contrarrestar las campañas de desinformación, publicó dos informes. Esta práctica ya había sido utilizada previamente durante la pandemia para combatir narrativas falsas provenientes de actores externos como Rusia y China. Lo destacable de estas publicaciones fue que, por primera vez, los informes se emitieron en chino, en lugar de las lenguas habituales de los Estados miembros. El objetivo era ayudar a la audiencia china a comprender mejor la desinformación en torno a la guerra en Ucrania (Euronews, 2022) De este modo,

observamos cómo se va configurando la postura común que las Instituciones europeas han intentado coordinar en relación con China.

El aumento de las tensiones en la relación entre Bruselas y Beijing se intensificó aún más debido a la dinámica internacional. Como consecuencia de la guerra, la cooperación transatlántica se revitalizó, un proceso que ya había comenzado con la llegada de Biden a la Casa Blanca. La UE ha coordinado esfuerzos con Washington para apoyar a Kiev y aplicar sanciones contra el gobierno ruso, mientras que juntos han intentado ejercer presión sobre China. Desde Bruselas, se ha enfatizado que la guerra en Ucrania ha puesto de relieve la interconexión entre las amenazas planteadas por China y Rusia, subrayando la necesidad de abordar de manera conjunta las dinámicas geopolíticas tanto en Europa como en el Indo-Pacífico (Pacheco Pardo y Picardo, 2022).

El alineamiento estratégico entre la UE y EE.UU se refleja claramente en el nuevo concepto estratégico de la OTAN, publicado en junio de 2022. Estos documentos suelen delinear los objetivos y prioridades de la Alianza en el ámbito de la seguridad internacional. Aprobado en la Cumbre de Madrid, el nuevo concepto estratégico muestra cómo la invasión de Ucrania ha afectado las relaciones entre la UE, EE.UU. y China. Por primera vez, la RPC fue incluida en un concepto estratégico de la Organización, lo que evidencia su creciente protagonismo en la competencia geoestratégica y el estrechamiento del vínculo entre los aliados occidentales sobre cómo las acciones de Beijing pueden afectar la seguridad transatlántica. Además, este documento permite visibilizar la creciente dependencia de los Estados miembros de la UE respecto al poder militar estadounidense (Esteban, 2023b).

A la luz de lo planteado y en consonancia con el cambio de postura de la UE respecto a la falta de acción de China, Bruselas comenzó a actuar para consolidar una posición común. En la cumbre de otoño de octubre de 2022, los líderes europeos centraron su atención en la relación estratégica con China, subrayando la necesidad de reforzar la “autonomía estratégica” del bloque. Tras horas de discusiones a puerta cerrada, los funcionarios coincidieron en que el acercamiento de China a Rusia presenta serios desafíos para la UE. Al finalizar la reunión, el primer ministro de Letonia, Krisjanis Karins, enfatizó la importancia de asegurar que China adopte una postura coherente con los valores europeos en el contexto del conflicto ruso-ucraniano (El Español, 2022).

El comunicado final de la cumbre se limitó a mencionar un “debate estratégico” sobre las relaciones con China, lo que refleja un esfuerzo por evitar una escalada en las tensiones. La primera ministra de Estonia, Kaja Kallas<sup>17</sup>, encapsuló la postura que la UE busca proyectar: una posición de unidad frente a China, considerándola un “rival sistémico” y evitando acuerdos bilaterales que pudieran debilitar la cohesión del bloque. Según Kallas, esta estrategia es especialmente relevante para los Estados miembros más

---

<sup>17</sup> Kallas se convertirá en la próxima Alta Representante de la Unión para Política Exterior y de Seguridad en el segundo mandato de Von der Leyen como presidenta de la Comisión Europea.

pequeños, que no pueden mantener relaciones separadas con potencias como China sin comprometer la fortaleza de la Unión (El Español, 2022).

Otra acción que evidencia la unidad de la UE es la aprobación de paquetes de sanciones contra Rusia, que también incluyeron a empresas chinas. En junio de 2023, se publicó el 11.º paquete de sanciones, que incorporó a compañías chinas como Asia Pacific Links Ltd., Tordan Industry Limited y Alpha Trading Investments Limited, todas con sede en Hong Kong. Estas empresas fueron señaladas por su papel en ayudar a Rusia a eludir las sanciones impuestas tras la invasión. La RPC manifestó su oposición a estas medidas, advirtiendo que si la UE avanzaba con dicho paquete, se socavaría la confianza entre ambas partes, y enfatizó que su posición respecto a la guerra en Ucrania era “imparcial y objetiva” (France 24, 2023). Posteriormente, en junio de 2024, la UE publicó el 14.º paquete de sanciones, que incluyó a 19 empresas chinas, algunas de ellas relevantes para la industria satelital, acusadas de vender equipos y proporcionar imágenes al grupo mercenario ruso Wagner (DW, 2024).

Además, la cohesión interna de las Instituciones europeas también se reflejó en los encuentros que se llevaron a cabo entre ambas partes. En la 24.ª cumbre UE-China, celebrada en Beijing en diciembre de 2023, estuvieron presentes el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, von der Leyen; y Borrell, en representación de la Unión. Por parte de China, asistieron el presidente Xi y el primer ministro Li Qiang. Durante la cumbre, los líderes europeos reiteraron la responsabilidad de China, como miembro permanente del Consejo de Seguridad, de involucrarse en la “Fórmula de Paz” de Ucrania, propuesta por el presidente Zelensky, y de contribuir a evitar que Rusia eluda las sanciones (Consejo Europeo, 2023c).

Este aspecto es especialmente relevante debido a las sospechas de que productos de uso civil importados por China, incluidos componentes tecnológicos, son re-exportados a Rusia para la fabricación de drones, misiles y proyectiles de artillería. Von der Leyen reafirmó que la postura de China respecto a la guerra definirá en gran medida las futuras relaciones entre la UE y China (Euronews, 2023). Esto refleja la continua presión de la UE sobre Beijing para que modifique su postura de aparente imparcialidad o para que contribuya a la implementación del plan de paz ucraniano, a pesar de que la RPC ha presentado su propio plan de paz para la resolución del conflicto.

La cohesión interna de la UE también abarca el nivel de los Estados miembros, aunque han surgido matices en relación con la posición que deben adoptar ante China. Estas divergencias se centran principalmente en la firmeza de la posición que debe adoptar el bloque. Esta postura común, tanto horizontal como vertical, se ve reflejada en la última reunión entre Xi y los líderes europeos, celebrada en mayo de 2024. Durante su visita de Estado a Francia, el presidente chino tuvo como interlocutores al presidente, Emmanuel Macron, y a von der Leyen. Ambos líderes instaron a Beijing a utilizar su influencia para poner fin a la guerra. Sin embargo, al igual que en ocasiones anteriores,

no se obtuvo ninguna conclusión concreta por parte de Xi, quien se limitó a reafirmar la disposición de China para desempeñar un papel constructivo en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto (France 24, 2024).

A raíz de lo expuesto, afirmamos que la invasión de Ucrania ha actuado como un catalizador para Bruselas, exponiendo sus múltiples dependencias: de Rusia en el ámbito energético, de China en el ámbito económico y de EE.UU. en el ámbito de la defensa. Además, ha profundizado el deterioro de las relaciones sino-europeas, ya que la postura de la UE sigue siendo distante de la de Beijing respecto a la resolución del conflicto. Tras revisar los acontecimientos que consideramos más relevantes, observamos que los intentos de reforzar la cohesión interna entre las Instituciones y los Estados miembros se han llevado a cabo. Sin embargo, en la práctica, estos esfuerzos no se han traducido en una influencia significativa sobre la posición de China en relación con la guerra. La UE no ha logrado que China participe en la mediación del conflicto ni desempeñe un papel relevante en favor del plan de paz ucraniano, a pesar de las reiteradas instancias en que se ha instado a Beijing a cumplir con su “responsabilidad” internacional.

Por lo tanto, creemos que existen otros factores que desempeñan un papel crucial en la pérdida de efectividad externa que experimenta la UE. En este sentido, se combinan dos cuestiones. Primero, hay una diferencia en la percepción de la invasión, que se considera algo más que un simple ataque a Ucrania. Para la UE, representa una amenaza a los valores europeos, como ha señalado von der Leyen. En segundo lugar, como se ha observado en apartados anteriores, la considerable dependencia económica de la UE, tanto a nivel del bloque como de sus Estados miembros, complica su capacidad para influir en una potencia como China en un entorno geopolítico cada vez más complejo (Hennessy, 2023).

Por ende, más que analizar la eficacia de la UE en términos de Rhinard y Sjöstedt (2019), que se centran en los resultados de sus acciones o en su desempeño como actor, decidimos profundizar en las razones por las cuales China no ha modificado su postura desde el inicio de la invasión. Tal como observamos en la cuestión de Taiwán, la falta de efectividad externa de la UE en el ámbito de la seguridad estratégica no se debe tanto a su cohesión interna o a su desempeño como actor, sino a la postura estratégica de China, la cual está guiada por sus propios intereses geopolíticos y económicos.

En primer lugar, si China asumiera la “responsabilidad” que la UE le reclama, pondría en riesgo su asociación estratégica con Rusia. Aunque no ha apoyado abiertamente la invasión, tampoco ha accedido a unirse a las sanciones impuestas por países como EEUU, los Estados miembros de la UE o Japón, en gran parte debido a sus estrechos lazos económicos con Rusia que busca preservar.

En segundo lugar, la política exterior china está regida por los principios de soberanía nacional y no interferencia en los asuntos internos de otros Estados. Aunque el gigante asiático ha propuesto un plan de paz para Ucrania, evita involucrarse directamente en el conflicto, preocupada por el impacto que ello podría tener en cuestiones internas sensibles como Taiwán, Xinjiang o Hong Kong, donde defiende la no injerencia.

En tercer lugar, y de particular relevancia para las relaciones sino-europeas, China actúa como un rival sistémico para la UE en esta dimensión. Como se ha mencionado con anterioridad, la RPC gestiona su política exterior de acuerdo con sus propios intereses, como no puede ser de otra manera, relegando cualquier responsabilidad internacional a un segundo plano. Además, no ha cedido ante la presión de interferir en el conflicto, ya que no está dispuesta a seguir directrices europeas y occidentales para resolverlo. Además de seguir sus propios intereses estratégicos, China actúa en pos de su modelo alternativo de gobernanza global que no ha parado de promocionar en los últimos años.

La falta de coordinación entre la UE y China en torno a la resolución del conflicto en Ucrania refleja las tensiones que previamente abordamos en los capítulos anteriores. Mientras la UE busca consolidar su autonomía estratégica, China prioriza sus propios intereses regionales y globales. Ello no implica una desvinculación radical, sino que están adoptando medidas para reducir su dependencia mutua. Para la Unión, la experiencia traumática de su dependencia energética de Rusia ha subrayado la necesidad de adoptar una postura más cautelosa frente a su interdependencia económica con China, con el fin de mitigar riesgos, sobre todo ante la dependencia militar del bloque de EE.UU. y la OTAN.

La invasión de Ucrania fue un llamado de atención para la UE, al evidenciar la necesidad de superar su dependencia de China. Aunque Bruselas aún no ha adoptado una posición de rivalidad directa con China, ha manifestado su intención de desarrollar una estrategia propia para abordar esta relación, como se refleja en la nueva estrategia de *de-risking*. En su presentación, von der Leyen subrayó que, lejos de verse desalentado por la invasión ilegal de Ucrania, el presidente Xi mantiene su “amistad sin límites” con Putin. La presidenta de la Comisión también destacó cómo China ha hecho uso deliberado de las dependencias y su influencia económica para lograr sus objetivos. Ejemplificando dicha cuestión con hechos que abordamos en el presente trabajo: violaciones de derechos humanos en Xinjiang, sanciones contra miembros del Parlamento Europeo, incremento de maniobras militares en el estrecho de Taiwán y coerción económica ejercida sobre Lituania y empresas europeas, entre otros (Comisión Europea, 2023a).

Coincidimos con Sanahuja (2023) en que es fundamental reconocer la interrelación entre Ucrania y Taiwán en la estrategia actual de la UE, así como la relevancia de ambos temas en el contexto de la profunda interdependencia entre

Bruselas y Beijing. La invasión de Ucrania marcó un momento de inflexión que impulsó un cambio en la estrategia europea hacia China. Para desarrollar esta nueva estrategia, es necesario evitar los errores cometidos con el tríptico, ya que, como hemos demostrado a lo largo de este trabajo, las disposiciones de la estrategia de 2019 quedaron rápidamente obsoletas e incluso resultaron insuficientes para abordar los actuales riesgos geopolíticos.

### **La guerra en Ucrania como punto de inflexión para Bruselas en la cuestión de Taiwán**

Aunque existen diferencias significativas entre ambos conflictos geopolíticos, la guerra en Ucrania ha influido en la manera en que Bruselas aborda la cuestión de Taiwán. A pesar de que, hasta la fecha de este análisis, no hay evidencia de una intención manifiesta por parte de China de lograr la reunificación con Taiwán, el inicio del conflicto en Ucrania generó rápidamente debates sobre posibles paralelismos entre ambos casos. Sin embargo, lo que podemos afirmar con certeza es que la invasión rusa alertó a la UE, y a la comunidad internacional en su conjunto, sobre la naturaleza inesperada e impredecible de las decisiones tomadas por regímenes no democráticos. Situaciones de esta índole despertaron el temor por la vulnerabilidad de los estados pequeños y democráticos frente a este tipo de agresiones.

La creciente desconfianza hacia China por su postura ante la guerra llevó a Bruselas a reexaminar si puede considerarse a la RPC como un socio en la competencia geopolítica. Este escepticismo también ha influido en cómo la UE percibe el riesgo potencial de una crisis en Taiwán, en el marco de la rivalidad geopolítica, es decir, el temor a un intento de alterar el *status quo* en el estrecho de Taiwán de forma similar a como lo hizo Rusia en Ucrania.

Dicha preocupación llevó al bloque europeo a reafirmar la importancia del respeto al derecho internacional y a manifestar su apoyo a la capacidad de autodefensa de Taiwán (Malinconi, 2023). Tal como se ha discutido en secciones anteriores, este posicionamiento es coherente con el papel de la UE como potencia normativa, en defensa de los valores democráticos y del Estado de derecho en la región del Indo-Pacífico. En este sentido es que comprendemos que Bruselas haya identificado ambos conflictos como amenazas clave para su seguridad estratégica.

Por todo ello, sostenemos que la guerra en Ucrania ha marcado un punto de inflexión en las relaciones sino-europeas. A partir de ese momento, las Instituciones europeas comenzaron a incorporar menciones en sus disposiciones que evidencian la interrelación entre ambos conflictos. Un ejemplo de ello son las conclusiones del Consejo Europeo sobre China de junio de 2023, que reflejan la evolución de la política hacia Beijing desde la publicación del tríptico. Dichas conclusiones subrayan la necesidad de un “enfoque multidimensional”, reconociendo a China simultáneamente

como socio, competidor y rival sistémico, como ya lo planteaban en la estrategia del 2019. Pero, en base a ello, se insta a China a presionar a Rusia para que retire sus tropas de Ucrania, en línea con su responsabilidad como miembro permanente del Consejo de Seguridad. Asimismo, abordan la cuestión de Taiwán, oponiéndose a cualquier intento unilateral de alterar el *status quo* mediante el uso de la fuerza y reiterando la adhesión de la UE a la política de “una sola China” (Consejo Europeo, 2023b).

Este ejemplo muestra cómo ambos conflictos han ganado relevancia en la agenda de la UE durante el período analizado. La invasión de Ucrania ha reconfigurado las prioridades de la Unión en materia de seguridad y defensa, y ha otorgado mayor prioridad a la cuestión de Taiwán en su agenda, de manera preventiva, ante el temor de que tensiones similares puedan desarrollarse en torno a la isla.

### **Reflexiones parciales**

Para concluir el análisis de la dimensión de la seguridad estratégica, es fundamental resaltar varias cuestiones. En primer lugar, el tríptico de 2019 no aborda los conflictos de Taiwán y Ucrania, lo que puede explicarse por la ausencia de una escalada de tensiones que justificara su inclusión en ese momento, a pesar de que la Comisión ya reconocía el papel estratégico de China en los asuntos internacionales. A lo largo de los años siguientes, la estrategia de la UE hacia China ha evolucionado y se ha adaptado, priorizando cada vez más las preocupaciones de la agenda europea. Documentos como la Estrategia Indo-Pacífica y la Brújula Estratégica reflejan este enfoque renovado y evidencian la insuficiencia del tríptico para abordar conflictos de carácter geopolítico, ya que su análisis se limitó a describir la postura estratégica de China, lo que demuestra su obsolescencia a la luz de los acontecimientos recientes.

En segundo lugar, la postura de la UE hacia Taiwán subraya su intención de desempeñar un papel significativo en el Indo-Pacífico, apoyando la democracia como un medio para disuadir tensiones, lo cual coincide con el rol de potencia normativa que la UE intenta consolidar en la región. No obstante, esta intención se ve restringida por la política de “una sola China”, que condiciona las acciones de Bruselas. A pesar de la cohesión interna en la voluntad de fortalecer la relación con Taipei, las Instituciones y Estados miembros operan dentro de este marco restrictivo.

En tercer lugar, la invasión de Ucrania ha marcado un punto de inflexión que ha obligado a la UE a fortalecer su cohesión interna y redefinir su estrategia hacia China. Aunque las Instituciones europeas han logrado generar una postura unánime sobre la responsabilidad de China en la resolución del conflicto, en la práctica, otros factores juegan un papel crucial. Entre estos destaca la considerable dependencia económica de la UE, tanto como bloque como de sus Estados miembros, lo que complica su capacidad para influir en una potencia como China en un entorno geopolítico cada vez más complejo. La RPC ha mostrado resistencia a asumir un papel de mediador en el

conflicto, priorizando sus intereses estratégicos y económicos, y no está dispuesta a adoptar acciones guiadas por valores occidentales a los que no adhiere. Esto nos lleva a reconocer el papel de rival sistémico que Beijing encarna en la dimensión de “seguridad estratégica” para la UE.

Por último, tanto Taiwán como Ucrania ilustran que la falta de efectividad externa de la UE en el ámbito particular de la seguridad estratégica no se debe tanto a su cohesión interna o a su desempeño como actor, sino a la postura estratégica de China. Esta postura no solo está guiada por sus propios intereses, sino que también refleja la manera en que la RPC gestiona su política exterior, defendiendo principios como la soberanía nacional y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y promocionando un modelo de gobernanza global alternativo al guiado por los valores occidentales vigente.

## Conclusiones finales

A lo largo de este trabajo se analizó cómo la estrategia adoptada por la UE en 2019, comúnmente conocida como el “tríptico”, ha redefinido la política exterior europea hacia China. Desde su implementación, la UE ha gestionado sus relaciones con la RPC basándose en la premisa de que este país puede desempeñar distintos roles según el ámbito de interacción: socio, competidor y rival sistémico.

Con dicho propósito, el objetivo general que guió esta investigación fue analizar la efectividad externa de la UE como actor global vis-à-vis China en tres dimensiones centrales: valores, seguridad económica y seguridad estratégica durante el periodo 2019 - 2024. Estas dimensiones fueron seleccionadas a partir de la evaluación realizada por el Alto Representante. En dos ocasiones clave —ante el pleno del Parlamento Europeo en abril de 2023 y en la conferencia de prensa posterior a la reunión informal de Ministros de Relaciones Exteriores en mayo de 2023—, Borrell señaló la necesidad de recalibrar el tríptico hacia China en los tres ámbitos mencionados, en vista de desarrollar una nueva estrategia. Esta nueva orientación, presentada por la presidenta de la Comisión Europea en marzo de 2023 bajo el concepto de “*de-risking*”, busca mitigar los riesgos asociados a la relación sino-europea, considerando tanto los cambios en la política china como los acontecimientos sistémicos que han tenido lugar desde la publicación del tríptico en 2019.

La hipótesis que se buscó comprobar en este trabajo sostiene que la efectividad externa de la UE como actor global vis-à-vis China está “en jaque” y esa pérdida de efectividad externa se manifiesta en tres dimensiones: valores, seguridad económica y seguridad estratégica en el periodo 2019-2024. Desde la publicación del tríptico, la estrategia de la UE se ha mostrado como meramente descriptiva, sin un plan de acción conjunto que fomente una “única voz europea” hacia China ni influya en su comportamiento para cumplir los objetivos que desea la UE, especialmente en áreas que hoy resultan problemáticas.

Aunque se identificaron correctamente los tres “roles” de la RPC, un análisis de los avances en las relaciones sino-europeas revela que la estrategia de 2019 no ha abordado adecuadamente los riesgos actuales que preocupan a Bruselas. Esto es especialmente relevante en el contexto del cambio significativo en la capacidad de la UE para influir en la política china, lo que resalta la urgencia de adoptar un enfoque renovado.

Para ello, se ha desarrollado un marco conceptual que busca facilitar el cumplimiento de los objetivos planteados en la introducción de esta investigación. Dicho marco se ha construido a partir de los principales aportes de la corriente teórica del “*actorness*”, cuyas primeras contribuciones se remontan a la década de 1970. Dada la particularidad del objeto de estudio, este marco conceptual se ha estructurado

integrando diversos conceptos que permiten analizar el accionar de la UE como un actor global, resaltando sus características únicas como un actor *sui generis*.

Los aportes de Sjöstedt (1997) son clave para examinar, en primer lugar, la “capacidad de actor” (*actor capability*) de la UE, lo que permite entender cómo puede comportarse de manera activa y deliberada en relación con otros actores del sistema internacional, siempre que exista un mínimo grado de cohesión interna. En segundo lugar, se considera el “comportamiento de actor” (*actor behaviour*), que explica cómo esa capacidad se traduce en la práctica. Es decir, nos permite analizar cómo la UE utiliza su capacidad, minimizando las influencias de las dinámicas internas que podrían obstaculizar su acción.

Además, se han incorporado las nociones de las autoras da Conceição-Heldt y Meunier (2014) para determinar la relación entre la “cohesión interna” (*internal cohesiveness*) y la “efectividad externa” (*external effectiveness*). Estas autoras sostienen que existe una correlación entre ambas, afirmando que la cohesión entre las Instituciones europeas y los Estados miembros es determinante para formular internamente y representar externamente una posición coherente con una única voz del bloque. Lo que es crucial para la capacidad de la UE de influir en los resultados y alcanzar sus objetivos en el ámbito internacional.

Por último, se incorpora el concepto de “*actor performance*” propuesto por Rhinard y Sjöstedt (2019), que permite abordar el rendimiento de la UE como actor internacional. Este término facilita el análisis de las transacciones previas dentro del sistema de la UE y su impacto en el ámbito internacional, considerando cómo estas acciones pueden influir o moldear a otros actores, teniendo en cuenta que tales acciones están determinadas por las condiciones internas del sistema de la UE: su autonomía, valores, capacidades y cohesión. Asimismo, se incluye el aporte sobre “eficacia” (*effectiveness*) de estos autores, que permite evaluar el impacto externo de las acciones de la UE en otros actores internacionales, determinando si éstas han provocado cambios, directa o indirectamente, como resultado de la intervención de la UE.

Gracias a estos aportes, hemos podido analizar tres dimensiones de la relación sino-europea, logrando así los objetivos específicos de este trabajo. La primera de estas dimensiones es la de los valores, ya que Borrell sostiene que la UE debe actualizar la estrategia hacia China teniendo en cuenta las notables diferencias entre sus sistemas políticos y las concepciones divergentes en cuestiones fundamentales para el bloque, como el respeto y la protección de los derechos humanos.

Al evaluar su efectividad externa, en esta dimensión, nos encontramos con que la UE ejerce tanto su “*actor capability*”, actuando de manera activa y deliberada en el ámbito global, como su “*actor behaviour*”, llevando a cabo acciones que reflejan los valores que moldean la identidad europea. Bruselas ha utilizado el “Diálogo sobre Derechos Humanos” como un medio para fomentar la cooperación con Beijing,

considerándola como un posible “socio” en este ámbito. A través de este mecanismo, la UE ha expresado públicamente sus críticas y reclamaciones sobre las violaciones de derechos humanos de China. Esta dinámica pone de relieve los esfuerzos de la UE por consolidar su papel como potencia normativa, tal como la caracteriza Manners (2002).

En cuanto a la cohesión interna, la defensa de los valores es prioritaria para la UE como bloque, lo que se evidencia en su papel en el tríptico y en la importancia que adquiere en su interacción con China en el periodo analizado. E incluso, se refleja en el rol de “guardián” que desempeña una de las Instituciones europeas, el Parlamento Europeo, como promotor de los valores en la política de la UE hacia China.

Sin embargo, en la práctica, esto no ha conllevado una mayor efectividad externa por parte de la UE; más bien, se manifiesta una notable disminución de su influencia. Los esfuerzos europeos no se han traducido en cambios en la postura china respecto a su situación interna, ni han logrado frenar la promoción del paradigma alternativo de derechos humanos que propone la RPC. Es importante destacar que el impacto de las acciones de la UE no depende únicamente de su capacidad, sino que está estrechamente vinculado, por supuesto, a las capacidades de China como Estado soberano y a su rol como “rival sistémico” en esta dimensión. En primer lugar, durante el periodo analizado, ha aumentado el autoritarismo dentro de China. En segundo lugar, también ha aumentado el respaldo internacional al paradigma alternativo de derechos humanos, ya sea por alineamiento estratégico de otros Estados autoritarios, o gracias a la influencia económica sobre terceros países. La creciente influencia económica de China también afecta a los Estados miembros de la UE. Aunque la defensa de los valores occidentales es fundamental para el bloque, ésta puede verse comprometida por los lazos comerciales y el temor a posibles sanciones económicas, una dinámica que caracteriza las interacciones diarias de China.

La dimensión de “seguridad económica” es identificada por el Alto Representante como una *issue-area*, dado que las relaciones comerciales entre ambos se han vuelto cada vez más desequilibradas, incrementando la dependencia europea de China. En este contexto, la estrategia del 2019 aborda la preocupación por dicha dependencia y la falta de igualdad en las condiciones de competencia. No obstante, la insuficiencia del tríptico se evidencia en la ausencia de un plan concreto para implementar las medidas mencionadas en la estrategia, tales como la implementación del CAI y el IPI, así como la necesidad de reforzar la competitividad del mercado único europeo.

Durante el periodo analizado, se han observado esfuerzos europeos para reducir la dependencia económica, con un enfoque en la protección de las empresas y el mercado interno. Sin embargo, el impacto de los instrumentos de defensa comercial de la UE ha sido limitado, ya que han respondido de manera reactiva a las acciones de China. En 2023, la Comisión reconoció esta deficiencia, lo que impulsó el desarrollo de nuevas estrategias, como la de “*de-risking*” y la Estrategia de Seguridad Económica.

Este nuevo enfoque busca disminuir la dependencia de China, especialmente en los sectores estratégicos donde la RPC se ha consolidado como líder y, por ende, en donde asume el rol de “competidor económico” de la UE.

El desenlace de las negociaciones bilaterales del CAI refleja la capacidad de la UE como actor global. Bruselas mantuvo una postura común y firme en el ámbito bilateral, logrando que China firmara un acuerdo poco habitual en su política exterior, convirtiéndose en el “socio negociador” del que habla el tríptico. Es decir, Bruselas ha actuado con eficacia (*effectiveness*), provocando cambios en el accionar de otro actor internacional. Sin embargo, la no ratificación por parte del Parlamento Europeo, reflejo de la falta de cohesión interna entre las Instituciones europeas, frustró los resultados esperados, y la propia Comisión ha reconocido que el CAI ha quedado desfasado en el estado actual de las relaciones sino-europeas.

Es por ello que la dimensión de “seguridad económica” pone de manifiesto que la interrelación entre la cohesión interna y la efectividad externa de la UE como actor global es fundamental. Los esfuerzos realizados por las Instituciones europeas para mitigar los riesgos de la dependencia económica de China se identifican como parte de su comportamiento como actor (*actor behaviour*); sin embargo, estos esfuerzos han resultado insuficientes debido a una falta de coordinación entre las propias instituciones. Asimismo, la ausencia de una postura común entre los Estados miembros, quienes priorizan la protección de sus intereses económicos y sus relaciones comerciales bilaterales con la RPC sobre el respaldo total a las acciones propuestas por la Comisión.

Finalmente, en relación con la dimensión de la “seguridad estratégica”, nos hemos centrado en dos desafíos clave en la relación entre China y Europa: Taiwán y Ucrania, ambos definidos por el SEAE. El tríptico de 2019 no abordó ninguno de estos conflictos, probablemente porque en ese momento no se había producido una escalada de tensiones que justificara su inclusión. Sin embargo, el documento sí reconoció el papel estratégico de China en el escenario internacional. Como consecuencia de la omisión de estos conflictos, la UE ha adaptado su estrategia hacia China en el período analizado, con el fin de gestionar los riesgos emergentes en esta dimensión. Tanto la Estrategia para el Indo-Pacífico como la Brújula Estratégica reflejan un nuevo enfoque que evidencia la insuficiencia del tríptico de 2019.

En cuanto a la cuestión de Taiwán, se observa que la postura de la UE está alineada con su intención de consolidarse como una potencia normativa en la región del Indo-Pacífico, apoyando la democracia en la isla como una forma de disuadir el aumento de tensiones. No obstante, la política de “una sola China”, a la que adhiere todo el bloque europeo, actúa como un límite claro a su accionar. A pesar de la cohesión interna respecto al fortalecimiento de los vínculos con Taipéi, tanto las Instituciones como los Estados miembros operan dentro de este marco restrictivo.

En cuanto a la guerra en Ucrania, esta ha marcado un punto de inflexión en la política exterior europea, entre otras cuestiones, también en la redefinición de su estrategia hacia China. Aunque se ha fortalecido la cohesión interna de la UE, logrando una postura unánime respecto al papel de China en la resolución del conflicto. En la práctica, esta misma no ha tenido un impacto significativo en la conducta de Beijing, ya que aparecen otros factores clave: intereses estratégicos y económicos de China, su “alianza sin límites” con Rusia, y la falta de disposición de China a adoptar medidas basadas en valores occidentales. En este contexto, se reconoce el papel de China como un “rival sistémico” para la UE en esta dimensión.

Ambos conflictos ilustran la limitada efectividad externa de la UE en el ámbito de la “seguridad estratégica”. Concluimos que no se debe a una falta de cohesión interna ni al desempeño de la UE como actor global, sino más bien a la postura estratégica de China. La misma no solo responde a sus propios intereses, sino que también refleja la manera en que la RPC gestiona su política exterior, promoviendo un modelo de gobernanza global alternativo al basado en los valores occidentales predominantes. En este sentido, China asume el rol de “rival sistémico” del enfoque multifacético presentado en el tríptico.

En la actualidad, la UE ha planteado la urgencia de actualizar su estrategia hacia China. La nueva estrategia de *de-risking* se encuentra en desarrollo al momento de la redacción de este trabajo. Por lo tanto, su análisis podría constituir el objetivo de investigaciones futuras, al igual que otras dimensiones de la relación sino-europea que no hemos abordado en esta investigación porque excedería los requisitos de una tesina de grado. Entre estas se destacan la dimensión militar del vínculo, la coordinación dentro de organizaciones internacionales, la comparación entre sus respectivas iniciativas globales (*The Global Gateway* de la UE y la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China), la competencia geopolítica en otras regiones y las percepciones mutuas entre sus sociedades.

A partir de las conclusiones presentadas en los párrafos anteriores, podemos confirmar nuestra hipótesis. Independientemente del grado de cohesión interna, la pérdida de efectividad externa de Bruselas se pone de manifiesto en las dimensiones analizadas. Los acontecimientos han demostrado que el tríptico resultó insuficiente para cumplir los objetivos europeos y abordar los acontecimientos de la realidad internacional, haciendo que sea necesario recalibrar de la estrategia hacia China en la actualidad.

## Referencias bibliográficas

- ABC Internacional. (05 enero de 2022) Lituania cierra la oficina de representación de Taiwán tras la cólera de China. *ABC Internacional*.  
[https://www.abc.es/internacional/abci-lituania-cierra-oficina-representacion-taiwan-tras-colera-china-202201050104\\_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Finternacional%2Fabci-lituania-cierra-oficina-representacion-taiwan-tras-colera-china-202201050104\\_noticia.html%3Fref%3Dhttps%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Finternacional%2Fabci-lituania-cierra-oficina-representacion-taiwan-tras-colera-china-202201050104\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-lituania-cierra-oficina-representacion-taiwan-tras-colera-china-202201050104_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Finternacional%2Fabci-lituania-cierra-oficina-representacion-taiwan-tras-colera-china-202201050104_noticia.html%3Fref%3Dhttps%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Finternacional%2Fabci-lituania-cierra-oficina-representacion-taiwan-tras-colera-china-202201050104_noticia.html)
- Amnistía Internacional. (2024) What is the Tiananmen crackdown? *Amnesty International*.  
<https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2024/06/what-is-the-tiananmen-crackdown/>
- Amnistía Internacional (2023). EU: Make China's rights crisis a summit priority. *Amnesty International*.  
<https://www.amnesty.eu/news/eu-make-chinas-rights-crisis-a-summit-priority/>
- BBC News Mundo. (31 de agosto de 2018). *Quiénes son los uigures, la etnia que China está deteniendo en "campamentos de reeducación"*. BBC News Mundo.  
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45368245>
- Bērziņa-Čerenkova, U. A., Brinza, A., Le Corre, P., Seaman, J., Turcsányi, R., Vladislavljev, S. (2024). *EU-China relations: De-risking or de-coupling – the future of the EU strategy towards China*.  
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO\\_STU\(2024\)754446](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2024)754446)
- Beneyto, J. M. (2021). *El Acuerdo de Inversiones EU-China y sus efectos sobre la creación de una corte multilateral de inversiones. Arbitraje: Revista de arbitraje comercial y de inversiones*, 1, 25-54.  
[https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/13619/4/Acuerdo\\_JM\\_Beneyto\\_Arbitraje\\_2021.pdf](https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/13619/4/Acuerdo_JM_Beneyto_Arbitraje_2021.pdf)
- Burkhalter, D., James, H., Turuban, P. (29 de septiembre 2023). China reformula las normas de derechos humanos. *Swissinfo.ch*.  
<https://www.swissinfo.ch/spa/politica/china-redefine-las-normas-de-derechos-humanos/48838906>
- Calvet Martínez, E. (2021). *La ley Magnitsky y la UE: Nuevo régimen de sanciones para derechos humanos*. IDP Barcelona.  
<https://idpbarcelona.net/la-ley-magnitsky-la-ue-nuevo-regimen-sanciones-derechos-humanos/>
- Consejo Europeo (1989). *Presidency conclusions: Madrid European Council, 26-27 June 1989*.  
[https://www.consilium.europa.eu/media/20589/1989\\_june\\_-\\_madrid\\_\\_eng\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20589/1989_june_-_madrid__eng_.pdf)

Comisión Europea. (2003). “Hacia una asociación madura: intereses comunes y desafíos de las relaciones UE-China”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0533&from=EN>

Comisión Europea. (2006). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. UE-China: una asociación más fuerte con mayores responsabilidades. 24 octubre del 2006.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0631&from=ES>

Comisión Europea. (2016). *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0030>

Comisión Europea. (2019). *EU-China - A strategic outlook.* <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

Comisión Europea. (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474>

Comisión Europea (2021) *Preguntas y respuestas: Estrategia de la UE para la cooperación en la región indopacífica.* [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda\\_21\\_4709](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_4709)

Comisión Europea (2022) *Cumbre UE-China: el restablecimiento de la paz y la estabilidad en Ucrania es una responsabilidad compartida.* [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_2214](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2214)

Comisión Europea. (2023a). *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre.* [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_23\\_2063](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063)

Comisión Europea. (2023b). *An EU approach to enhance economic security.* [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_3358](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358)

Comisión Europea (2024) *EU trade relations with Taiwan. Facts, figures and latest developments.* [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/taiwan\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/taiwan_en)

Consejo de la Unión Europea (2022). *Brújula estratégica para la seguridad y defensa de la UE.* <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-COR-1/es/pdf>

Consejo de la Unión Europea (2024). *Comité Político y de Seguridad*. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>

Consejo Europeo. (2021) *La UE impone nuevas sanciones por violaciones graves de los derechos humanos en el mundo*. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/>

Consejo Europeo. (2023). *Trade: Council adopts a regulation to protect the EU from third-country economic coercion*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/23/trade-council-adopts-a-regulation-to-protect-the-eu-from-third-country-economic-coercion/>

Consejo Europeo. (2023b). *Conclusiones del Consejo Europeo sobre China, 30 de junio de 2023*. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/06/30/european-council-conclusions-on-china-30-june-2023/>

Consejo Europeo. (2023c) *Cumbre UE-China, 7 diciembre 2023*. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2023/12/07/>

Couvreur, S. (22 de noviembre de 2023). *The EU's Anti-Coercion Instrument — A new step in EU-China escalation?* 9DASHLINE. <https://www.9dashline.com/article/the-eus-anti-coercion-instrument-a-new-step-in-eu-china-escalation>

Da Conceição-Heldt, E. y Meunier, S. (2014). Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance. *Journal of European Public Policy*, 21(7), 961–979. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.913219>

De Alvear Trénor, I. (2020). Nueva regulación de las inversiones extranjeras directas en sectores estratégicos de España y la UE, incluido el de Defensa. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/nueva-regulacion-de-las-inversiones-extranjeras-directas-en-sectores-estrategicos-de-espana-y-la-ue-incluido-el-de-defensa/>

Drieskens, E. (2016). Golden or gilded jubilee? A research agenda for actorness. *Journal of European Public Policy*, 24(10), 1534–1546. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1225784>

DW. (18 de noviembre de 2021) Taiwan opens representative office in Lithuania. *DW*. <https://www.dw.com/en/taiwan-opens-representative-office-in-lithuania/a-59853874>

DW. (25 de febrero de 2024). La UE sanciona a empresas chinas por invasión rusa contra Ucrania. *DW*. <https://www.dw.com/es/ue-sanciona-a-empresas-chinas-por-invasi%C3%B3n-rusa-contr-a-ucrania/a-69461677>

ElDiario.es. (30 de agosto de 2023) Toledo y la reunión de ministros de la UE: del campus ocupado por el “Gymnich” a la protesta contra el gasto en armas. *ElDiario.es*. [https://www.eldiario.es/castilla-la-mancha/social/toledo-reunion-ministros-ue-campus-ocupado-gymnich-protesta-gasto-armas\\_1\\_10474840.html](https://www.eldiario.es/castilla-la-mancha/social/toledo-reunion-ministros-ue-campus-ocupado-gymnich-protesta-gasto-armas_1_10474840.html)

El Español. (22 de octubre de 2022). La UE se endurece con China: "Debe situarse del lado correcto en la guerra de Rusia". *El Español*. [https://www.elespanol.com/mundo/europa/20221022/ue-endurece-china-debe-situarse-correcto-rusia/712429084\\_0.html](https://www.elespanol.com/mundo/europa/20221022/ue-endurece-china-debe-situarse-correcto-rusia/712429084_0.html)

Esteban, M. (2007) El Diálogo sobre Derechos Humanos entre la Unión Europea y China. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2007/381393/EXPO-DROI\\_ET\(2007\)381393\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2007/381393/EXPO-DROI_ET(2007)381393_ES.pdf)

Esteban, M. (2022) *Las relaciones entre la UE y Taiwán continúan expandiéndose en el marco de la política “Una sola China”*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/las-relaciones-entre-la-ue-y-taiwan-continuan-expandiendose-en-el-marco-de-la-politica-una-sola-china/>

Esteban, M. (2023a) *Hacia una nueva y consensuada estrategia de la Unión Europea hacia China*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/hacia-una-nueva-y-consensuada-estrategia-de-la-union-europea-hacia-china/>

Esteban, M. (2023b) *Cómo afecta la agresión rusa al triángulo Europa-EEUU-China*. En *La guerra en Ucrania un año después: Impacto global, europeo y español* [Informe]. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/informes/la-guerra-en-ucrania-un-anyo-despues-impacto-global-europeo-y-espanol/>

Euronews. (06 de mayo de 2022). La Unión Europea comienza a desmentir también en chino noticias falsas sobre la guerra de Ucrania. *Euronews*. <https://es.euronews.com/my-europe/2022/05/06/la-union-europea-comienza-a-desmentir-tambien-en-chino-noticias-falsas-sobre-la-guerra-de->

Euronews. (07 de diciembre de 2023). La UE advierte a China de que no tolerará la competencia desleal en una cumbre de alto nivel. *Euronews*. <https://es.euronews.com/my-europe/2023/12/07/la-ue-advierte-a-china-de-que-no-tolerara-la-competencia-desleal-en-una-cumbre-de-alto-niv>

European Think-tank Network on China. (2022). *China-Europe relations in a new era of competition* [Informe]. Mercator Institute for China Studies (MERICS). [https://merics.org/sites/default/files/2022-04/etnc\\_2022\\_report.pdf](https://merics.org/sites/default/files/2022-04/etnc_2022_report.pdf)

European Think-tank Network on China. (2024). *National Perspectives on Europe's De-risking from China* [Informe].

<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/08/report-etnc-2024-national-perspectives-on-europe-de-risking-from-china.pdf>

Farrell, H. & Newman, A. L. “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol. 44, No. 1 (Summer 2019), pp. 42–79, [doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00351](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00351)

Ferenczy, Z. A. (2024) *Elevating EU-Taiwan relations with more clarity, coherence and creativity*. Special Paper “Why Taiwan Matters to Europe”. Institute for Security and Development Policy.  
<https://www.isdp.eu/wp-content/uploads/2024/05/Special-Taiwan-Europe-May-2024-final.pdf>

France 24. (09 de mayo de 2023). La UE prepara sanciones contra empresas chinas que colaboran con Rusia en la guerra de Ucrania. *France 24*.  
<https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20230509-la-ue-prepara-sanciones-contra-empresas-chinas-que-colaboran-a-rusia-en-la-guerra-de-ucrania>

France 24. (05 de mayo de 2024) Xi Jinping llega a Francia para celebrar los 60 años de las relaciones diplomáticas franco-chinas. *France 24*.  
<https://www.france24.com/es/europa/20240505-xi-jinping-llega-a-francia-para-celebrar-los-60-a%C3%B1os-de-las-relaciones-diplom%C3%A1ticas-franco-chinas>

Gentiletti, J. (2023). *La autonomía estratégica de la Unión Europea: Entre la iniciativa propia y las presiones externas* [Tesina de grado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR)]. Repositorio Institucional.  
<https://rehip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/23eb0fc0-ecdc-42ea-b445-f37c286c0992/content>

Hancock, A., Pitel, L., & Yang, Y. (2023, 23 de marzo). *Solar power: Europe attempts to get out of China's shadow*. *Financial Times*.  
<https://www.ft.com/content/009d8434-9c12-48fd-8c93-d06d0b86779e>

Hennessy, A. (2023) The impact of Russia's war against Ukraine on Sino-European relations. *Journal of European Integration*, 45(3), 559–575.  
<https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2201497>

Higueras, G. (2020). *Nuevas perspectivas en las relaciones entre la Unión Europea y China*. CEU Repositorio Institucional.  
[https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/10818/1/nuevas\\_higueras\\_2020.pdf](https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/10818/1/nuevas_higueras_2020.pdf)

Malinconi, M. (2023). *Asia, la gran incógnita europea*. Vanguardia Dossier. La Vanguardia.  
<https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/20230629/8891922/incognita-politica-europea-asia.html>

- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258 <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Nhan, Z. (2022). *Challenging Chinese dominance over lithium batteries — The EU and US responses*. Institute for Security & Development Policy. <https://www.isdp.eu/challenging-chinese-dominance-over-lithium-batteries-the-eu-and-us-responses/>
- Lázaro, A., & Murray, S. (20 de mayo de 2021). *El Parlamento Europeo congela el Acuerdo de Inversiones entre la UE y China*. Euro News. <https://es.euronews.com/my-europe/2021/05/20/el-parlamento-europeo-congela-el-acuerdo-de-inversiones-entre-la-ue-y-china>
- La Vanguardia (27 de enero de 2022) Bruselas lleva a China a la OMC por su boicót comercial a Lituania. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220127/8014987/bruselas-lleva-china-omc-boicot-lituania.html>
- Liboreiro, J. (03 de octubre de 2023). *Estas son las cuatro tecnologías que la UE quiere proteger, especialmente de China*. Euro News. <https://es.euronews.com/my-europe/2023/10/03/estas-son-las-cuatro-tecnologias-que-la-ue-quiere-proteger-especialmente-de-china>
- Parlamento Europeo. (2021). *The EU-China comprehensive agreement on investment (CAI): An assessment of the economic and political implications*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690617/EPRS\\_ATA\(2021\)690617\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690617/EPRS_ATA(2021)690617_EN.pdf)
- Parlamento Europeo. (2022). *PROPUESTA DE RESOLUCIÓN sobre la situación en el estrecho de Taiwán*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0396\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0396_ES.html)
- Parlamento Europeo. (2023). *Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2023, sobre las relaciones comerciales y de inversión entre la Unión y Taiwán*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0472\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0472_ES.html)
- Pacheco Pardo, R. & Picardo, C. (2022) ¿¿Rivalidad, competencia o cooperación? El futuro de la relación China-EEUU-UE. *Anuario Internacional CIDOB 2022*. CIDOB. <https://www.cidob.org/publicaciones/rivalidad-competencia-o-cooperacion-el-futuro-de-la-relacion-china-eeuu-ue>
- Prieto Barco, M. Z. (2022) Cuatro décadas de relaciones sino-europeas: evolución y principales aportes documentales. *Asiadémica: revista universitaria de estudios sobre Asia Oriental*, nº17. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9440533>
- Rhinard, M. y Sjöstedt, G. (2019) *The EU as a Global Actor: A new conceptualisation four decades after 'actress'*. UI Paper No. 6, May 2019. <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2019/ui-paper-no.-6-2019.pdf>

Rühlig, T. (2018) Political values in EU-China relations: Towards a “principled” or a “pragmatic” approach? En *Political values in Europe-China relations* (pp. 91-95). ETNC Report.

[https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/research/asia/full-report-web-version\\_updated\\_2019.pdf](https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/research/asia/full-report-web-version_updated_2019.pdf)

Rühlig, T. (2020) *Towards a more principled European China policy? Democracy, human rights and the rule of law in EU-China relations*. Études de l’Ifri. [https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated\\_files/documents/atoms/files/ruhlig\\_european\\_china\\_policy\\_2020.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/ruhlig_european_china_policy_2020.pdf)

Sanahuja, J. A. (2023) La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio. En *Anuario CEIPAZ 2022-2023*. CEIPAZ. <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2023/06/3.JoseAntonioSanahuja.pdf>

Seaman, J. (2020). Covid-19 and Europe-China Relations. A country level analysis. *European Think-tank Network on China, ETNC*. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/publicacion?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/publicaciones/etnc-special-report-covid-19-europe-china-relations-2020](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/etnc-special-report-covid-19-europe-china-relations-2020)

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020a). *EU-China 2020 strategic agenda for cooperation*. [https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china\\_2020\\_strategic\\_agenda\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf)

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2020b) *Sanciones contra los ciberataques: es hora de actuar*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/sanciones-contra-los-ciberataques-es-hora-de-actuar\\_es](https://www.eeas.europa.eu/eeas/sanciones-contra-los-ciberataques-es-hora-de-actuar_es)

Servicio Europeo de Acción Exterior (2021) *EU-Taiwan political relations and cooperation: Speech on behalf of High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-taiwan-political-relations-and-cooperation-speech-b-half-high-representativevice-president-josep\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-taiwan-political-relations-and-cooperation-speech-b-half-high-representativevice-president-josep_en)

Servicio Europeo de Acción Exterior (2022) *Taiwan: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP debate on the recent developments*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/taiwan-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-debate-recent-developments\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/taiwan-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-debate-recent-developments_en)

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2023a) *EP Plenary: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell on EU-China relations*.

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/ep-plenary-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-eu-china-relations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/ep-plenary-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-eu-china-relations_en)

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2023b) *Informal meeting of foreign affairs ministers (Gymnich): Press remarks by High Representative Josep Borrell at the press conference.*

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/informal-meeting-foreign-affairs-ministers-gymnich-press-remarks-high-representative-josep-borrell\\_en?s=08](https://www.eeas.europa.eu/eeas/informal-meeting-foreign-affairs-ministers-gymnich-press-remarks-high-representative-josep-borrell_en?s=08)

Silva, M. (2022). *The effectiveness of the EU's China policy: The case of the Comprehensive Agreement on Investment (CAI)*. EU Diplomacy Papers. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies. <https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/EDP%201-2022%20Silva.pdf>

Steinberg, F. (2024). *La Unión Europea apuntala su seguridad económica*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-union-europea-apuntala-su-seguridad-economica/>

Taylor, M. R. (2022) Inside the EU–China Human Rights Dialogue: Assessing the practical delivery of the EU's normative power in a hostile environment. *Journal of European Integration*, 44:3, 365-380. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1854245>

Unión Europea. (2024) Política Exterior y de Seguridad. [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy\\_es](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_es)

Valencia García, A. (2021). *El plan Made in China 2025: Desarrollo de industrias 4.0 en China y sus impactos en las relaciones políticas y económicas con sus principales socios comerciales* [Trabajo Fin de Grado, Universidad Pontificia Comillas]. Repositorio Comillas. <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/441371/retrieve>

Yang, S. (2024) Why Taiwan is Important to Europe. Special Paper “Why Taiwan Matters to Europe”. Institute for Security and Development Policy. <https://www.isdp.eu/wp-content/uploads/2024/05/Special-Taiwan-Europe-May-2024-final.pdf>

Yu, C. (2015) *EU-China solar panels trade dispute: Settlement and challenges to the EU*. EU-Asia at a glance. European Institute for Asian Studies. <https://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/02/EU-Asia-at-a-glance-EU-China-Solar-Panels-Dispute-Yu-Chen.pdf>

Yuan, D. (14 de junio de 2024). *¿Se avecina una guerra comercial entre China y la UE?* DW. <https://www.dw.com/es/se-avecina-una-guerra-comercial-entre-china-y-la-ue/a-6936658>

6