



FACULTAD DE COMERCIO

TRABAJO FIN DE MÁSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y ESTUDIOS ASIÁTICOS

**“La dinámica de la relación China-UE:
escenarios de cooperación y conflicto en el
contexto global multipolar”**

YIRAN ZHANG

FACULTAD DE COMERCIO

VALLADOLID, SEPTIEMBRE 2025

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

MÁSTER EN RELACIONES

INTERNACIONALES Y ESTUDIOS ASIÁTICOS

CURSO ACADÉMICO 2023/2025

TRABAJO FIN DE MÁSTER

**“La dinámica de la relación China-UE:
escenarios de cooperación y conflicto en el
contexto global multipolar”**

Trabajo presentado por: YIRAN ZHANG

Tutor: IRENE MERINO CALLE

FACULTAD DE COMERCIO

Valladolid, Septiembre 2025

RESUMEN

En un escenario internacional marcado por la transición hacia un orden multipolar, la relación entre China y la Unión Europea ha adquirido un peso estratégico cada vez mayor. Este trabajo analiza críticamente las dinámicas de cooperación y tensión que configuran este vínculo bilateral, partiendo de una revisión histórica y enfocándose en los cambios más recientes, impulsados por el ascenso global de China y los esfuerzos de la UE por afirmar su autonomía estratégica. La investigación se basa en una metodología cualitativa que combina análisis documental, estudios de caso y revisión bibliográfica. Se exploran los principales ámbitos de interacción —comercio, sostenibilidad, innovación, seguridad y diplomacia global— y se identifican tanto las oportunidades de colaboración como los obstáculos estructurales. También se plantean distintos escenarios de evolución futura, desde una cooperación reforzada hasta una rivalidad creciente. Los resultados muestran una relación profundamente interdependiente, pero cada vez más condicionada por la desconfianza mutua, las tensiones geoeconómicas y las divergencias normativas. Aunque existen márgenes para avanzar en agendas compartidas —como el cambio climático o la conectividad digital— persisten fricciones importantes en torno a la competencia tecnológica, los derechos humanos y las alianzas externas. En conjunto, el estudio concluye que el futuro del vínculo China–UE dependerá de la capacidad de ambas partes para gestionar estas tensiones sin romper los canales de diálogo ni debilitar el sistema multilateral. Lejos de ser una barrera, la interdependencia puede convertirse en una base realista para construir una cooperación estratégica en un mundo cada vez más incierto.

Palabras clave : Relaciones China–UE, Multipolaridad, Cooperación estratégica, Rivalidad geoeconómica, Autonomía estratégica europea, Interdependencia, Gobernanza global, Normas internacionales, Tecnología y comercio

ABSTRACT

In the context of a shifting global order marked by growing multipolarity, the relationship between China and the European Union has taken on increasing strategic significance. This study critically examines the dynamics of cooperation and tension shaping this bilateral relationship, starting with a historical overview and focusing on recent developments driven by China's rise and the EU's pursuit of strategic autonomy. Adopting a qualitative approach, the research draws on documentary analysis, case studies, and academic literature. It explores key areas of interaction—including trade, sustainability, innovation, security, and global governance—and assesses both the opportunities for cooperation and the structural challenges involved. Several future scenarios are also considered, ranging from deeper collaboration to escalating strategic rivalry. The findings point to a relationship marked by deep interdependence but increasingly shaped by mutual distrust, geoeconomic pressures, and normative divergences. While there is potential for joint action on global issues—such as climate change or digital infrastructure—major points of friction persist, especially around technology, human rights, and external alignments. The study concludes that the future of China–EU relations will hinge on the ability of both actors to manage these tensions without undermining dialogue or weakening the multilateral framework. If handled pragmatically, their interdependence could offer a foundation for building more stable and constructive strategic ties in an increasingly complex international landscape.

Keywords: China–EU relations, Multipolarity, Strategic cooperation, Geoeconomic rivalry, European strategic autonomy, Interdependence, Global governance, International norms, Technology and trade

ÍNDICE

RESUMEN	3
ABSTRACT	4
Introducción	77
Capítulo 1: Contexto histórico y actual de las relaciones China-UE	1111
1.1 Orígenes y evolución de las relaciones China-UE	111
1.2 Relaciones económicas y comerciales	1415
1.3. Diálogo político y cooperación en foros internacionales.....	22
Capítulo 2: El contexto global de un mundo multipolar	2626
2.1 Definición y características del mundo multipolar	2626
2.2 El ascenso de China como potencia global	2829
2.3 El rol de la UE en un mundo multipolar	3232
Capítulo 3: Oportunidades para la cooperación China-UE en el contexto multipolar	3636
3.1 Cooperación económica y comercial	3636
3.2 Colaboración en el ámbito de la sostenibilidad	4141
3.3 Investigación y desarrollo (I+D)	4343
Capítulo 4: Riesgos y desafíos en la relación China-UE	5051
4.1 Tensiones comerciales y económicas	5051
4.2 Desacuerdos políticos y derechos humanos	5454
4.3 Competencia en el escenario internacional	5758
4.4 Dependencia tecnológica y estratégica	6262
Capítulo 5: Escenarios futuros para la relación China-UE	6868
5.1 Escenario de mayor cooperación	6868
5.2 Escenario de conflicto moderado	7171
5.3 Escenario de competencia creciente	7676

Capítulo 6: Análisis de casos específicos de cooperación y competencia	8181
6.1 La iniciativa Belt and Road (BRI)	8181
6.2 La relación China-UE en África	8787
Conclusiones	922
Bibliografía	94

94

Introducción

Planteamiento del problema

En un escenario internacional cada vez más fragmentado, el poder global ya no se concentra en una sola hegemonía, sino que se reparte entre distintos centros con agendas propias. La multipolaridad emergente está reconfigurando las reglas del juego en la política mundial y obliga a los actores internacionales a repensar sus estrategias. En este nuevo contexto, la relación entre China y la Unión Europea ha adquirido un peso estratégico que va mucho más allá de lo comercial. Se ha convertido en un espacio de negociación y tensión donde confluyen intereses económicos, diferencias políticas, modelos normativos opuestos y aspiraciones globales.

China, con su ascenso acelerado desde comienzos del siglo XXI, ha ampliado su influencia no solo en lo económico y tecnológico, sino también en lo diplomático y normativo. Esta expansión ha abierto nuevas oportunidades, pero también ha generado fricciones con otros actores, entre ellos la Unión Europea. A su vez, la UE —pese a sus limitaciones institucionales y la diversidad de sus miembros— ha intentado afirmarse como una potencia normativa, defensora del multilateralismo, los derechos humanos y un comercio basado en reglas. No obstante, este posicionamiento muchas veces entra en conflicto con la visión china, más centrada en la soberanía estatal, la estabilidad interna y la planificación a largo plazo.

En los últimos años, la relación entre ambas potencias se ha vuelto más ambigua: existe una fuerte interdependencia económica, pero también una desconfianza latente. Comparten retos comunes como el cambio climático, la transformación digital o la estabilidad global, pero al mismo tiempo discrepan en temas clave como el acceso al mercado, la tecnología, los derechos humanos y la seguridad. Estas tensiones hacen necesario un análisis más detallado que permita entender la lógica actual de esta relación y hacia dónde podría dirigirse.

Objetivos del trabajo

Este trabajo tiene como objetivo general analizar cómo está evolucionando la relación entre China y la Unión Europea dentro del nuevo contexto multipolar, poniendo el foco en las áreas de cooperación posible y los puntos de fricción que dificultan una relación más estable.

Los objetivos específicos son:

- Identificar los distintos escenarios en los que puede desarrollarse esta relación: cooperación, competencia o conflicto moderado.
- Analizar los ámbitos clave en los que se manifiestan estos vínculos: comercio, sostenibilidad, innovación, seguridad, etc.
- Estudiar los marcos normativos e institucionales que han marcado esta relación en los últimos años.
- Explorar algunos casos concretos que ilustran bien la dinámica bilateral, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), el acuerdo CAI o la cooperación en África.

A partir de esto, se formulan las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo afecta el nuevo orden multipolar a la relación China-UE?
- ¿Qué factores facilitan o dificultan una cooperación más estructurada?
- ¿Qué elementos explican la creciente competencia entre ambos actores?
- ¿Qué escenarios futuros son más probables según las tendencias actuales?

Metodología

La investigación se apoya en un enfoque cualitativo, basado en el análisis de documentos oficiales, estudios previos y casos relevantes. Se combinan distintas técnicas:

- Análisis de contenido, a partir de discursos políticos, estrategias oficiales y documentos normativos de ambas partes (por ejemplo, el *EU-China Strategic Outlook*, los planes quinquenales chinos o la estrategia Global Gateway de la UE).

- Estudio de casos, con especial atención a iniciativas como el puerto del Pireo, el acuerdo CAI y la competencia por influencia en África.
- Revisión bibliográfica, con literatura académica sobre multipolaridad, relaciones internacionales, gobernanza y cooperación estratégica.
- Análisis comparado, para entender las diferencias entre los modelos de gobernanza, las prioridades diplomáticas y los marcos regulatorios de China y la UE.

Entre las limitaciones, cabe señalar que no se ha realizado trabajo de campo ni entrevistas, por lo que el análisis se basa en fuentes secundarias. Además, el contexto internacional cambia con rapidez, por lo que algunas proyecciones podrían quedar superadas en poco tiempo.

Estructura del trabajo

1. A lo largo del primer capítulo, se realiza una revisión histórica y evolución reciente de las relaciones China–UE.
2. Por lo que respecta al segundo capítulo, se profundiza en el marco teórico y contextual, cual son las claves del mundo multipolar y su impacto en la relación bilateral.
3. En las páginas dedicadas al tercero de los capítulos, hablaremos de los ámbitos de cooperación actual y potencial: economía, sostenibilidad, investigación y seguridad.
4. En este capítulo cuarto, abordaremos los principales desafíos: tensiones geopolíticas, competencia normativa y riesgos de dependencia.
5. Para el quinto de los capítulos, estudiaremos los escenarios de futuro, esto es, posibles rutas hacia la cooperación, el conflicto o la competencia intensificada.

6. El último de los capítulos, cierra el Trabajo Fin de Máster con un análisis de casos concretos. En particular, aquellos casos desde la BRI hasta las alianzas globales y la presencia en África.

El estudio concluye con un apartado de conclusiones que resume los principales hallazgos y ofrece recomendaciones para una relación más pragmática, equilibrada y orientada al largo plazo entre China y la Unión Europea.

Capítulo 1: Contexto histórico y actual de las relaciones China-UE

1.1 Orígenes y evolución de las relaciones China-UE

Las relaciones entre China y la Unión Europea han experimentado una transformación notable desde el establecimiento de vínculos diplomáticos formales en 1975. Lo que comenzó como un contacto limitado y esencialmente económico ha evolucionado, a lo largo de las décadas, hacia una relación estratégica multidimensional.

Este apartado ofrece una visión general de los hitos históricos que han marcado esta evolución, desde los primeros acuerdos de cooperación comercial hasta el reconocimiento mutuo de su importancia global mediante la creación de la Asociación Estratégica Integral. Asimismo, se examinarán los momentos de crisis y tensiones políticas que han puesto a prueba la estabilidad de esta relación.

1.1.1 Establecimiento de relaciones diplomáticas.

El establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1975 no fue un hecho aislado, sino el resultado de un contexto internacional en transformación. En plena Guerra Fría y tras el inicio de la apertura diplomática china bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, Europa comenzó a percibir al país asiático no solo como un mercado con gran potencial, sino también como un actor emergente en el equilibrio global. Esta apertura mutua coincidió con el interés europeo por diversificar sus alianzas más allá del eje transatlántico¹.

El inicio del diálogo político y económico sentó las bases de una relación que, con el tiempo, fue más allá de lo estrictamente económico. En sus primeras etapas, la cooperación se centró en asuntos comerciales y técnicos; sin embargo, con el paso de los años se amplió hacia áreas estratégicas como el cambio climático, la gobernanza global y la seguridad. Un hito clave en esta evolución fue la creación de la “Asociación Estratégica Integral” en 2003, que formalizó el reconocimiento mutuo de la relevancia global de ambas partes².

¹ Xinhua. (2015). China y Europa: 40 años de relaciones diplomáticas. Recuperado de <http://www.xinhuanet.com/world/chinaeurope40/iframe2.htm>

² *Ídem*

Desde la perspectiva oficial china, las relaciones con Europa han sido caracterizadas como una de las asociaciones bilaterales “más significativas del mundo”. En el contexto de la conmemoración del 40º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas, medios como Xinhua destacaron que “la cooperación entre China y la UE ha promovido la paz, el desarrollo y el multilateralismo a nivel global”, subrayando áreas clave como el comercio, la cultura y la lucha contra el cambio climático como pilares del vínculo bilateral³

1.1.2 Principales hitos históricos: acuerdos, crisis y cooperaciones

Esta narrativa resalta un énfasis en la complementariedad y la estabilidad, en contraste con los discursos europeos más recientes —como el documento EU-China: *A Strategic Outlook* (2019)—⁴, donde se advierte una creciente ambivalencia estratégica. Mientras la UE mantiene una visión basada en normas y valores compartidos, China enfatiza la igualdad soberana, el respeto mutuo y el desarrollo común. Esta diferencia en los marcos interpretativos constituye uno de los factores estructurales que influyen en la dinámica de cooperación y competencia entre ambas partes.

Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1975, el vínculo entre China y la Unión Europea ha atravesado fases de acercamiento, cooperación estratégica y tensiones políticas. Uno de los momentos clave llegó en 2003, cuando ambas partes decidieron fortalecer sus lazos mediante la creación de una Asociación Estratégica Integral. Este paso no solo institucionalizó el diálogo político, sino que también abrió el camino a una cooperación más amplia en ámbitos como los derechos humanos, la energía, la educación o la propiedad intelectual⁵.

Diez años después, en 2013, se inició un nuevo capítulo con las negociaciones del Acuerdo Global de Inversiones (CAI), un intento de corregir el desequilibrio entre las inversiones chinas en Europa y las europeas en China. Aunque el acuerdo se concluyó

³ *Ídem*

⁴ European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). EU-China – A Strategic Outlook. Brussels.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2019%3A5%3AFIN>

⁵ Consejo de la Unión Europea / Comisión Europea
European Union External Action Service. (s.f.). Relaciones entre la Unión Europea y China.
https://www.eeas.europa.eu/eeas/china_es

“en principio” en 2020, nunca llegó a ratificarse, lo que dejó al descubierto cómo las cuestiones políticas pueden paralizar incluso los avances económicos más ambiciosos.

La evolución de la percepción europea hacia China quedó claramente reflejada en 2019, cuando la Comisión Europea publicó su documento “EU-China: Strategic Outlook”⁶, en el que describía a China con una triple etiqueta: socio, competidor y rival sistémico. Esta nueva narrativa puso sobre la mesa preocupaciones estructurales como la falta de reciprocidad en el acceso al mercado, las prácticas estatales distorsionadoras o las tensiones en torno al respeto a las normas internacionales.

Las tensiones escalaron aún más en 2021, cuando un cruce de sanciones —originado por la situación de los derechos humanos en Xinjiang— congeló el proceso de ratificación del CAI en el Parlamento Europeo. Este episodio marcó un punto de inflexión: puso en evidencia que, pese a la voluntad de cooperación, existen límites claros cuando entran en conflicto los valores fundamentales de ambas partes⁷.

En conjunto, la relación entre China y la UE se ha convertido en un juego de equilibrios entre la colaboración pragmática y la desconfianza estratégica. Comprender esta evolución permite leer el presente con más claridad y anticipar los desafíos que aún quedan por delante.

Cuadro 1

Calendario para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Europa	
Año	Evento Clave
1975	Establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y

⁶ European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). EU-China – A Strategic Outlook. Brussels.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2019%3A5%3AFIN>

⁷ European Parliament. (2021). EU-China CAI: Ratification “impossible” under current sanctions, say MEPs. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210517IPR04098/>

	CEE
1985	Acuerdo de cooperación económica y comercial
2003	Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral
2013	Inicio de las negociaciones del Acuerdo Global de Inversiones (CAI)
2019	Publicación de “EU-China: Strategic Outlook”, en el que la UE define a China como socio, competidor económico y rival sistémico
2021	Congelación del CAI debido a sanciones mutuas por derechos humanos
2022-2024	Continuación del diálogo a través de cumbres anuales, pese a tensiones políticas

Fuente: Unión Europea⁸

Como se observa en el calendario anterior, las relaciones China-UE han estado marcadas por una evolución progresiva, aunque no exenta de tensiones. Mientras que la primera etapa (1975-2003) se centró en la consolidación de vínculos institucionales, la etapa más reciente ha estado caracterizada por una creciente complejidad estratégica, especialmente a raíz del reconocimiento mutuo de los desafíos estructurales.

1.2 Relaciones económicas y comerciales

La relación comercial entre China y la Unión Europea constituye un eje central en su interacción bilateral. En los últimos años, ambas partes han alcanzado un alto nivel de interdependencia y se han consolidado como socios clave en el comercio global. No obstante, esta relación también se ve tensionada por diferencias estructurales, que van

⁸ Unión Europea (s.f.). Relaciones exteriores: política europea de vecindad (PEV). EUR-Lex.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r14206>

desde los modelos económicos y las normas de competencia hasta las barreras culturales y las dificultades en el acceso recíproco a los mercados⁹.

Esta sección se centrará en el análisis del comercio bilateral y la inversión mutua, con el fin de identificar tanto las oportunidades derivadas del crecimiento económico como las tensiones provocadas por las asimetrías persistentes y los obstáculos estructurales.

1.2.1 Comercio bilateral: evolución y cifras clave.

En términos comerciales, la Unión Europea y China han construido una relación de alta densidad e interdependencia. China es actualmente el segundo mayor socio comercial de la UE después de Estados Unidos, mientras que la UE es el mayor socio comercial de China. Esta intensa relación ha experimentado una evolución significativa desde los años 90, con un crecimiento constante en el volumen de intercambios, aunque acompañado también por desequilibrios persistentes y disputas recurrentes¹⁰.

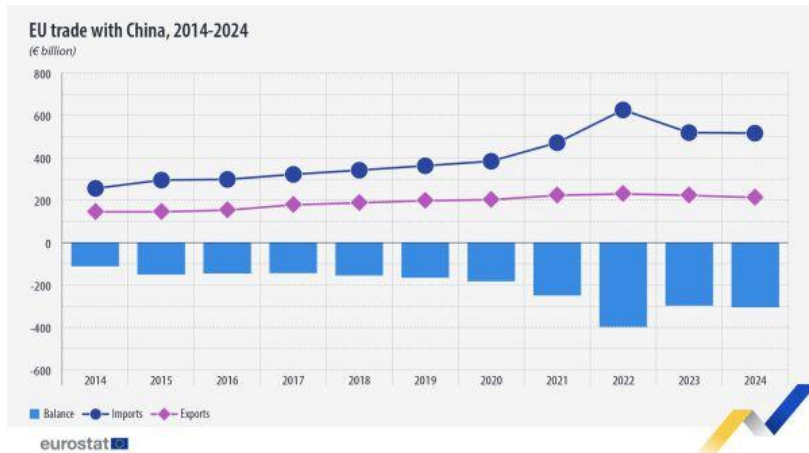
Datos actuales: A continuación, se citan datos de Eurostat y del Ministerio de Comercio chino para ilustrar la relación comercial entre China y Europa en los últimos años.

Cuadro 2

⁹ European Commission. (2023). China-EU – international trade in goods statistics.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics

¹⁰ Ministerio de Comercio de la República Popular China. (2023). Informe sobre las tendencias de desarrollo de las relaciones comerciales entre China y la Unión Europea. <http://ozs.mofcom.gov.cn>

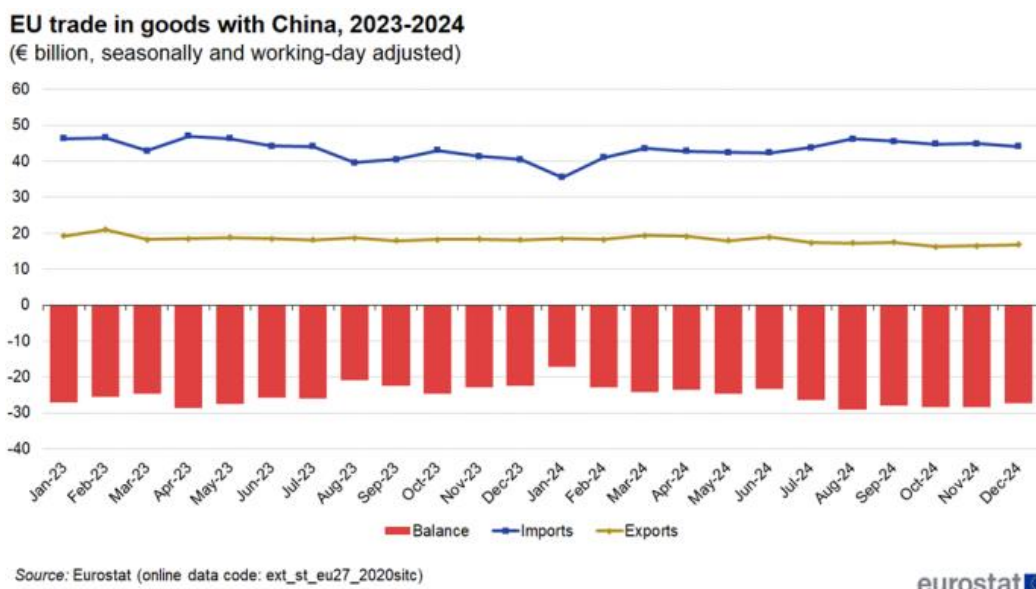


Fuente: Eurostat, n.d.

Como podemos ver en el gráfico, el comercio bilateral entre China y la UE no ha dejado de crecer desde 2014, y las importaciones procedentes de China alcanzaron su máximo histórico en 2022, para caer un poco más tarde, pero seguir creciendo de forma constante.

Cuadro 3

Comercio de mercancías UE-China, 2022-2023



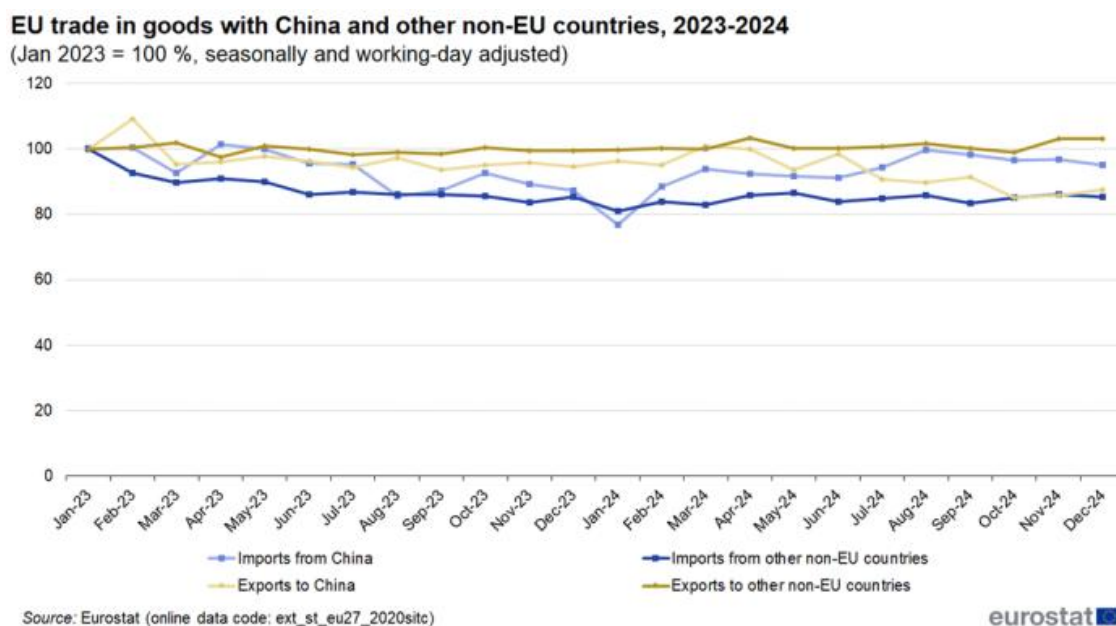
Fuente: Eurostat, n.d.

De acuerdo con la fuente “Las exportaciones de la UE a China disminuyeron entre enero de 2023 (19.200 millones de euros) y diciembre de 2024 (16.800 millones de euros)”, as

exportaciones alcanzaron un mínimo de 16.300 millones de euros en octubre de 2023 y un máximo de 21.000 millones de euros en febrero de 2023. Las importaciones procedentes de China cayeron de 46.400 millones de euros en enero de 2023 a 44.100 millones de euros en diciembre de 2024. Durante este periodo, las importaciones alcanzaron un máximo de 47.000 millones de euros en abril de 2023 y un mínimo de 35.600 millones de euros en enero de 2024. El déficit comercial fue de 27.200 millones de euros en enero de 2023, alcanzó un máximo de 29.000 millones de euros en agosto de 2024 y descendió a 27.300 millones de euros en diciembre de 2024¹¹.

Cuadro 4

Comercio de mercancías de la UE con China y otros países no pertenecientes a la UE, 2022-2023



Fuente: Eurostat, n.d.

En el gráfico podemos ver el comercio de la UE con China y el comercio de la UE con otros países no pertenecientes a la UE. Entre enero de 2023 y diciembre de 2024, las

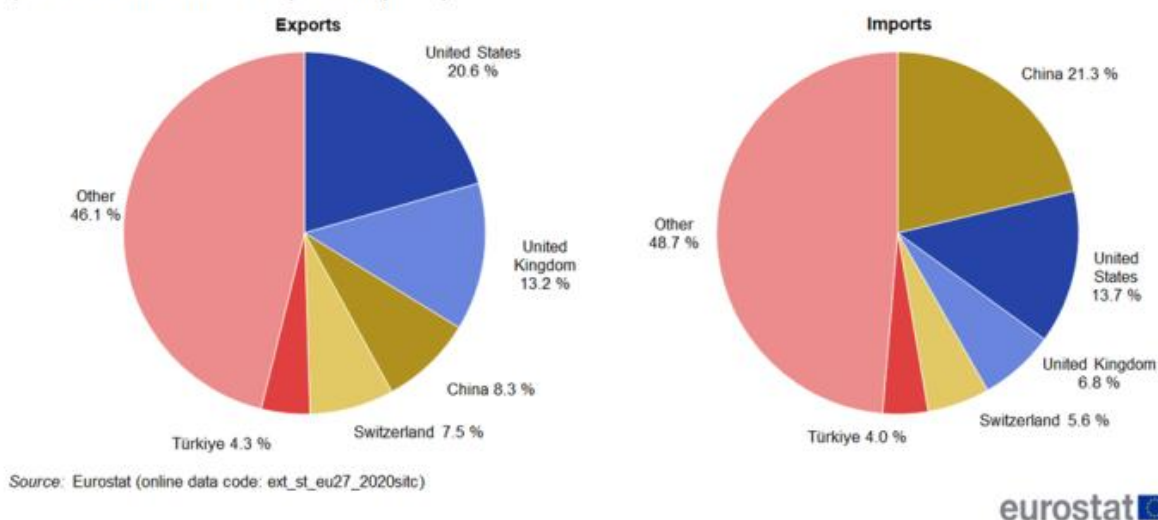
¹¹ Eurostat. (2024, May 16). China-EU - International trade in goods statistics. European Commission. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU - international trade in goods statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)

importaciones de la UE procedentes de China cayeron un 4,9%. En el mismo periodo, las importaciones procedentes de otros países no pertenecientes a la UE (14,8%) cayeron aún más. Las exportaciones de la UE a China cayeron un 12,5%, mientras que las exportaciones a otros países no pertenecientes a la UE aumentaron un 3,0%.

Cuadro 5

China como uno de los principales socios comerciales de la UE en mercancías en 2024 (porcentaje de las exportaciones/importaciones exteriores de la UE)

China among the EU's main partners for trade in goods, 2024
(% share of extra-EU exports/imports)



En 2024, China será el tercer socio exportador de mercancías de la UE (8,3%) y, como hemos analizado anteriormente, el comercio de China en Europa está creciendo proporcionalmente, y la relación comercial entre China y la Unión Europea Occidental está cada vez más entrelazada

Todo lo anterior son cifras de la UE para China, así que echemos un vistazo a las cifras del Ministerio de Comercio de China para la UE.

Cuadro 6

Estadísticas comerciales entre China y los países europeos,

enero-septiembre de 2023. Importe en millones de US\$

País/zona	valor de importación y exportación	importe de exportación	importe de importación	Porcentaje acumulado con respecto al mismo periodo del año anterior		
				importación y exportación	import	export
valor agregado	441.019.437	252.030.779	188.988.658	-6,4	-5,7	-7,5
Europea	72.477.933	45.129.524	27.348.409	-7.1	-10.2	-1.4
UE	59.421.337	38.218.426	21.202.911	-7.1	-10.6	-2.1

Fuente: Embajada de la República Popular China ante la Unión Europea. (2023).
Panorama general de las relaciones entre China y la Unión Europea en 2023.

Estructura del comercio y desequilibrios

Más allá del volumen total de intercambios, la estructura del comercio entre China y la Unión Europea revela una dinámica compleja de interdependencia asimétrica. Tradicionalmente, la UE exporta a China productos de alto valor añadido como vehículos, maquinaria industrial, productos farmacéuticos y bienes de lujo. Por el contrario, China exporta masivamente bienes manufacturados y de ensamblaje, como dispositivos electrónicos, textiles, paneles solares y equipos de telecomunicaciones¹²

Esta composición refleja una cierta complementariedad, pero también ha alimentado un creciente déficit comercial estructural por parte de la UE. En 2023, el déficit superó los 200.000 millones de euros, lo que ha intensificado los debates dentro de la Comisión Europea sobre la necesidad de reequilibrar la relación. Entre las principales preocupaciones europeas se encuentran la competencia desleal derivada de subsidios

¹² Eurostat. (2024). China-EU – international trade in goods statistics. Retrieved September 12, 2025, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU - international trade in goods statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)

estatales chinos, el exceso de capacidad industrial en sectores verdes como el fotovoltaico, y el acceso limitado al mercado chino para empresas europeas¹³.

En respuesta, la UE ha adoptado un enfoque más proactivo en la defensa comercial. En 2023 se abrieron investigaciones antidumping contra los vehículos eléctricos importados desde China, y se reforzaron los mecanismos de control de inversiones extranjeras en sectores estratégicos¹⁴. Esta postura se enmarca en la estrategia de “reducción de riesgos” (*de-risking*), que no busca una desvinculación total, sino una diversificación prudente de proveedores y cadenas de suministro.

En resumen, la estructura del comercio China-UE no solo define el tipo de interdependencia económica existente, sino que también condiciona las percepciones estratégicas y normativas que ambas partes proyectan sobre su relación bilateral.

1.2.2 Inversiones mutuas y sus implicaciones económicas.

La inversión extranjera directa (IED) representa otra dimensión clave —aunque menos equilibrada— en las relaciones económicas entre China y la Unión Europea. A diferencia del comercio bilateral, donde ambas partes mantienen una interacción densa y recíproca, la dinámica de inversión se ha caracterizado por una asimetría persistente. Las empresas chinas han incrementado notablemente su presencia en el mercado europeo desde la década de 2010, especialmente en sectores estratégicos como infraestructuras, energía, tecnología y logística. En cambio, las empresas europeas siguen enfrentando barreras de acceso y marcos regulatorios poco transparentes en el mercado chino¹⁵.

Esta disparidad ha generado preocupación en Bruselas, donde se percibe que las inversiones chinas responden no solo a criterios económicos, sino también a objetivos geopolíticos y tecnológicos. La adquisición de puertos (como el Pireo en Grecia), empresas energéticas o startups europeas de inteligencia artificial ha suscitado debates

¹³ Eurostat. (2024). China-EU – international trade in goods statistics. Retrieved September 12, 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics

¹⁴ Electrive, 2023; European Commission, 2024a; UE Representación, 2024

¹⁵ Hanemann, T., & Huotari, M. (2023). Chinese FDI in Europe: 2022 Update. MERICS & Rhodium Group. Recuperado de: <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2022-update>

sobre la “seguridad económica” y el “control soberano de sectores críticos”¹⁶. En respuesta, la UE ha establecido mecanismos de evaluación y filtrado de inversiones extranjeras (*FDI Screening Regulation*, 2019), reforzados en el contexto de la pandemia y la guerra en Ucrania. Por su parte, el Acuerdo Integral de Inversiones (CAI) —negociado entre 2013 y 2020— fue congelado en 2021 tras un cruce de sanciones políticas, ilustrando la creciente vinculación entre economía y geopolítica¹⁷.

Dinámicas, sectores estratégicos y tensiones regulatorias en la inversión China-UE

Desde la década de 2010, la inversión extranjera directa (IED) entre China y la Unión Europea ha seguido una evolución notable, aunque marcada por un desarrollo desigual. Las empresas chinas han incrementado su presencia en el mercado europeo, particularmente en países como Alemania, Francia y España, impulsadas por políticas de internacionalización promovidas por el Estado, como la iniciativa “Made in China 2025” y el uso estratégico de fondos soberanos dirigidos a sectores tecnológicos clave. Estas inversiones se han concentrado en ámbitos de alta relevancia estratégica, incluyendo infraestructuras portuarias —como el puerto del Pireo en Grecia—, redes energéticas, telecomunicaciones (notablemente Huawei en el despliegue del 5G) y startups de inteligencia artificial. Este tipo de operaciones ha generado creciente atención pública y política, no solo por su volumen, sino también por sus implicaciones geopolíticas¹⁸.

Por contraste, la inversión europea en China ha mostrado un crecimiento más moderado y se ha concentrado en sectores como el automotriz, el financiero y el de consumo. Sin embargo, muchas empresas europeas han señalado obstáculos persistentes como regulaciones opacas, restricciones a la propiedad y condiciones de competencia percibidas como desiguales. La percepción de una falta de reciprocidad ha alimentado tensiones dentro de la Unión Europea, ya que mientras las compañías chinas operan con

¹⁶ Hanemann, T., & Huotari, M. (2018). Chinese FDI in Europe: 2018 Update. MERICS.

https://merics.org/sites/default/files/2020-04/MERICS-Rhodium%20Group_COFDI-Update-2018.pdf

¹⁷ European Parliament. (2021). EU-China CAI: Ratification “impossible” under current sanctions, say MEPs. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210517IPR04098/>

¹⁸ Hanemann, T., & Huotari, M. (2020). “Chinese FDI in Europe: 2019 Update.”. *MERICS & Rhodium Group*.

relativa libertad en Europa, las europeas enfrentan importantes limitaciones en el mercado chino. Este desequilibrio motivó la negociación del Acuerdo Integral de Inversiones (CAI), concluido “en principio” en 2020, con el objetivo de reducir dichas asimetrías. No obstante, la ratificación del acuerdo quedó suspendida en 2021 tras un intercambio de sanciones entre ambas partes en el contexto de disputas sobre derechos humanos, lo que evidenció la fragilidad del marco institucional bilateral¹⁹.

Como respuesta, la Unión Europea ha reforzado sus instrumentos de control económico. A través del Reglamento de control de inversiones extranjeras, los Estados miembros pueden evaluar transacciones que puedan afectar la seguridad o el orden público. Además, en un contexto internacional marcado por la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania, la Comisión Europea ha adoptado un enfoque de “reducción de riesgos” (de-risking), orientado a proteger sectores estratégicos como la tecnología, la energía y las materias primas. Esta estrategia no implica una desvinculación total de China, pero sí una diversificación calculada que busca salvaguardar la autonomía estratégica europea frente a posibles dependencias críticas²⁰.

1.3. Diálogo político y cooperación en foros internacionales

Más allá de las relaciones bilaterales estrictamente económicas, China y la Unión Europea han intensificado su diálogo político en el marco de diversas plataformas multilaterales. Organismos como las Naciones Unidas (ONU), el Grupo de los 20 (G20) y el Encuentro Asia-Europa (ASEM) han ofrecido espacios para la cooperación en temas globales, así como para el posicionamiento estratégico de ambas partes en un contexto internacional cada vez más multipolar.

1.3.1 Cooperación institucional en la ONU, G20 y ASEM

¹⁹ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing Asymmetries: EU–China Relations and Interdependence in the BRI Era. *Asia Europe Journal*, 19, pp.167–184.

²⁰ European Commission. (2023). Economic Security Strategy: Strengthening the EU’s economic security. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3465

En el marco de las Naciones Unidas, tanto China como la Unión Europea abogan por la reforma del sistema multilateral, aunque desde enfoques distintos. China, como uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, prioriza un orden internacional basado en la soberanía nacional y el principio de no injerencia. Por su parte, la UE promueve un enfoque más normativo, centrado en la defensa de los derechos humanos y el Estado de derecho. La diplomacia verde, en la que la UE desempeña un papel destacado, impulsa prioridades en materia climática, energética y medioambiental mediante el diálogo con países socios, el multilateralismo y la acción global. La UE está comprometida con una nueva forma de multilateralismo, adaptada a los desafíos del siglo XXI²¹.

En el Grupo de los Veinte (G20), existe un consenso general sobre la necesidad de una gobernanza económica mundial más inclusiva, especialmente tras la crisis financiera de 2008 y durante la pandemia de COVID-19. No obstante, sus prioridades difieren: la UE hace hincapié en la transparencia financiera, la lucha contra el cambio climático y la fiscalidad global, mientras que China pone el foco en el desarrollo de infraestructuras, la promoción del libre comercio y el fortalecimiento del Sur Global.

La cooperación resulta más equilibrada en el marco de la Reunión Asia-Europa (ASEM), una plataforma interregional que agrupa a 53 socios de ambos continentes y que ha cobrado relevancia en el contexto internacional²². En este espacio, China y la UE comparten posturas comunes en áreas como la conectividad euroasiática, el multilateralismo inclusivo, así como la cooperación en educación y cultura. Se ha promovido el diálogo político, se ha fortalecido la cooperación económica y se han afrontado de forma conjunta diversos desafíos globales. La evolución reciente del escenario internacional ha reforzado, en muchos aspectos, el valor estratégico de la ASEM como pilar fundamental de un sistema internacional abierto, cooperativo y basado en normas.

1.3.2 Convergencias y divergencias en temas globales

²¹ European External Action Service (EEAS). (2021). The EU's approach to a modernised multilateralism. Retrieved from <https://www.eeas.europa.eu>

²² European External Action Service (EEAS). (2023). Asia-Europe Meeting (ASEM). Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/eeas/asia-europe-meeting-asem_en

En cuestiones globales como el cambio climático, la transición energética y el desarrollo sostenible, China y la Unión Europea han mostrado una coincidencia estratégica parcial que combina compromisos multilaterales con diferencias estructurales en su implementación. Ambos actores han ratificado el Acuerdo de París y se han comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Asimismo, han establecido marcos de cooperación como el Diálogo UE-China sobre Medio Ambiente y Clima o el Centro de Energía Limpia UE-China, con el objetivo de facilitar la transferencia tecnológica y el conocimiento mutuo sobre políticas verdes²³.

Sin embargo, las trayectorias hacia la descarbonización presentan diferencias importantes. La Unión Europea ha impulsado políticas ambiciosas como el Pacto Verde Europeo y el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM), que busca evitar la “fuga de carbono” aplicando tasas a productos importados con alta huella climática. Este instrumento, aprobado en 2023, afectará directamente a exportaciones chinas de acero, aluminio, cemento y fertilizantes, generando tensiones comerciales y cuestionamientos sobre su compatibilidad con las normas de la OMC²⁴.

Por su parte, China ha anunciado su objetivo de alcanzar la neutralidad de carbono en 2060 y el pico de emisiones en 2030. No obstante, según el *Climate Action Tracker* (2024), China sigue dependiendo en más del 56 % del carbón para su matriz energética, y sus planes de acción siguen siendo evaluados como “insuficientes” para limitar el calentamiento global a 1,5 °C. A pesar de ello, el país lidera en inversión en energías renovables y ha ampliado su capacidad solar y eólica de forma significativa en los últimos años²⁵.

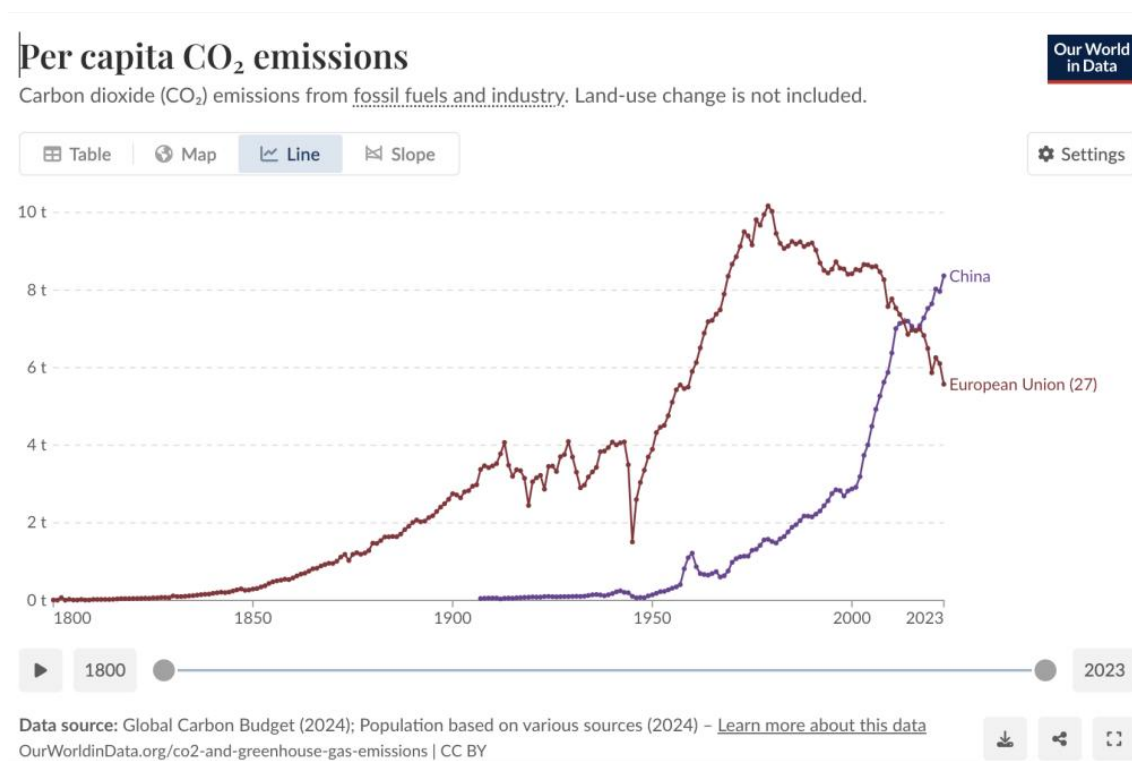
²³ European Commission. (n.d.). EU-China cooperation on environment and climate. Retrieved from <https://climate.ec.europa.eu>

²⁴ European Commission. (2023). The Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Retrieved from https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-border-adjustment-mechanism_en

²⁵ Climate Action Tracker. (2024). China Country Assessment. Retrieved from <https://climateactiontracker.org/countries/china>

Cuadro 7

Emissiones de CO₂ per cápita²⁶



En otros temas de gobernanza global, como la gobernanza digital, los derechos humanos y el control de tecnologías emergentes, las divergencias son más marcadas. La UE promueve una agenda digital centrada en los derechos, la transparencia y la ética, como lo demuestra la adopción de regulaciones como el Digital Services Act y la Ley de Inteligencia Artificial (2024)²⁷. En contraste, China defiende el principio de “soberanía cibernética” y mantiene un modelo de gobernanza estatal centralizada del ciberespacio, con un enfoque más restrictivo sobre los flujos de información, privacidad y algoritmos. Estas diferencias se reflejan también en los foros multilaterales como la ONU, donde ambas partes compiten por definir los estándares internacionales en materia digital, ambiental y tecnológica²⁸.

²⁶ Global Carbon Budget (2024); Population based on various sources (2024)

OurWorldinData.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions

²⁷ European Commission. (2024). AI Act: Regulation on Artificial Intelligence. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/eu-data-protection-rules_en

²⁸ MERICS. (2023). EU-China digital and tech relations: Strategic misalignment. Retrieved from <https://merics.org/en/report/eu-china-digital-and-tech-relations-strategic-misalignment>

Capítulo 2: El contexto global de un mundo multipolar

2.1 Definición y características del mundo multipolar

En los últimos años, el panorama internacional ha dejado atrás la lógica de bloques dominada por una o dos superpotencias. Lo que ha emergido no es un simple reequilibrio, sino un escenario multipolar en el que conviven diversos polos de poder —económico, militar, tecnológico y normativo— con intereses cruzados y dinámicas a veces complementarias, a veces enfrentadas. Este cambio obliga a repensar el lugar que ocupan actores como China y la Unión Europea, cuyas estrategias reflejan no solo aspiraciones propias, sino también una necesidad constante de adaptarse a reglas de juego que ya no están escritas por un solo centro.

2.1.1 Concepto de multipolaridad en el orden mundial.

El concepto de multipolaridad alude a una configuración del sistema internacional en la que varios Estados o bloques regionales cuentan con capacidad real para incidir en los asuntos globales. Esta distribución del poder no se limita al terreno militar, sino que abarca dimensiones económicas, tecnológicas, diplomáticas e incluso normativas. En un entorno multipolar no existe una hegemonía única: el equilibrio global se construye —y se reconfigura constantemente— en función de las relaciones entre actores con peso comparable, como China, Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia o India.

Desde una mirada realista, la multipolaridad puede interpretarse como un escenario más volátil que el bipolarismo o el unipolarismo, debido a que la coexistencia de múltiples polos estratégicos tiende a generar tensiones más difíciles de contener ²⁹. En cambio, otras corrientes —como el institucionalismo o el constructivismo— subrayan que este tipo de estructura también abre la puerta a una gobernanza compartida y a una

²⁹ Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.

distribución más equitativa de normas y responsabilidades, siempre que exista voluntad política y marcos multilaterales sólidos³⁰.

En la práctica, el surgimiento de un orden multipolar no es solo una cuestión de cuántos actores tienen poder, sino de cómo lo entienden y ejercen. Es un fenómeno también cualitativo: expresa visiones distintas sobre la legitimidad del poder, el sentido del orden global y los caminos hacia el desarrollo. Mientras Estados Unidos insiste en un liderazgo liberal internacional, China defiende un enfoque soberanista centrado en la infraestructura y el crecimiento; la Unión Europea, por su parte, apuesta por un modelo normativo basado en los derechos, la sostenibilidad y un multilateralismo efectivo³¹.

El debate sobre si el mundo actual ha llegado ya a una multipolaridad plena sigue abierto. Para algunos, persiste una asimetría clara, con Estados Unidos todavía en ventaja militar y tecnológica. Otros sostienen que la redistribución del poder económico y normativo es lo bastante significativa como para hablar ya de una multipolaridad funcional³².

2.1.2 Diferencias con el sistema unipolar y bipolar.

A lo largo de la historia reciente, el sistema internacional ha adoptado distintas configuraciones. Las más influyentes han sido tres: la bipolaridad, la unipolaridad y, en tiempos más recientes, la multipolaridad. Cada una responde a una forma específica de distribución del poder entre actores dominantes, lo que repercute directamente en las dinámicas de cooperación, conflicto y gobernanza global³³.

Durante la Guerra Fría, el sistema fue claramente bipolar. Estados Unidos y la Unión Soviética ejercían una hegemonía paralela sobre sus respectivos bloques ideológicos, militares y económicos. Este orden se sostenía en una estabilidad precaria, basada en la

³⁰ Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press.

³¹ Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), pp. 271–285.

³² Kupchan, C. (2012). *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford University Press.

³³ Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.

disuasión nuclear mutua (MAD), la existencia de alianzas rígidas (OTAN frente al Pacto de Varsovia) y una competencia proyectada en terceros escenarios.

Con la caída del Muro de Berlín y el colapso de la URSS, el escenario cambió drásticamente. Se abrió paso una etapa unipolar, donde Estados Unidos asumió un liderazgo sin contrapesos, promoviendo un orden liberal sustentado en el multilateralismo dirigido, la expansión del libre comercio y la difusión de valores democráticos. Este periodo —conocido por algunos como el “momento unipolar”³⁴— también estuvo marcado por intervenciones unilaterales, como las de Irak y Afganistán, y por una visión normativa del mundo centrada en Occidente.

En contraste, la multipolaridad actual no responde a una jerarquía clara. Más bien, refleja una distribución de poder más horizontal, en la que diversos actores —China, Estados Unidos, la UE, pero también potencias regionales como India o Turquía— interactúan en redes de alianzas flexibles y, muchas veces, superpuestas. A diferencia del mundo bipolar, en el que la lealtad a un bloque determinaba casi toda la política exterior, el contexto actual permite colaboraciones cruzadas y escenarios menos predecibles. Además, la competencia ya no se limita al plano militar: se disputa también en ámbitos como la tecnología (por ejemplo, la inteligencia artificial), la normativa global (gobernanza digital) o la energía (transición verde)³⁵.

En definitiva, si la bipolaridad ofrecía cierta previsibilidad basada en bloques cerrados, y la unipolaridad descansaba en la autoridad de una potencia dominante, la multipolaridad contemporánea plantea un panorama más incierto, interdependiente y negociado, donde el equilibrio global se redefine continuamente entre múltiples centros de poder³⁶.

2.2 El ascenso de China como potencia global

China ha pasado en pocas décadas de ser una potencia emergente para convertirse en un actor central del sistema internacional. Este ascenso, basado en un modelo de

³⁴ Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), pp.23–33.

³⁵ Nye, J. S. (2015). *Is the American Century Over*. Polity Press.

³⁶ Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), pp.271–285.

desarrollo híbrido, una planificación estratégica a largo plazo y una expansión diplomática activa, ha reconfigurado las jerarquías de poder global. Entender los factores internos y externos que han impulsado esta trayectoria es clave para valorar su impacto en el equilibrio mundial y, en particular, en su relación con la UE³⁷.

2.2.1 Factores que han impulsado el crecimiento de China.

El ascenso de China como potencia global es, sin duda, uno de los fenómenos más determinantes de la política internacional en las últimas décadas. En poco más de cuarenta años, el país ha dejado atrás su condición de economía agraria, cerrada y de bajos ingresos para convertirse en la segunda economía del planeta, el mayor exportador mundial y un actor clave en múltiples esferas del poder global. La rapidez y la magnitud de esta transformación han sorprendido tanto a la comunidad internacional como a amplios sectores dentro de la propia sociedad china, que han experimentado, en una sola generación, cambios radicales en términos de movilidad social, urbanización y apertura al mundo³⁸.

Varios factores ayudan a entender este proceso:

- En primer lugar, las reformas económicas lanzadas en 1978 bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, que introdujeron mecanismos de mercado en el marco socialista. Estas reformas abrieron la puerta a la inversión extranjera, estimularon el crecimiento del sector privado y dieron lugar a las zonas económicas especiales³⁹.
- También ha sido clave la planificación estratégica a largo plazo. A través de planes quinquenales y políticas industriales dirigidas, el Estado ha impulsado sectores como la manufactura avanzada, la tecnología o las infraestructuras⁴⁰.

³⁷ Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton University Press.

³⁸ EBRD. (2019). *Transition Report 2019–20: Better Governance*. Better Economies.

³⁹ Vogel, E. F. (2011). *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Belknap Press of Harvard University Press.

⁴⁰ Naughton, B. (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. MIT Press.

- A esto se suma una diplomacia económica pragmática, enfocada en aprovechar al máximo las oportunidades del comercio global, la inversión exterior y la cooperación con países del Sur Global —especialmente en Asia, África y América Latina—⁴¹.
- Y, por supuesto, el papel central del Estado en la economía: un modelo en el que el gobierno mantiene control sobre sectores estratégicos mientras fomenta la competitividad en otros ámbitos⁴².

Este ascenso no puede entenderse sin tener en cuenta el contexto internacional. La globalización, el traslado de cadenas productivas y cierta retracción del liderazgo estadounidense en algunas regiones han abierto espacios que China ha sabido ocupar. Por eso, su crecimiento no ha sido solo económico: ha venido acompañado de un avance en términos tecnológicos, diplomáticos e incluso normativos, alterando progresivamente el equilibrio del poder mundial⁴³.

2.2.2 El impacto de la "Belt and Road Initiative" (BRI) y otras políticas globales chinas.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative, BRI), presentada por el presidente Xi Jinping en 2013, se ha convertido en el eje central de la proyección internacional de China en el siglo XXI⁴⁴. Lo que comenzó como una estrategia de conectividad infraestructural entre Asia, África y Europa ha ido ampliando su alcance con el tiempo. Hoy, la BRI es mucho más que puertos y ferrocarriles: abarca comercio, inversión, cooperación digital, intercambios culturales y coordinación estratégica. A través de esta plataforma, Pekín busca construir redes económicas paralelas al orden global liderado por Occidente, reforzar su influencia en regiones clave y promover una forma de globalización con sello propio. Los efectos de esta iniciativa han sido tan amplios como dispares. En muchos países en desarrollo, la BRI ha servido para financiar infraestructuras esenciales —puertos, autopistas, líneas férreas, redes de

⁴¹ Alden, C., & Large, D. (2019). *New Directions in Africa-China Studies*. Routledge.

⁴² Breslin, S. (2013). China and the global order: Signaling threat or friendship?. *International Affairs*, 89(3), pp.615–634.

⁴³ Kupchan, C. (2012). *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford University Press.

⁴⁴ Liu, W., & Dunford, M. (2016). Inclusive globalization: Unpacking China's Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy*, 1(3), pp.323–340.

telecomunicaciones— contribuyendo a su crecimiento y a una mayor integración del Sur Global. Sin embargo, también ha despertado críticas por los riesgos asociados: endeudamiento excesivo, falta de transparencia en los contratos, posibles dependencias estratégicas. En el contexto europeo, la adhesión de países como Grecia, Hungría o Serbia ha generado tensiones internas dentro de la Unión Europea respecto a cómo y hasta qué punto relacionarse con China⁴⁵.

Además de la BRI, el gobierno chino ha lanzado otras iniciativas globales que amplían su alcance estratégico:

- La Iniciativa Global de Desarrollo (2021), orientada a alinear la cooperación internacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con énfasis en el crecimiento inclusivo;
- La Iniciativa Global de Seguridad (2022), que propone una visión multipolar de la seguridad internacional basada en el respeto a la soberanía y la no injerencia;
- La Iniciativa Global de Civilización (2023), que plantea un enfoque pluralista frente a la hegemonía cultural occidental, promoviendo el diálogo entre civilizaciones⁴⁶.

Estas propuestas forman parte del esfuerzo más amplio de China por posicionarse como proveedor de bienes públicos globales alternativos, disputando —desde una narrativa propia— la centralidad normativa del orden liberal vigente.

Desde una mirada crítica, este conjunto de iniciativas representa algo más que diplomacia: es una apuesta directa por reconfigurar las reglas del juego global. Mientras Estados Unidos y la Unión Europea promueven marcos normativos centrados en la transparencia, la democracia y la sostenibilidad, China ofrece una alternativa pragmática que prioriza el desarrollo económico, la infraestructura y el respeto a la soberanía nacional. En este contexto, la BRI y las políticas que la rodean no solo actúan como

⁴⁵ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era. *Asia Europe Journal*, 19, pp.167–184.

⁴⁶ Xinhua. (2023, March 15). Full text: Xi Jinping's keynote address at the CPC in Dialogue with World Political Parties High-level Meeting. Retrieved from <https://english.news.cn>

instrumentos de influencia, sino también como vehículos para disputar la autoridad normativa del sistema internacional⁴⁷.

2.3 El rol de la UE en un mundo multipolar

2.3.1 Posición de la UE frente a potencias como Estados Unidos, China e India.

La relación transatlántica con Estados Unidos sigue siendo uno de los pilares fundamentales de la política exterior europea. Durante décadas, la OTAN y los fuertes lazos económicos consolidaron una alianza estratégica cimentada en valores compartidos. Sin embargo, eventos recientes —como la guerra comercial impulsada por la administración Trump, la retirada unilateral de acuerdos internacionales como el Acuerdo de París o el pacto nuclear con Irán, y las disputas sobre el gasto en defensa— han llevado a Bruselas a reconsiderar el nivel de dependencia respecto a Washington⁴⁸.

La llegada de Joe Biden supuso un intento de restaurar el vínculo, especialmente en cuestiones como el cambio climático o la seguridad. Aun así, persisten fricciones de fondo. El caso del *Inflation Reduction Act* (IRA) es ilustrativo: desde Europa se percibe como una amenaza al equilibrio competitivo del Pacto Verde, lo que ha vuelto a activar el debate interno sobre la necesidad de reforzar la autonomía estratégica de la UE, en áreas clave como tecnología verde, energía y capacidades industriales⁴⁹.

Respecto a China, la postura europea ha sido deliberadamente matizada. El documento EU-China: *A Strategic Outlook* (2019) resumió esta complejidad al calificar a China de forma simultánea como “socio de cooperación”, “competidor económico” y “rival sistémico”. Esta triple caracterización refleja no solo una ambivalencia estratégica, sino también una evolución continua de la percepción europea. Pese a la importancia de China como socio comercial —sobre todo en bienes de consumo, energías renovables y

⁴⁷ Callahan, W. A. (2020). *Sensible politics: Visualizing international relations*. Oxford University Press.

⁴⁸ Borrell, J. (2020, July 15). Why Europe needs strategic autonomy. Project Syndicate.

<https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-needs-strategic-autonomy-by-josep-borrell-2020-07>

⁴⁹ European Commission. (2023). EU response to the US Inflation Reduction Act (IRA).

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_386

cadenas de suministro tecnológicas—, el vínculo se ha visto tensionado por diferencias persistentes en temas como derechos humanos, acceso al mercado o gobernanza digital⁵⁰.

La congelación del Acuerdo Integral de Inversiones (CAI) en 2021 marcó un punto de inflexión. El cruce de sanciones a raíz de la situación en Xinjiang dejó al descubierto los límites políticos de la cooperación. A esto se suma la creciente preocupación por la seguridad tecnológica, en torno a empresas como Huawei, TikTok o ciertos fabricantes de tecnología solar, que ha llevado a la UE a adoptar una estrategia de de-risking, orientada a reducir dependencias sin cortar por completo los lazos económicos⁵¹.

Con India, en cambio, la UE ha optado por una vía de acercamiento estratégico. Bruselas ve en Nueva Delhi no solo un actor emergente, sino un potencial contrapeso geopolítico frente a la influencia creciente de China en Asia. El fortalecimiento de esta relación se ha traducido en iniciativas como la EU-India Connectivity Partnership (2021) y la reactivación de las negociaciones para un acuerdo comercial bilateral. Además, en foros como el G20 o la OMC, ambas partes han mostrado una creciente convergencia en temas como desarrollo sostenible, regulación digital o reforma del sistema multilateral⁵².

Desde esta perspectiva, la UE considera a India un aliado clave para consolidar un orden internacional basado en normas, pero también más equilibrado y representativo del Sur Global. Este acercamiento se enmarca en la Estrategia para el Indo-Pacífico de la UE, donde India ocupa una posición prioritaria tanto como socio económico como político.

2.3.2 La estrategia global de la UE y su ambición de ser un actor geopolítico relevante.

⁵⁰ European Commission. (2019). EU-China: A Strategic Outlook. Brussels.

<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

⁵¹ MERICS. (2023). EU–China digital and tech relations: Strategic misalignment. Mercator Institute for China Studies.

<https://merics.org/en/report/eu-china-digital-and-tech-relations-strategic-misalignment>

⁵² European Commission. (2021). EU-India Connectivity Partnership. Brussels.

https://www.ecas.europa.eu/ecas/eu-india-connectivity-partnership_en

En un escenario internacional cada vez más fragmentado y competitivo, la Unión Europea ha comenzado a construir una visión más ambiciosa sobre su papel en el mundo. Esta visión gira en torno al concepto de *autonomía estratégica abierta*, que busca reforzar la capacidad del bloque para actuar con independencia en la defensa de sus intereses y valores, sin caer en el aislacionismo ni romper con sus alianzas tradicionales. El término cobró fuerza a partir de 2020, en un contexto marcado por la pandemia, el ascenso geopolítico de China y las crecientes dudas sobre la fiabilidad de Estados Unidos como garante de seguridad global⁵³.

Esta estrategia ha comenzado a plasmarse en una serie de documentos e instrumentos clave. Entre ellos, destaca la *Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa* (2022)⁵⁴, que traza una hoja de ruta para fortalecer las capacidades militares de la UE, aumentar su resiliencia ante amenazas híbridas y mejorar la coordinación entre los Estados miembros. En paralelo, la *Estrategia de Cooperación en el Indo-Pacífico* (2021)⁵⁵ señala la intención de Bruselas de tener una presencia más activa en una región donde la competencia entre Washington y Pekín es cada vez más evidente. A esto se suma el *Plan Industrial del Pacto Verde Europeo* (2023)⁵⁶, que apunta a reducir la dependencia externa en sectores estratégicos como la energía limpia, las materias primas críticas y las tecnologías digitales.

En el plano internacional, la UE ha lanzado en 2021 la iniciativa *Global Gateway*, concebida como una alternativa europea a la *Belt and Road Initiative* (BRI)⁵⁷ impulsada por China. La propuesta busca promover infraestructuras sostenibles, digitales y transparentes en terceros países, priorizando la conectividad sin caer en lógicas de

⁵³ Borrell, J. (2020). Why Europe Needs Strategic Autonomy. Project Syndicate.

<https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-strategic-autonomy-by-josep-borrell-2020-07>

⁵⁴ European Council. (2022). Strategic Compass for Security and Defence.

https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

⁵⁵ European External Action Service (EEAS). (2021). EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific.

https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-eu-strategy-cooperation-indo-pacific_en

⁵⁶ European Commission. (2023). The Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_510

⁵⁷ European Commission. (2021). *Global Gateway: A European strategy to boost smart, clean and secure links in digital, energy and transport*.

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

endeudamiento ni comprometer estándares democráticos. Aunque todavía lejos del alcance global de la BRI, *Global Gateway* representa un intento claro de proyectar el poder económico europeo bajo un enfoque normativo.

Ahora bien, estas ambiciones geopolíticas no están exentas de obstáculos. Persisten limitaciones estructurales importantes, como la falta de cohesión entre los Estados miembros —sobre todo en política exterior y defensa—, la dependencia militar de la OTAN (y, por tanto, de Estados Unidos), o las dificultades de un aparato institucional que no siempre permite una toma de decisiones ágil y eficaz. Además, en términos de poder duro (*hard power*), la UE aún está lejos de competir con las grandes potencias, lo que restringe su margen de acción en situaciones de crisis⁵⁸.

A pesar de ello, la Unión conserva una ventaja nada menor: su capacidad normativa. Como potencia reguladora (*regulatory power*), la UE ha logrado moldear normas globales en áreas clave como el medio ambiente, la economía digital, el comercio o la gobernanza multilateral. Esta influencia normativa, que opera incluso sin recurrir al uso de la fuerza, le permite ejercer un tipo de poder silencioso pero eficaz, y refuerza su perfil como actor distintivo en el nuevo orden multipolar⁵⁹.

A pesar de estas limitaciones, la UE mantiene una ventaja comparativa como potencia regulatoria (*regulatory power*) y como proveedor de normas y estándares globales, especialmente en materia medioambiental, digital, comercial y de gobernanza multilateral. Esta capacidad normativa le permite influir en el comportamiento de terceros países incluso sin recurrir al uso de la fuerza, consolidando así su identidad como un actor global distintivo en un mundo multipolar. No obstante, esta influencia normativa debe analizarse también a la luz de los sesgos ideológicos y estructurales que atraviesan los discursos internacionales⁶⁰. Aunque China ha sido criticada frecuentemente por su sistema autoritario y la falta de libertades civiles, la realidad de otros países considerados

⁵⁸ Zielonka, J. (2021). Europe as a Global Actor: Reality or Illusion?. *Journal of Common Market Studies*, 59(1), pp. 29–42.

⁵⁹ Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235–258.

⁶⁰ Zielonka, J. (2021). Europe as a Global Actor: Reality or Illusion?. *Journal of Common Market Studies*, 59(1), pp. 29–42.

“democráticos” demuestra que ningún sistema está exento de desigualdades estructurales, en particular en lo relativo al género. A menudo, la prensa occidental ejerce una función no sólo informativa sino también ideológica, seleccionando los hechos y temas que refuerzan ciertos marcos de interpretación. En este sentido, las diferencias entre China, India y los países europeos no sólo deben evaluarse por sus sistemas políticos, sino también por el modo en que sus respectivas realidades son representadas, amplificadas o silenciadas en los discursos globales. Reconocer esta dimensión discursiva es clave para entender las dinámicas reales del poder normativo y para evitar visiones reduccionistas del orden mundial⁶¹.

Capítulo 3: Oportunidades para la cooperación China-UE en el contexto multipolar

3.1 Cooperación económica y comercial

3.1.1 Expansión del comercio bilateral y su impacto mutuo.

En la última década, el comercio entre China y la Unión Europea ha crecido de forma sostenida, hasta convertirse en uno de los pilares fundamentales de su relación bilateral. En 2022, China superó a Estados Unidos y se consolidó como el principal socio comercial de la UE en bienes, según datos de Eurostat (2023)⁶². Por su parte, la UE ha mantenido su posición como el segundo mayor socio comercial de China, reflejando un nivel de interdependencia económica pocas veces visto entre dos actores de peso global.

Los flujos comerciales han alcanzado cifras históricas: en 2023, el volumen bilateral superó los 850.000 millones de euros, con una balanza claramente favorable a China. La estructura del intercambio revela una especialización cruzada: mientras Europa exporta productos de alto valor añadido —como maquinaria, vehículos y fármacos—, importa desde China bienes de consumo, componentes electrónicos y tecnologías

⁶¹ Chakravartty, P., & Zhao, Y. (Eds.). (2008). *Global Communications: Toward a Transcultural Political Economy*. Rowman & Littlefield.

⁶² Eurostat. (2023). China-EU - international trade in goods statistics. Retrieved from [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU - international trade in goods statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)

intermedias. Esta complementariedad funcional ha favorecido el crecimiento, aunque no sin generar desequilibrios y roces políticos⁶³.

El impacto de esta dinámica es palpable. La industria europea depende cada vez más de componentes clave fabricados en China, sobre todo en sectores estratégicos como el automóvil eléctrico, los paneles solares o las tecnologías digitales. Esta dependencia ha despertado alertas en Bruselas y ha impulsado medidas orientadas a diversificar proveedores, fortalecer las cadenas de suministro internas y, en algunos casos, relocalizar parte de la producción. Desde la perspectiva china, el mercado europeo sigue siendo crucial: no solo como destino de exportación para productos de mayor sofisticación, sino también como laboratorio normativo en ámbitos como la transición ecológica y la regulación digital⁶⁴.

Si bien esta expansión ha generado beneficios mutuos en términos de empleo, inversión y modernización industrial, también ha puesto al descubierto ciertas fisuras. Persisten reclamaciones europeas en torno a la falta de reciprocidad en el acceso al mercado chino, el papel de los subsidios estatales y las diferencias regulatorias, especialmente en estándares laborales y medioambientales. Todo ello ha alimentado la narrativa europea del *de-risking* y ha dado pie a nuevas herramientas como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM), que afecta directamente a exportaciones clave desde China⁶⁵.

En definitiva, el comercio ha sido uno de los motores más dinámicos en la relación China-UE, pero también una fuente de tensiones estructurales difíciles de ignorar. El reto actual es mantener una interdependencia beneficiosa sin comprometer ni la seguridad económica ni los principios regulatorios que definen el modelo europeo⁶⁶.

⁶³ Eurostat. (2023). China-EU - international trade in goods statistics. Retrieved from [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU - international trade in goods statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)

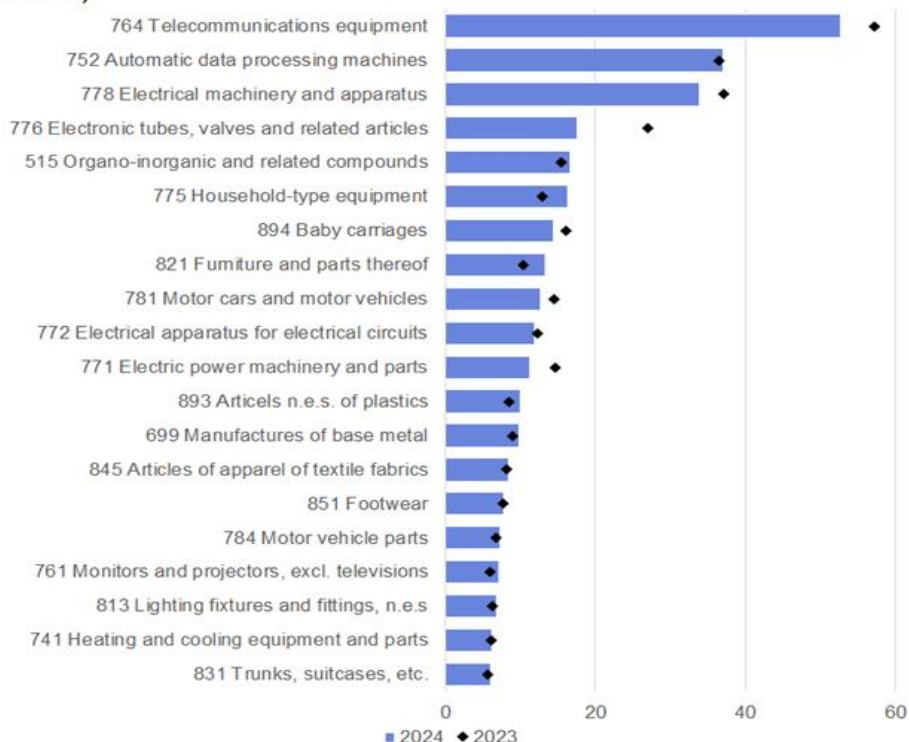
⁶⁴ MERICS. (2023). EU-China Digital and Tech Relations: Strategic Misalignment. Mercator Institute for China Studies. Retrieved from <https://merics.org/en/report/eu-china-digital-and-tech-relations>

⁶⁵ European Commission. (2023). The Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). Retrieved from https://climate.ec.europa.eu/eu-action/cbam_en

⁶⁶ European Commission. (2023). *EU-China trade and economic relations: balancing opportunities and risks*. Directorate-General for Trade.

Cuadro 8

EU most imported goods from China, 2024 (€ billion)



Source: Eurostat (online data code: DS-059331)

eurostat

Fuente: Eurostat, n.d.⁶⁷

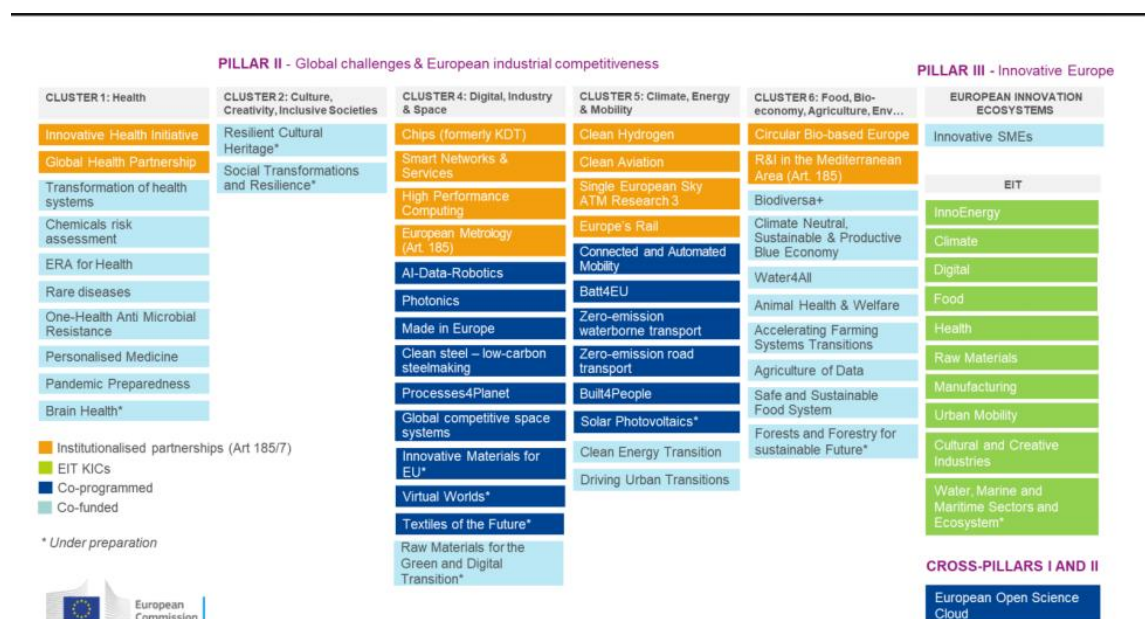
3.1.2. Potencial en áreas como tecnología, energía renovable, y sector financiero.

Más allá del comercio de bienes, la relación entre China y la Unión Europea ofrece un margen considerable de cooperación en sectores estratégicos de alto valor añadido, con especial relevancia en tecnología, energía verde y servicios financieros. No se trata solo de intereses económicos coincidentes: estos ámbitos son también vectores decisivos en las transiciones ecológica, digital y geopolítica que definen el siglo XXI.

⁶⁷ Eurostat. (2024). China-EU – international trade in goods statistics. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics

En el terreno tecnológico, la relación ha sido ambigua. Por un lado, existen áreas de colaboración como la inteligencia artificial aplicada, la manufactura avanzada o el transporte inteligente. Por otro, hay una competencia latente por la soberanía tecnológica y el liderazgo normativo. En los últimos años se han impulsado proyectos conjuntos bajo programas como Horizon Europe y acuerdos específicos entre universidades y centros de innovación. No obstante, el aumento de las preocupaciones europeas sobre la seguridad digital ha traído consigo restricciones y una mayor vigilancia regulatoria, particularmente respecto a empresas como Huawei o TikTok. Aun así, hay margen para avanzar en campos emergentes con aplicaciones civiles y éticas —como la inteligencia artificial explicable, la biotecnología o la robótica climática— que podrían beneficiar a ambas partes⁶⁸.

Cuadro 9



Fuente: European Commission – Horizon Europe Partnerships Infographics, 2022⁶⁹

⁶⁸ Eurostat. (2024). China-EU – international trade in goods statistics. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics

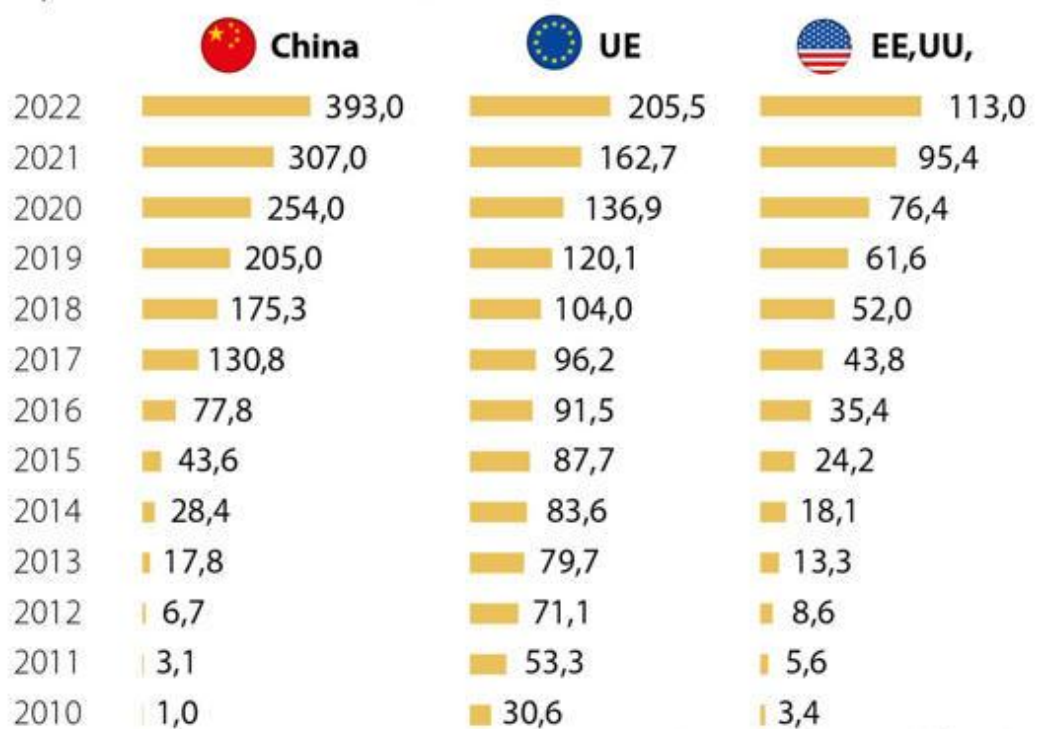
⁶⁹ European Commission. (2022). Horizon Europe partnerships infographics. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/06090>

En materia de energía renovable, el potencial es aún más evidente. China lidera a escala mundial en capacidad instalada de energía solar y eólica, mientras que la UE ha apostado por políticas ambiciosas como el Pacto Verde Europeo. Este escenario abre espacios de sinergia industrial y tecnológica: redes eléctricas inteligentes, nuevas formas de almacenamiento energético o hidrógeno verde sostenible son solo algunos ejemplos. A través de la *EU-China Energy Cooperation Platform (ECECP)*⁷⁰, desde 2019 se ha intensificado el intercambio técnico, la formación conjunta y la búsqueda de estándares medioambientales comunes.

Cuadro 10

¿QUÉ PAÍS GENERA MÁS ENERGÍA SOLAR?

Capacidad solar instalada (GW)



Fuente: Bruegel

Gráfico: LR-DH

Fuente: Bruegel⁷¹

⁷⁰ EU-China Energy Cooperation Platform (ECECP). (2019). About the platform. Retrieved from <https://www.ececp.eu/about-ececp/>

⁷¹ Bruegel. (2023). What country generates the most solar energy? Retrieved from <https://www.bruegel.org/chart-day/what-country-generates-most-solar-energy>

En el ámbito financiero, aunque la cooperación ha sido más limitada, empiezan a surgir puntos de convergencia. La financiación verde, las monedas digitales soberanas o la regulación prudencial son temas donde ambas partes han mostrado interés. El Banco Popular de China y el Banco Central Europeo han explorado posibles usos de sus respectivas monedas digitales (e-CNY y euro digital), y las instituciones financieras de ambos bloques participan cada vez más en foros como la *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD). Además, el desarrollo de taxonomías verdes compatibles podría facilitar flujos de inversión cruzados y enviar señales coherentes al sistema financiero internacional⁷².

En conjunto, esta cooperación no solo ofrece beneficios económicos; también tiene un valor estratégico: permite generar confianza, establecer estándares compartidos y reducir el riesgo de una fragmentación tecnológica que comprometa la gobernanza global. A pesar de las tensiones estructurales, el trabajo conjunto en tecnologías limpias y finanzas sostenibles se perfila como una de las vías más prometedoras hacia una relación China-UE más equilibrada, pragmática y resiliente⁷³.

3.2. Colaboración en el ámbito de la sostenibilidad

3.2.1 Iniciativas conjuntas para el cambio climático y la transición energética.

Es cierto que aún existen barreras técnicas y divergencias en los marcos regulatorios. Sin embargo, estos proyectos ofrecen ejemplos concretos de cómo la sostenibilidad puede convertirse en un terreno de entendimiento mutuo. En un escenario global marcado por tensiones sistémicas, la cooperación climática sigue siendo una de las pocas esferas donde la diplomacia pragmática no solo es posible, sino también deseable, porque los beneficios compartidos tienden a superar los costes políticos⁷⁴.

⁷² European Central Bank. (n.d.). Euro digital project overview. Retrieved from <https://www.ecb.europa.eu>

⁷³ European Commission. (2023). EU Green Taxonomy and sustainable finance. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance_en

⁷⁴ European Commission. (2023). EU-China Dialogue on Climate and Environment. Retrieved from <https://climate.ec.europa.eu>

3.2.2 El papel de la UE y China en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

China y la Unión Europea desempeñan un papel clave en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Agenda 2030 de Naciones Unidas⁷⁵. Ambas potencias han asumido compromisos públicos con los 17 objetivos, aunque sus enfoques institucionales y narrativas divergen: la UE los incorpora de forma transversal en su política exterior —especialmente a través del Pacto Verde Europeo y su estrategia de cooperación internacional—, mientras que China los enmarca dentro de sus planes quinquenales, su cooperación Sur-Sur y la Iniciativa para el Desarrollo Global (GDI), lanzada en 2021⁷⁶.

En el plano multilateral, tanto Bruselas como Pekín han defendido el fortalecimiento de la gobernanza global para asegurar una implementación más equitativa y participativa de los ODS. En espacios como el Consejo Económico y Social de la ONU o el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, ambas partes han coincidido en apoyar la financiación internacional del desarrollo, la lucha contra la pobreza, la salud global y la equidad educativa. Más allá de sus diferencias políticas, comparten el interés por preservar la arquitectura multilateral del desarrollo⁷⁷.

Desde una perspectiva más técnica, se han consolidado diversas iniciativas que contribuyen directamente al cumplimiento de los ODS. En el caso del ODS 7 (energía asequible y no contaminante), destacan los intercambios tecnológicos en energía solar, eólica e hidrógeno verde. En relación con el ODS 4 (educación de calidad), programas como Erasmus+, Horizon Europe y múltiples convenios de movilidad universitaria han favorecido la formación conjunta en sostenibilidad, digitalización y transición ecológica. En el marco del ODS 13 (acción por el clima), se han intensificado los diálogos sobre descarbonización y diplomacia climática a nivel subnacional.

⁷⁵ United Nations. (2015). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sdgs.un.org/2030agenda>

⁷⁶ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2021). President Xi Jinping Proposes Global Development Initiative. <http://www.fmprc.gov.cn/>

⁷⁷ United Nations High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF). (2023). Reports and voluntary national reviews. <https://hlpf.un.org/>

El componente financiero también ha cobrado protagonismo. Tanto la UE como China están desarrollando sus propias taxonomías verdes, y recientemente han iniciado esfuerzos para armonizarlas, con el objetivo de facilitar la inversión sostenible transfronteriza. Estas herramientas permiten identificar qué proyectos pueden considerarse ambientalmente responsables y son clave para canalizar capital hacia actividades alineadas con los ODS. La colaboración en espacios como la *International Platform on Sustainable Finance* (IPSF) refuerza esta convergencia normativa incipiente⁷⁸.

Dicho esto, persisten obstáculos estructurales que limitan una alineación total. Las diferencias en transparencia, metodología de evaluación y prioridades políticas continúan generando fricciones. No obstante, la complementariedad de capacidades, el capital de experiencia acumulado y un interés común por avanzar en la sostenibilidad hacen de los ODS un terreno fértil para la cooperación China-UE, tanto en su dimensión bilateral como en el ámbito multilateral⁷⁹.

3.3 Investigación y desarrollo (I+D)

3.3.1 Áreas de cooperación en ciencia y tecnología: inteligencia artificial, biotecnología, etc.

La cooperación científica y tecnológica entre China y la Unión Europea ha adquirido una relevancia creciente en los últimos años, en paralelo con la transición global hacia modelos productivos más digitales, automatizados y sostenibles. En sectores estratégicos como la inteligencia artificial (IA), la biotecnología, los materiales avanzados o la robótica, ambas potencias cuentan con capacidades que, si bien diferentes, resultan en muchos casos complementarias. Esto abre oportunidades concretas para la investigación conjunta, la creación de estándares compartidos y la transferencia de conocimiento⁸⁰.

⁷⁸ European Commission (2021). “International Platform on Sustainable Finance (IPSF).”

Disponible en:

https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/sustainable-finance/international-platform-sustainable-finance-ipsf_es

⁷⁹ OECD (2022). “Sustainable Finance in the EU and China: Bridging Gaps.”

Disponible en: <https://www.oecd.org/environment/sustainable-finance-eu-china-bridging-gaps.htm>

⁸⁰ European Commission. (2022). Science, research and innovation performance of the EU 2022.

Retrieved from: <https://research-and-innovation.ec.europa.eu>

Uno de los canales clave ha sido la participación —limitada pero significativa— de entidades chinas en programas europeos como Horizon 2020 y Horizon Europe⁸¹. En ese marco se han desarrollado proyectos en áreas como el aprendizaje automático, la medicina personalizada, la IA explicable o la computación cuántica. Un ejemplo notable es el proyecto Sino-EU PerMed⁸², centrado en medicina personalizada basada en big data y genómica, que reúne universidades, hospitales y centros de IA de ambas regiones para diseñar algoritmos éticos y clínicamente relevantes.

En el ámbito de la biotecnología y la salud, la cooperación se ha extendido a vacunas, agricultura sostenible, tecnologías médicas regenerativas y bioeconomía. Diversos centros de investigación europeos han suscrito memorandos de entendimiento con instituciones chinas para explorar terapias innovadoras y acelerar el desarrollo biomédico. Al mismo tiempo, el trabajo conjunto en estandarización internacional y en la evaluación de riesgos tecnológicos abre un campo donde la UE y China pueden desempeñar un papel constructivo, más allá de sus diferencias políticas⁸³.

La dimensión normativa, en particular en torno a la inteligencia artificial, ha adquirido un peso político propio. Por un lado, la UE impulsa el *AI Act*, una legislación pionera centrada en los derechos fundamentales y la seguridad algorítmica⁸⁴. Por otro, China ha adoptado directrices propias para regular plataformas digitales y sistemas de recomendación. A pesar de divergencias en los principios filosóficos, ambos actores han manifestado preocupación por evitar una fragmentación tecnológica irreversible. La creación de foros bilaterales o multilaterales para armonizar estándares técnicos podría convertirse en un instrumento geopolítico de alto valor, que permita ejercer influencia normativa sin comprometer principios fundamentales⁸⁵.

⁸¹ European Commission. (2023). Horizon Europe – International Cooperation. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/international-cooperation>

⁸² Sino-EU PerMed. (n.d.). Sino-European Partnership on Personalized Medicine. Retrieved from: <https://www.sino-eu-permed.eu>

⁸³ European Commission. (2021). International cooperation in health research. Retrieved from: <https://health.ec.europa.eu>

⁸⁴ European Commission. (2024). AI Act: Regulation on Artificial Intelligence. Retrieved from: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>

⁸⁵ European Commission. (2024). AI Act: Regulation on Artificial Intelligence. Retrieved from: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/eu-data-protection-rules_en

Por supuesto, la cooperación no está exenta de fricciones. Persisten obstáculos como la protección de la propiedad intelectual, la reciprocidad en el acceso a fondos y las diferencias en los marcos regulatorios. Sin embargo, el desarrollo de plataformas neutrales de innovación, así como el fomento de consorcios científicos mixtos, sugiere que es posible avanzar hacia un modelo de cooperación resiliente. Un modelo capaz de resistir las turbulencias geopolíticas y centrarse en retos comunes como el cambio climático, la salud global o la seguridad alimentaria⁸⁶.

3.3.2 Programas de cooperación educativa y movilidad académica.

El intercambio educativo y la movilidad académica entre China y la Unión Europea se han consolidado como pilares esenciales de su relación bilateral. Más allá de los vínculos comerciales y políticos, la cooperación en educación superior, formación profesional e investigación universitaria constituye una infraestructura blanda que favorece el entendimiento mutuo, fortalece redes científicas y contribuye a la formación de un capital humano compartido⁸⁷.

En este ámbito, destaca el papel de programas como Erasmus+, que desde 2015 ha facilitado la movilidad de miles de estudiantes y docentes entre ambos bloques⁸⁸. Universidades europeas como la *Freie Universität* de Berlín, la Universidad de Leiden o el Politécnico de Milán mantienen convenios activos con instituciones chinas de alto nivel como *Tsinghua*, *Fudan* o la Universidad de Zhejiang. Estos acuerdos han dado lugar a titulaciones conjuntas, cotutelas doctorales y proyectos de investigación colaborativa en áreas clave.

⁸⁶ MERICS. (2023). EU-China Digital and Tech Relations: Strategic Misalignment.

Retrieved from:

<https://merics.org/en/report/eu-china-digital-and-tech-relations-strategic-misalignment>

⁸⁷ European Commission. (n.d.). Erasmus+ and international cooperation with China. Retrieved September 12, 2025, from <https://erasmus-plus.ec.europa.eu>

⁸⁸ British Council. (2021). UK-China Transnational Education: 2021 update. Retrieved from <https://www.britishcouncil.org/education/he-science/going-global/partnerships/transnational-education>

Al mismo tiempo, plataformas como la China-EU *Higher Education Platform for Cooperation and Exchange* (HEPCE)⁸⁹ han servido para impulsar el diálogo entre instituciones, armonizar estándares de calidad académica y promover la cooperación en formación técnica, en sectores emergentes como energías renovables, big data, ciudades inteligentes o producción sostenible. En el contexto actual de transición ecológica y digital, esta movilidad de talentos adquiere un valor estratégico evidente.

Más allá de los programas tradicionales, han emergido nuevos formatos de cooperación institucional. Universidades bilingües como Nottingham Ningbo o Xi'an Jiaotong-Liverpool se han convertido en verdaderos laboratorios híbridos de formación e investigación, donde modelos europeos se adaptan al entorno chino sin perder su carácter internacional. Estas experiencias representan una forma innovadora de diplomacia académica, con gran potencial de expansión hacia otras ciudades e instituciones⁹⁰.

Desde una perspectiva más amplia, el capital humano formado en entornos binacionales posee un valor geopolítico creciente. Se trata de profesionales que no solo dominan lenguas y metodologías distintas, sino que también comprenden de forma directa las prioridades científicas, culturales y regulatorias de ambos sistemas. En un mundo donde la innovación es poder, formar “puentes humanos” equivale a una inversión estratégica de largo alcance.

Es cierto que el entorno político global ha generado ciertas restricciones —visados, cargas burocráticas, preocupaciones en torno a la libertad académica—. Sin embargo, los programas de formación conjunta continúan funcionando como espacios vivos de diplomacia educativa, donde los intercambios personales y profesionales construyen una base de confianza intergeneracional entre las futuras élites de ambas regiones⁹¹.

⁸⁹ European Union. (2021). China-EU Higher Education Platform for Cooperation and Exchange (HEPCE). Publications Office of the European Union. Retrieved from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34d4a30f-1a4e-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/lan guage-en>

⁹⁰ University of Nottingham Ningbo China. (n.d.). About us. Retrieved September 12, 2025, from <https://www.nottingham.edu.cn/en/index.aspx>

⁹¹ García, A., & Wang, J. (2023). Educational Diplomacy in EU–China Relations: Trends, Challenges and Opportunities. *Journal of International Education Policy*, 16(2), pp. 105–124. <https://doi.org/10.1016/j.jiep.2023.02.005>

3.4 Diálogo político y seguridad

3.4.1 Colaboración en la gobernanza global y reforma de instituciones internacionales.

La gobernanza global se ha convertido en un terreno estratégico donde tanto China como la Unión Europea intentan influir en el diseño, el funcionamiento y la reforma de las instituciones multilaterales. Ambas potencias coinciden en que el orden internacional debe adaptarse a las transformaciones del siglo XXI, pero lo hacen desde perspectivas divergentes. Mientras la UE defiende una reforma basada en valores democráticos, derechos humanos y multilateralismo inclusivo, China promueve un sistema más representativo y pragmático, que amplifique la voz de los países en desarrollo y respete la soberanía nacional como principio rector⁹².

En el marco de las Naciones Unidas, se han producido coincidencias notables en temas como la lucha contra el cambio climático, el desarrollo sostenible o la no proliferación nuclear. Ambas partes respaldan el papel central de la ONU en la resolución de conflictos, aunque mantienen enfoques distintos sobre cuestiones sensibles como la intervención humanitaria, la condicionalidad política o la llamada “responsabilidad de proteger”. A pesar de estas diferencias, se han dado iniciativas compartidas, como resoluciones conjuntas y colaboración técnica en foros como el Consejo de Derechos Humanos o la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo⁹³.

En espacios como el G20 o la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁹⁴, la cooperación ha girado en torno a temas como la reforma de los mecanismos de solución de controversias, la transparencia comercial y la financiación para el desarrollo. Tanto la UE como China han defendido el sistema multilateral de comercio frente a tendencias proteccionistas, particularmente en el contexto de tensiones con Estados Unidos.

⁹² Zhang, Y., & Schmidt, J. (2022). China and the EU in Global Governance: Diverging Norms, Shared Goals? *Global Affairs*, 8(3), pp.255–272. <https://doi.org/10.1080/23340460.2022.2078314>

⁹³ Liu, M., & García, P. (2021). Multilateralism and Human Rights Diplomacy: Sino-European Cooperation in the UN System. *Journal of Contemporary International Studies*, 13(1), pp.89–106.

⁹⁴ European Commission. (2020). EU and China: Working Together in the G20 and WTO Reform Agenda. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1236

También han convergido en la necesidad de mejorar la coordinación macroeconómica, fortalecer la regulación financiera global y revisar la arquitectura fiscal internacional.

Sin embargo, la reforma de la gobernanza global también es un campo de competencia narrativa. La UE promueve un modelo centrado en normas universales, mientras que China plantea marcos alternativos como la “comunidad de destino compartido” y la “cooperación de beneficio mutuo”. Si bien estas visiones parten de principios distintos, no son necesariamente incompatibles, y en ocasiones han coincidido en propuestas concretas: la ampliación del Consejo de Seguridad, el fortalecimiento del Sur Global o la reforma de los sistemas de voto en instituciones financieras internacionales⁹⁵.

Estas diferencias se han vuelto especialmente visibles en votaciones recientes de la Asamblea General de la ONU, como las relativas al conflicto en Gaza. La UE ha mostrado una posición fragmentada: mientras países como España e Irlanda respaldaron resoluciones de carácter humanitario, otros Estados miembros optaron por la abstención o adoptaron posturas más ambiguas. China, en cambio, ha mantenido una postura más consistente, apoyando resoluciones que reclaman un alto el fuego inmediato y la protección de la población civil palestina. Esta divergencia revela no solo enfoques geopolíticos distintos, sino también visiones opuestas sobre el equilibrio entre soberanía estatal, intervención humanitaria y derechos humanos⁹⁶.

Si bien estas diferencias evidencian los límites de una cooperación normativa plena, también subrayan la necesidad de establecer canales de diálogo político más estructurados. Mecanismos que permitan mejorar la transparencia, reducir malentendidos y construir puentes diplomáticos en escenarios de crisis. A largo plazo, la eficacia y legitimidad de la gobernanza global dependerán, en buena medida, de la capacidad de China y la UE para manejar sus diferencias sin erosionar el sistema multilateral que ambas, al menos en el discurso, dicen querer preservar⁹⁷.

⁹⁵ Zhang, Y. (2021). *Community of Shared Future and China's Vision of Global Order*. *Journal of Chinese Political Science*, 26(3), pp.333–352.

⁹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. (2023). *Resolución ES-10/21*.
<https://digitallibrary.un.org/record/4019610>

⁹⁷ Zürn, M., & Faude, B. (2021). Contested Global Governance: Rising Powers and the Challenge to the Liberal International Order. *European Journal of International Relations*, 27(1), pp.3–29.
<https://doi.org/10.1177/1354066120969778>

3.4.2 Prevención de conflictos y cooperación en temas de seguridad global (terrorismo, ciberseguridad).

La seguridad global se ha vuelto un ámbito cada vez más complejo, marcado por la interdependencia y la disolución de las fronteras tradicionales. En este contexto, la cooperación entre China y la Unión Europea en materia de prevención de conflictos y gestión de amenazas —como el terrorismo, la ciberseguridad, la proliferación de armas o las crisis regionales— representa un componente relevante, aunque todavía limitado, de su relación estratégica⁹⁸.

En la lucha contra el terrorismo, ambas partes coinciden en la importancia de reforzar los mecanismos multilaterales, especialmente en el marco de las Naciones Unidas. Han respaldado resoluciones conjuntas en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad para combatir el extremismo violento, el financiamiento ilícito y la radicalización en entornos digitales. No obstante, los enfoques difieren sensiblemente: mientras la UE pone el foco en políticas de prevención, inclusión social y derechos fundamentales, China privilegia el control estatal, la estabilidad territorial y la defensa de su soberanía interna, con especial énfasis en regiones como Xinjiang⁹⁹.

En el ámbito de la ciberseguridad, los avances han sido tímidos pero constantes. Desde 2012 se mantienen rondas de diálogo técnico-político sobre temas como la protección de infraestructuras críticas, la prevención de ciberataques o el desarrollo de normas sobre seguridad digital. La UE ha expresado reiteradas preocupaciones sobre el uso de tecnologías de vigilancia y el espionaje industrial, mientras que China denuncia lo que considera un doble estándar occidental en relación con la libertad en el ciberespacio. A pesar de estas tensiones, ambas partes reconocen la necesidad de establecer reglas

⁹⁸ European External Action Service (EEAS). (2023). EU-China Security Dialogue: Summary Report on Counterterrorism and Cybersecurity Cooperation.

https://www.eeas.europa.eu/eu-china/security-dialogue-summary_en

⁹⁹ United Nations. (2022). General Assembly Resolutions on Counter-Terrorism and Preventing Violent Extremism. Retrieved from <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/general-assembly>

internacionales para garantizar el uso pacífico del ciberespacio y evitar conflictos de gran impacto¹⁰⁰.

En escenarios regionales, la cooperación ha sido más tangencial, aunque no inexistente. China ha participado en misiones de mantenimiento de la paz en África, en algunos casos en coordinación indirecta con operaciones europeas o bajo el paraguas de mandatos de la ONU. Si bien no existe una doctrina compartida, estas experiencias reflejan un interés común en la estabilización de zonas estratégicas como el Sahel, el Cuerno de África o Asia Central. La posibilidad de sinergias en misiones civiles, capacitación policial o reconstrucción postconflicto aún está poco explorada, pero representa un terreno con potencial significativo.

Con todo, los obstáculos estructurales persisten: la desconfianza mutua en materia de seguridad, la falta de interoperabilidad doctrinal y la creciente rivalidad tecnológica dificultan una cooperación más ambiciosa. Sin embargo, en un entorno global donde las amenazas trascienden las fronteras estatales, incluso una colaboración limitada —canalizada a través de plataformas neutrales como la ONU, el G20 o foros especializados en ciberseguridad— puede contribuir a la estabilidad global y abrir espacios para una coordinación más pragmática en el futuro¹⁰¹.

Capítulo 4: Riesgos y desafíos en la relación China-UE

4.1 Tensiones comerciales y económicas

4.1.1 Desafíos en la balanza comercial y políticas de proteccionismo.

¹⁰⁰ European External Action Service (EEAS). (2023). EU-China Dialogue on Cybersecurity: Progress and Strategic Challenges. https://www.eeas.europa.eu/eu-china/cybersecurity-dialogue-report_en

¹⁰¹ United Nations. (2023). Cybersecurity and International Cooperation: Role of Multilateral Platforms. Retrieved from <https://www.un.org/en/global-issues/cybersecurity>

Las tensiones comerciales entre China y la Unión Europea se han intensificado notablemente en los últimos años, especialmente en torno al persistente desequilibrio de la balanza comercial y al auge de medidas proteccionistas en ambos bloques. Desde Bruselas, crece la preocupación por un déficit estructural que, según algunas estimaciones recientes, supera los 400 mil millones de euros anuales. China se ha consolidado como el principal origen de importaciones para la UE, pero sigue siendo un mercado limitado para las exportaciones europeas¹⁰².

Esta asimetría ha alimentado críticas recurrentes sobre la falta de reciprocidad en el acceso al mercado chino. Las barreras no arancelarias, los subsidios estatales, las exigencias de transferencia tecnológica y las restricciones en sectores clave —como los servicios financieros o la tecnología— han llevado a la UE a endurecer su enfoque comercial. En este marco, ha reforzado el uso de instrumentos de defensa comercial (TDI), como aranceles antidumping e investigaciones antisubvención, buscando proteger a sus sectores estratégicos¹⁰³.

Desde la perspectiva china, muchas de estas medidas se perciben como intentos de contención económica, revestidos de un discurso de “liberalismo condicionado”. Pekín ha expresado su malestar ante lo que considera una creciente “politización del comercio”, sobre todo en sectores donde su competitividad ha generado respuestas regulatorias desde Europa: vehículos eléctricos, paneles solares, telecomunicaciones o baterías. La investigación reciente de la Comisión Europea sobre los subsidios estatales a fabricantes chinos de coches eléctricos se ha interpretado como un nuevo gesto de proteccionismo encubierto.

A nivel interno, varios Estados miembros también han endurecido sus posiciones. Francia y Alemania, por ejemplo, han promovido iniciativas que exigen a las importaciones chinas cumplir con estándares de sostenibilidad, transparencia fiscal y condiciones laborales. Estas propuestas buscan —al menos en el discurso— reequilibrar las cadenas globales de valor y reducir la dependencia de un único proveedor, aunque

¹⁰² European Commission. (2023). *EU-China trade policy review*. Directorate-General for Trade. Retrieved from <https://policy.trade.ec.europa.eu>

¹⁰³ European Commission. (2023). *EU Trade Defence Policy: Protecting European industry from unfair trade*. Retrieved from https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/trade-defence/index_en.htm

también pueden entenderse como herramientas indirectas para limitar el peso comercial de China sin aplicar restricciones frontales¹⁰⁴.

En conjunto, lo que se perfila es un escenario de desconfianza creciente. Los intereses industriales, las prioridades estratégicas y las presiones políticas internas convergen en una dinámica cada vez más tensa. Pese a que ambas partes reconocen la importancia de mantener abierto el canal comercial, la instrumentalización del comercio como herramienta geopolítica complica seriamente cualquier intento de corregir el desequilibrio estructural de forma cooperativa¹⁰⁵.

A esto se suma un contexto internacional especialmente volátil, atravesado por conflictos como Gaza, la guerra en Ucrania o la creciente inestabilidad en el Sahel. Aunque la relación entre China y Estados Unidos se mantiene bajo control en el plano militar, la rivalidad tecnológica sigue marcando el trasfondo. Desde Bruselas, se observa con inquietud el avance de China, ante el riesgo de una dependencia excesiva en sectores clave, justo cuando el orden global muestra signos claros de fragmentación. Así, incluso sin confrontación directa, la percepción de vulnerabilidad estratégica refuerza dentro de Europa las tendencias proteccionistas frente a su principal socio comercial en Asia¹⁰⁶.

4.1.2 Disputas sobre la propiedad intelectual, acceso al mercado y prácticas comerciales.

Más allá del desequilibrio comercial, la relación económica entre China y la Unión Europea ha estado marcada por fricciones persistentes en torno a la propiedad intelectual, el acceso al mercado y ciertas prácticas que desde Bruselas se perciben como desleales. Aunque estas tensiones no son nuevas, en los últimos años se han agudizado con el

¹⁰⁴ Brattberg, E., & Le Corre, P. (2021). The EU and China: Addressing the systemic challenge. Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved from <https://carnegieeurope.eu/2021/02/04/eu-and-china-addressing-systemic-challenge-pub-83769>

¹⁰⁵ García-Herrero, A., & Xu, J. (2019). EU-China Economic Relations to 2025: Building a Common Future. Bruegel. Retrieved from <https://www.bruegel.org>

¹⁰⁶ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era. *Asia Europe Journal*, 19, pp.167–184. <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00602-z>

trasfondo de la rivalidad tecnológica y la transición hacia una economía más digital e interconectada. En el terreno de la propiedad intelectual, la UE lleva tiempo señalando las debilidades del sistema chino, especialmente en sectores como la automoción, la farmacéutica, la ingeniería avanzada y los productos de lujo. Es cierto que en la última década China ha introducido reformas legales y ha creado tribunales especializados, pero muchas empresas europeas siguen enfrentándose a casos de copia, espionaje industrial y uso indebido de marcas o patentes, lo cual resulta aún más problemático en un contexto donde la innovación se convierte en eje de la competitividad global¹⁰⁷.

Por otro lado, el acceso al mercado sigue siendo un punto de fricción: mientras las compañías chinas gozan de una operatividad creciente en territorio europeo, las europeas enfrentan restricciones significativas en China, desde límites de inversión y exigencias de *joint ventures* hasta regulaciones opacas en sectores estratégicos como telecomunicaciones, servicios financieros o comercio electrónico. A esto se suma la acusación de prácticas distorsivas por parte del Estado chino, como subsidios encubiertos, dumping industrial y control de precios en sectores clave como el acero, el aluminio o los paneles solares¹⁰⁸. La UE considera que estas medidas vulneran principios básicos de la competencia justa y del sistema multilateral de comercio, por lo que ha reforzado sus instrumentos de defensa comercial y los mecanismos de control de inversiones extranjeras con base en criterios estratégicos.

Desde Pekín, sin embargo, muchas de estas críticas son vistas como infundadas o ideológicamente sesgadas. Las autoridades chinas denuncian una doble moral europea que exige apertura mientras impone crecientes filtros políticos y tecnológicos. Además, defienden su modelo económico como legítimo dentro de su marco institucional propio, con un papel central del Estado que no debería interpretarse necesariamente como competencia desleal. Así, el fondo de la disputa no se limita a normas comerciales, sino

¹⁰⁷ European Commission. (2023). Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries. Brussels: Directorate-General for Trade.

Disponible en: <https://policy.trade.ec.europa.eu>

¹⁰⁸ European Commission. (2020). White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies. Brussels: European Commission.

Disponible en: https://ec.europa.eu/competition-policy/publications/white-paper-foreign-subsidies_en

que refleja una tensión más profunda entre dos modelos de capitalismo: uno sustentado en el liberalismo regulado y otro basado en planificación estratégica y control estatal¹⁰⁹.

Aunque han existido intentos de acercamiento —como el Acuerdo Integral de Inversiones (CAI)¹¹⁰, firmado en 2020 pero congelado poco después por motivos políticos— la falta de confianza mutua ha impedido consolidar un marco común. No obstante, esa misma iniciativa demuestra que aún existen canales institucionales capaces de facilitar un diálogo económico estructurado. Si bien el contexto actual parece inclinarse hacia una fragmentación comercial progresiva, el hecho de que ambas partes sigan evitando una ruptura total indica que la cooperación, aunque limitada, sigue siendo posible bajo ciertas condiciones¹¹¹.

4.2 Desacuerdos políticos y derechos humanos

4.2.1 Diferencias en la interpretación de los derechos humanos y el modelo de gobernanza.

Las relaciones entre China y la Unión Europea se han visto marcadas por tensiones persistentes derivadas de diferencias estructurales en torno a la concepción de los derechos humanos y los modelos de gobernanza política¹¹². Mientras que la UE defiende un enfoque liberal basado en derechos individuales universales, pluralismo político y participación democrática, China promueve una visión más soberanista y colectiva, donde la estabilidad social y el desarrollo económico son considerados elementos centrales del progreso humano. La UE incorpora los derechos humanos como eje transversal de su política exterior, a través de instrumentos como el *Action Plan on Human*

¹⁰⁹ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era. *Asia Europe Journal*, 19, pp.167–184.

DOI: <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00609-1>

¹¹⁰ European Commission. (2020). EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI) – Factsheet. Disponible en: <https://policy.trade.ec.europa.eu>

¹¹¹ Zielonka, J. (2021). Europe as a Global Actor: Reality or Illusion?. *Journal of Common Market Studies*, 59(1), pp.29–42.

DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13130>

¹¹² Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), pp.271–285.

<https://doi.org/10.1017/S089267941700020X>

Rights and Democracy y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR)¹¹³, lo que ha implicado pronunciamientos críticos frente a aspectos del sistema chino como la represión de minorías, las restricciones a la libertad de expresión o la ausencia de un poder judicial independiente. Pekín, por su parte, rechaza lo que percibe como un uso selectivo e instrumentalizado de los derechos humanos por parte de Occidente, argumentando que el acceso a servicios básicos como alimentación, salud, educación y vivienda constituye una dimensión igualmente fundamental, o incluso prioritaria, frente a las libertades políticas individuales¹¹⁴.

4.2.2 Crisis diplomáticas y desafíos en las relaciones bilaterales (por ejemplo, en Hong Kong, Xinjiang, Taiwán).

Las tensiones políticas entre China y la Unión Europea se han agudizado en los últimos años como consecuencia de una serie de crisis diplomáticas vinculadas a temas internos del sistema político chino que, sin embargo, tienen una fuerte proyección internacional¹¹⁵. Cuestiones como Hong Kong, Xinjiang y Taiwán han adquirido una dimensión altamente sensible, afectando no solo la confianza bilateral, sino también acuerdos económicos clave —como el Acuerdo Integral de Inversiones (CAI)— y limitando la viabilidad de una cooperación estratégica sostenida en el tiempo. La entrada en vigor de la Ley de Seguridad Nacional en Hong Kong en 2020 fue interpretada por Bruselas como una ruptura del principio de “un país, dos sistemas”, tal como figura en la Declaración Conjunta Sino-Británica de 1984¹¹⁶. La UE expresó su preocupación por el deterioro de las libertades fundamentales en el territorio, revisó acuerdos de extradición,

¹¹³ European External Action Service (EEAS). (2020). *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024*.

Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu>

¹¹⁴ Zhao, T. (2022). China's Human Rights Discourse in the New Era: From Defensive to Proactive Sovereignty. *Journal of Contemporary China*, 31(135), pp.415–431.
<https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1980952>

¹¹⁵ European Parliament. (2021, March 22). *China sanctions EU entities and MEPs in retaliation for Xinjiang measures*.

Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210322IPR00527/>

¹¹⁶ Zhao, T. (2022). China's Human Rights Discourse in the New Era: From Defensive to Proactive Sovereignty. *Journal of Contemporary China*, 31(135), pp.415–431.
<https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1980952>

impuso controles a la exportación de tecnologías sensibles y reforzó su presencia diplomática en la región como señal de advertencia¹¹⁷.

En paralelo, la situación en Xinjiang ha desencadenado uno de los enfrentamientos diplomáticos más graves entre ambas partes en la última década. Informes de organismos internacionales y de derechos humanos han denunciado violaciones sistemáticas contra la minoría uigur, incluyendo detenciones arbitrarias, vigilancia masiva y programas forzados de reeducación. En respuesta, la UE adoptó sanciones específicas contra funcionarios chinos en 2021, a lo que China respondió con contra-sanciones que alcanzaron a eurodiputados, investigadores y entidades académicas. Este cruce de medidas no solo deterioró aún más el clima político, sino que derivó en la congelación efectiva del CAI, bloqueando uno de los pilares potenciales de la agenda bilateral¹¹⁸.

El caso de Taiwán añade un nuevo nivel de complejidad. Aunque la UE mantiene formalmente su adhesión al principio de “una sola China”, ha incrementado notablemente sus vínculos con Taipéi mediante visitas parlamentarias, declaraciones de apoyo a su participación en foros internacionales y una intensificación del comercio tecnológico¹¹⁹. Para Pekín, estas acciones representan una intromisión directa en su soberanía, motivo por el cual han provocado protestas oficiales y advertencias diplomáticas reiteradas. Aunque no se ha producido una ruptura formal, Taiwán opera actualmente como un símbolo de desconfianza estructural en la relación política entre China y la UE¹²⁰.

Desde la óptica china —y también desde amplios sectores del Sur Global—, se percibe que la UE incurre en una aplicación selectiva y estratégica de los valores democráticos, adoptando posturas firmes frente a China mientras mantiene silencios o actitudes ambiguas frente a situaciones comparables en otras grandes potencias. Esta

¹¹⁷ European External Action Service (EEAS). (2020, July 28). *Hong Kong: EU adopts conclusions expressing grave concern*. Disponible en:

https://www.eeas.europa.eu/eeas/hong-kong-eu-adopts-conclusions-expressing-grave-concern_en

¹¹⁸ European Parliament. (2021). *EU-China relations: Parliament condemns sanctions and demands release of EU individuals*. Retrieved from: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210322IPR00527/>

¹¹⁹ European Parliament. (2021). *EU-Taiwan political relations and cooperation*. Retrieved from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0431_EN.html

¹²⁰ Wang, Z. (2022). “China’s View on European Engagement with Taiwan”. *Journal of Contemporary China*, 31(136), pp.559–574.

aparente asimetría alimenta la crítica de que Bruselas recurre a un doble rasero que debilita su credibilidad internacional¹²¹. En este sentido, se plantea que una política exterior más efectiva no requiere renunciar a los principios que defiende, sino complementarlos con una mayor capacidad de autocrítica, coherencia interna y sensibilidad hacia contextos distintos. Solo así podrá aspirar a un diálogo político genuino que no se perciba como una imposición, sino como una interacción basada en el respeto mutuo y la legitimidad recíproca.

A pesar de las tensiones acumuladas, ambas partes han mantenido mecanismos institucionales como el Diálogo sobre Derechos Humanos y el Diálogo Estratégico de Alto Nivel. No obstante, su impacto ha sido limitado y, en ocasiones, más simbólico que operativo. Esta desconexión entre diálogo y acción evidencia la necesidad de revisar el formato y los objetivos de estas plataformas, si se desea que sirvan como espacios reales de gestión de diferencias y no como monólogos diplomáticos¹²².

Cabe destacar que dentro de la propia Unión Europea existen posturas divergentes respecto a China. Mientras algunos Estados miembros como Lituania o Países Bajos adoptan posturas más duras frente a cuestiones de derechos humanos, otros como Alemania o Hungría han abogado por un enfoque más pragmático, centrado en los intereses económicos. Esta falta de cohesión complica la formulación de una estrategia común frente a las crisis diplomáticas, y debilita la voz externa de la UE como actor normativo unificado¹²³.

4.3 Competencia en el escenario internacional

4.3.1 Rivalidades geopolíticas con otras potencias (EE.UU., India, Rusia).

¹²¹ Acharya, A. (2017). "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order". *Ethics & International Affairs*, 31(3), pp.271–285.

¹²² European External Action Service (EEAS). (s.f.). EU-China Human Rights Dialogue. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-human-rights-dialogue_en

¹²³ Biedermann, R. (2023). "Europe's China Policy at a Crossroads". *Asia Europe Journal*.

En el actual escenario internacional, marcado por una transición hacia un orden multipolar inestable, las relaciones entre China y la Unión Europea no pueden entenderse de forma aislada, sino como parte de una red de interacciones estratégicas en la que también participan potencias como Estados Unidos, India y Rusia¹²⁴. Estas rivalidades geopolíticas actúan como fuerzas externas que condicionan y redefinen el margen de maniobra del vínculo China-UE, insertándolo en una lógica más amplia de competencia sistémica global. El caso de Estados Unidos resulta especialmente determinante. A pesar de los esfuerzos europeos por consolidar una autonomía estratégica, los vínculos históricos, económicos y de seguridad con Washington siguen siendo profundos¹²⁵. Desde la administración Trump, y con continuidad bajo Biden, la Casa Blanca ha promovido una estrategia de contención frente a China, centrada en la defensa de un "orden internacional basado en reglas"¹²⁶. Esta postura se ha traducido en presiones directas hacia la UE para que se alinee en ámbitos clave como la tecnología 5G, los derechos humanos o las cadenas de suministro críticas, incidiendo incluso en decisiones como la exclusión de Huawei en varios países europeos. Documentos como el *EU-China Strategic Outlook* o la Brújula Estratégica reflejan esta influencia, adoptando un lenguaje más firme hacia Pekín¹²⁷.

Sin embargo, esta alineación transatlántica no ha sido completa ni homogénea. Estados miembros como Francia o Alemania han insistido en preservar una vía europea que no implique una confrontación frontal con China, sino una relación basada en la selectividad y el interés mutuo. Esta tensión interna entre dependencia atlántica y aspiración a una geopolítica autónoma introduce ambigüedades que limitan la coherencia de la política exterior europea frente a China. Por otro lado, el fortalecimiento del vínculo euro-indio añade un nuevo matiz estratégico. India es percibida por la UE como un socio

¹²⁴ Kupchan, C. (2012). *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford University Press.

¹²⁵ Smith, M. (2018). "The European Union and the United States: Competition and Convergence in the Global Arena". *International Politics*, 55, pp.415–433.

¹²⁶ The White House. (2022). U.S. Strategy Toward the People's Republic of China. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/26/fact-sheet-u-s-strategy-toward-the-peoples-republic-of-china/>

¹²⁷ European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). *EU-China – A Strategic Outlook*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2019%3A5%3AFIN>

clave en la diversificación de sus alianzas y como una alternativa democrática en Asia con la que avanzar en comercio, transición energética y cooperación tecnológica. No obstante, desde la óptica china, este acercamiento es interpretado como parte de una estrategia de contención regional, en línea con las tensiones bilaterales que China mantiene con India en el Indo-Pacífico. Esta dinámica complejiza aún más el equilibrio que intenta mantener la UE en su proyección asiática¹²⁸.

En lo que respecta a Rusia, la invasión de Ucrania ha alterado profundamente el contexto estratégico europeo. La postura ambigua de China —ni condena ni apoyo abierto— ha sido recibida con creciente desconfianza en Bruselas, especialmente ante el refuerzo de la relación sino-rusa en materia energética, diplomática y militar. Si bien Pekín ha tratado de presentarse como un actor neutral o incluso mediador, su negativa a criticar abiertamente la acción militar rusa y su cooperación sostenida con Moscú han sido interpretadas como un respaldo tácito. Documentos recientes de la UE señalan explícitamente esta alianza como un factor de inestabilidad para Europa, deteriorando la imagen pública de China y dificultando avances en otros ámbitos de cooperación bilateral¹²⁹.

En definitiva, las relaciones entre China y otras grandes potencias actúan como moduladores externos del vínculo sino-europeo, generando tanto oportunidades como tensiones. Mientras algunos escenarios permiten una diversificación de socios y una mayor autonomía táctica por parte de la UE, otros —como el eje sino-ruso o la presión estratégica estadounidense— introducen niveles elevados de fricción y fragmentación. Entender la relación China-UE exige, por tanto, situarla dentro de un sistema de equilibrios geopolíticos cruzados, donde cada movimiento está condicionado por la interacción con terceros actores globales¹³⁰.

¹²⁸ Panda, J. P. (2022). *China's Perceptions of the EU's Indo-Pacific Strategy: Between Strategic Irrelevance and Containment Fears*. Observer Research Foundation (ORF) Occasional Paper.

¹²⁹ Tunsjø, Ø. (2023). "The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostructural Realism". *Columbia University Press*.

¹³⁰ Borrell, J. (2023). "Geopolitical Realignment in the Age of Multipolarity: EU Foreign Policy Challenges". *EUISS Chaillot Paper*.

4.3.2 Conflictos de intereses en el marco de la competencia por influencia en regiones como África y Asia Central.

África y Asia Central se han convertido en terrenos de competencia geopolítica donde China y la Unión Europea despliegan estrategias paralelas para consolidar su influencia económica y normativa. Aunque ambas potencias se presentan como socios para el desarrollo, lo cierto es que detrás de esa narrativa se libra una pugna por el acceso a recursos, contratos estratégicos y prestigio internacional¹³¹.

En África, China ha logrado consolidarse como el principal socio comercial mediante la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), ofreciendo financiación sin condicionalidades políticas, construyendo infraestructuras clave y promoviendo zonas económicas especiales. Este modelo pragmático —centrado en la rapidez de ejecución, la visibilidad de los resultados y la flexibilidad en los términos— ha resultado atractivo para muchos gobiernos africanos. Sin embargo, Bruselas cuestiona esta estrategia por los riesgos de sobreendeudamiento, falta de transparencia contractual y estándares sociales laxos¹³².

Frente a ello, la UE ha tratado de reposicionarse con el programa Global Gateway, que busca ofrecer inversiones “sostenibles, inclusivas y basadas en valores”¹³³. Su objetivo es competir con la BRI, especialmente en sectores como las energías renovables, la conectividad digital o el transporte sostenible. No obstante, su despliegue ha sido lento y fragmentado, y diversos análisis sugieren que sus promesas aún no se traducen en una presencia tangible comparable a la china, especialmente en países con urgencias estructurales inmediatas y débiles capacidades institucionales¹³⁴.

¹³¹ Brautigam, D. (2020). A critical look at Chinese ‘debt trap diplomacy’: The rise of a meme. *Area Development and Policy*, 5(1), pp.1–14.

<https://doi.org/10.1080/23792949.2019.1689828>

¹³² Mawdsley, E. (2018). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: Contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 43(1), pp.91–103. <https://doi.org/10.1111/tran.12196>

¹³³ European Commission. (2021). The Global Gateway: A European Strategy to Boost Smart, Clean and Secure Links in Digital, Energy and Transport Sectors. Retrieved from: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

¹³⁴ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era. *Asia Europe Journal*, 19, pp.167–184. <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00602-1>

En Asia Central, el repliegue estadounidense y la crisis de seguridad en Afganistán han abierto espacio para una competencia silenciosa pero intensa entre Pekín y Bruselas. Para China, esta región representa un corredor estratégico hacia Europa y una zona de amortiguación clave para su seguridad fronteriza. Para la UE, en cambio, es una oportunidad para reducir su dependencia energética y reconfigurar alianzas en un espacio históricamente influenciado por Rusia. Ambas potencias han firmado acuerdos en infraestructura, educación técnica y transición energética, aunque lo han hecho sin coordinación alguna y con una desconfianza creciente sobre las intenciones del otro¹³⁵.

Bruselas ha comenzado a cuestionar la sostenibilidad a largo plazo de ciertos proyectos impulsados por China, mientras que esta última percibe a la UE como un actor poco comprometido, más dispuesto a formular directrices que a materializar inversiones. Esta falta de confianza mutua ha impedido articular iniciativas multilaterales o convergentes, perpetuando una lógica de competencia paralela¹³⁶.

En el fondo, esta rivalidad expresa más que una lucha por contratos: simboliza un choque de modelos de desarrollo. La UE apuesta por una cooperación estructurada en torno a la gobernanza democrática, la rendición de cuentas y los estándares sociales; China, en cambio, ofrece una vía de crecimiento centrada en la eficacia económica, el respeto a la soberanía nacional y la no injerencia política. Esta dicotomía genera dilemas reales para los países receptores, que deben maniobrar entre la legitimidad normativa europea y la flexibilidad que ofrece el modelo chino¹³⁷.

Cuadro 10

Elemento	China – Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) (2013–2023)	Unión Europea – Global Gateway (2021–2027)
----------	---	--

¹³⁵ Tonchev, P. (2017). *China's Road: into the Western Balkans*. European Union Institute for Security Studies (EUISS). Retrieved from: <https://www.iss.europa.eu/content/chinas-road-western-balkans>

¹³⁶ Casarini, N. (2015). Is Europe to benefit from China's Belt and Road Initiative?. *Istituto Affari Internazionali*. Retrieved from: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/europe-benefit-chinas-belt-and-road-initiative>

¹³⁷ Mawdsley, E. (2018). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: Contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 43(1), pp. 91–103. <https://doi.org/10.1111/tran.12198>

Elemento	China – Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) (2013–2023)	Unión Europea – Global Gateway (2021–2027)
Inversión total estimada	Aproximadamente 1,175 billones de USD	
Fuente: Green Finance & Development Center, 2024	Hasta 300.000 millones de euros, de los cuales 150.000 millones destinados a África	
Tipos de infraestructura	Ferrocarriles, puertos, energía, carreteras	Conectividad digital, energías renovables, salud, educación
Condiciones de ejecución	Alta flexibilidad: préstamos con baja condicionalidad política	Enfoque basado en valores: sostenibilidad, transparencia, impacto social

Como muestra el Cuadro 10, China ha invertido aproximadamente 1.175 billones USD en proyectos bajo la BRI desde 2013, mientras que la UE planea destinar hasta 300 000 millones EUR al Global Gateway, de los cuales 150 000 millones irán a África,. En contraste con la amplitud en sectores tradicionales como transporte y energía de la BRI, Global Gateway enfatiza la sostenibilidad, la digitalización y las condiciones sociales. Esta divergencia ilustra no solo una competencia por volumen, sino por modelo y narrativa de cooperación.

Fuente: Green Finance & Development Center¹³⁸.

4.4 Dependencia tecnológica y estratégica

4.4.1 Dependencia de China en el sector tecnológico y sus implicaciones para la UE.

En los últimos años, la creciente dependencia de la Unión Europea respecto a China en sectores tecnológicos estratégicos se ha convertido en un tema prioritario de seguridad económica y geopolítica. La pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania y las interrupciones en las cadenas globales de suministro revelaron la vulnerabilidad

¹³⁸ Green Finance & Development Center (2024). *China Belt and Road Initiative (BRI) investment report 2024*. <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2024/>

estructural de Europa ante una concentración excesiva de proveedores en áreas como productos electrónicos, telecomunicaciones, baterías, tierras raras y paneles solares¹³⁹.

Un ejemplo particularmente significativo es el caso de las tierras raras, fundamentales para la fabricación de componentes electrónicos, tecnologías verdes y sistemas de defensa¹⁴⁰. China controla más del 80 % del procesamiento mundial de estos materiales críticos, y desde 2016 ha implementado restricciones a la exportación de tecnología relacionada con su producción, consolidando así su dominio estructural. Según datos de la Comisión Europea, en 2023 China cubría el 98 % de las necesidades europeas en tierras raras y hasta el 97 % del litio. Esta alta exposición estratégica ha encendido las alarmas en Bruselas y motivado una serie de medidas institucionales¹⁴¹.

En respuesta a esta situación de dependencia, la Comisión Europea presentó en marzo de 2023 el *Critical Raw Materials Act*, con el objetivo de reducir la criticidad de estos insumos¹⁴². El plan busca que, para 2030, ningún país externo suministre más del 65 % de las necesidades europeas, y que la UE procese al menos el 40 % y recicle un mínimo del 25 % de su consumo de materias primas críticas. Sin embargo, diversos informes advierten que estos objetivos podrían ser difíciles de alcanzar a corto plazo, debido a la fragmentación regulatoria, la baja inversión pública y los desafíos técnicos y ambientales del reciclaje¹⁴³.

Según reportes recogidos por el *China Chamber of Commerce to the EU* (CCCEU), incluso con estas iniciativas, la UE sigue siendo altamente vulnerable ante cadenas de suministro dominadas por China, tanto en tierras raras como en metales clave para baterías de alto rendimiento. En este sentido, el CCCEU subraya que el verdadero reto

¹³⁹ European Commission. (2023). *Economic Security Strategy: Enhancing the EU's Economic Security*. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3420

¹⁴⁰ European Commission. (2023). *Critical Raw Materials Act: Ensuring secure and sustainable supply chains for EU industry*. Retrieved from: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/critical-raw-materials-act_en

¹⁴¹ European Commission. (2023). Annex to the Proposal for a Regulation Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials. COM(2023) 160 final. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0160>

¹⁴² European Commission. (2023). *Proposal for a Regulation on Critical Raw Materials*. Brussels.

¹⁴³ European Commission. (2023). Critical Raw Materials Act – factsheet. Retrieved from: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/critical-raw-materials-act-factsheet_en

para Europa no es solo diversificar proveedores, sino desarrollar capacidades internas sin caer en proteccionismo ineficaz¹⁴⁴.

En el ámbito de las energías renovables, la situación es similar: más del 90 % de los módulos solares utilizados en Europa son de origen chino. Aunque esto ha permitido a la UE avanzar en su transición energética a costos competitivos, también ha generado una asimetría comercial que preocupa a los sectores industriales europeos. En 2023, la Comisión Europea inició investigaciones sobre posibles subsidios distorsivos en el sector fotovoltaico, en paralelo a las ya existentes en vehículos eléctricos. Estas medidas ilustran cómo la dependencia tecnológica se está transformando en un conflicto comercial latente¹⁴⁵.

Además, China desempeña un rol dominante en la cadena de producción de baterías eléctricas, esenciales para la electrificación del transporte. Empresas como CATL o BYD controlan una gran parte del mercado mundial de baterías de litio, con inversiones crecientes en Europa Central y Oriental. Si bien estas inversiones generan empleo y transferencia tecnológica, también alimentan el debate sobre la autonomía industrial europea y el riesgo de “captura de mercado” por parte de actores extrarregionales¹⁴⁶.

La UE ha respondido con iniciativas como la *European Chips Act* y la Alianza Europea de Materias Primas¹⁴⁷, cuyo objetivo es recuperar capacidad industrial en sectores críticos. Sin embargo, estos proyectos enfrentan barreras importantes: falta de inversión pública sostenida, fragmentación entre Estados miembros y retrasos en la implementación. La carrera tecnológica no solo depende de recursos, sino también de capacidad de ejecución y visión estratégica a largo plazo.

¹⁴⁴ China Chamber of Commerce to the EU (CCCEU). (2023). White Paper on the Business Environment for Chinese Companies in the EU.

Retrieved from: <https://www.ccceu.eu/wp-content/uploads/2023/07/2023-CCCEU-White-Paper.pdf>

¹⁴⁵ International Energy Agency (IEA). (2023). Global EV Outlook 2023 – Catching up with climate ambitions.

Retrieved from: <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2023>

¹⁴⁶ Bruegel. (2023). China's dominance in EV batteries and Europe's response.

<https://www.bruegel.org/comment/chinas-dominance-ev-batteries-and-europes-response>

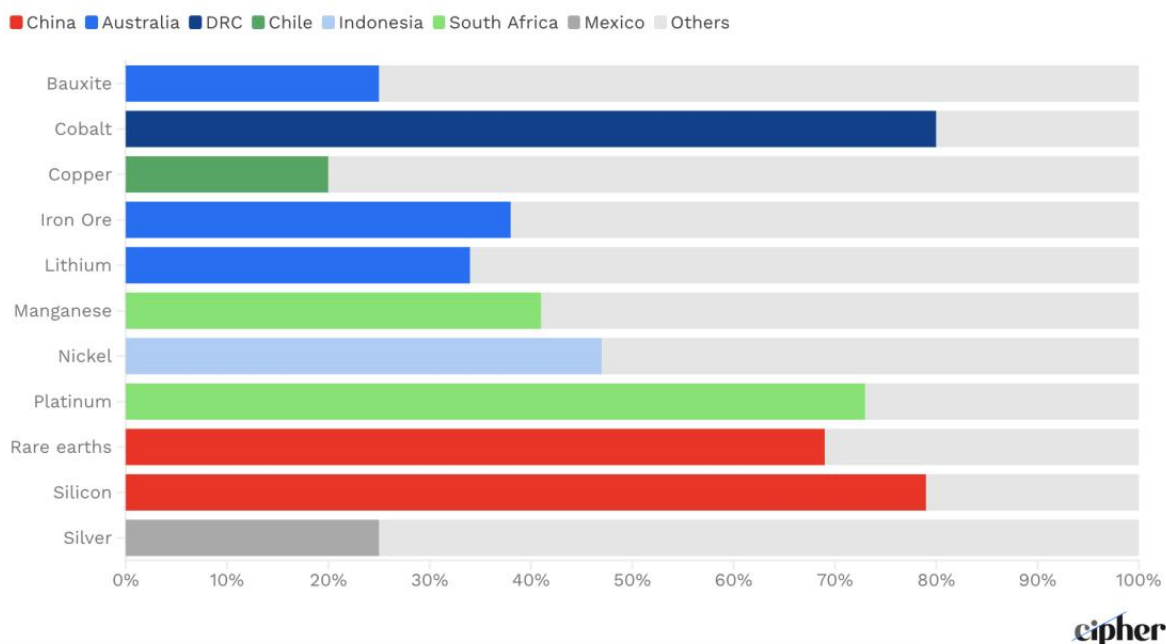
¹⁴⁷ European Commission. (2022). *Proposal for a Regulation establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem (Chips Act)*.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication>

En definitiva, la relación con China en el ámbito tecnológico está marcada por una interdependencia asimétrica: Europa necesita componentes y tecnologías chinas para su transición digital y ecológica, mientras que China busca acceso a mercados y cadenas de valor europeas. Esta situación exige una gestión delicada: reducir vulnerabilidades sin caer en una lógica de desacoplamiento total que afecte la competitividad y la innovación global¹⁴⁸.

Cuadro11

Seven countries dominate mining of critical minerals



Fuente: BNEF Transition Metals Outlook 2024¹⁴⁹

¹⁴⁸ MERICS (Mercator Institute for China Studies). (2023). EU-China Tech Relations: Strategic Misalignment.

Retrieved from: <https://merics.org/en/report/eu-china-tech-relations>

¹⁴⁹ BNEF Transition Metals Outlook. (2024). "Rare earths" here refers to four elements that are commonly used to manufacture permanent magnets for EV motors and wind turbines: neodymium, praseodymium, dysprosium and terbium. DRC = Democratic Republic of the Congo.

4.4.2 La vulnerabilidad de la UE en áreas críticas como la ciberseguridad y el 5G.

En el contexto de una digitalización cada vez más acelerada, la Unión Europea ha identificado la ciberseguridad, la protección de datos y el control sobre sus infraestructuras digitales como elementos estratégicos esenciales para garantizar su soberanía tecnológica. Esta preocupación se ha intensificado con la expansión del 5G, la inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes, que exponen al bloque a nuevos riesgos de dependencia, vigilancia y vulnerabilidad operativa. En este escenario, la presencia de proveedores extranjeros —particularmente empresas chinas como Huawei y ZTE— ha generado un debate profundo sobre la resiliencia de los sistemas europeos y la capacidad de sus Estados miembros para garantizar una infraestructura crítica segura, fiable y autónoma¹⁵⁰. Si bien estas compañías ofrecen soluciones tecnológicas competitivas y a menudo más asequibles, diversos informes de inteligencia —especialmente procedentes de Estados Unidos— han advertido sobre el posible uso geopolítico de sus tecnologías, señalando riesgos relacionados con el espionaje, el acceso remoto no autorizado o el uso político de datos estratégicos. Ante estos temores, algunos gobiernos europeos han optado por medidas restrictivas¹⁵¹. Alemania, por ejemplo, mantuvo durante años una postura ambigua, pero a partir de 2023 adoptó una línea más cautelosa, iniciando la eliminación progresiva de componentes de proveedores considerados de “alto riesgo”, decisión influenciada tanto por consideraciones técnicas como por presión diplomática de Washington. No obstante, esta evolución no ha sido uniforme en toda la Unión. Mientras países como Suecia, Lituania o Dinamarca han vetado completamente a Huawei de sus redes 5G, otros como España o Italia han preferido un enfoque más pragmático y gradual. Esta disparidad de criterios evidencia una falta de cohesión estratégica en el seno de la UE, debilitando su capacidad para proyectarse como un actor digital coherente y limitar la dependencia tecnológica de actores extrarregionales.¹⁵²

¹⁵⁰ European Commission. (2020). Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigating measures. Retrieved from:
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>

¹⁵¹ European Union Agency for Cybersecurity (ENISA). (2021). Threat Landscape for 5G Networks. Retrieved from: <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-for-5g-networks>

¹⁵² European Court of Auditors. (2022). Cybersecurity in the EU institutions: A long way to go.

Al mismo tiempo, la Unión Europea se enfrenta a un entorno digital cada vez más hostil, marcado por el aumento sostenido de ciberataques, campañas de desinformación y vulneraciones de infraestructuras críticas. Episodios como el ataque DDoS contra el Parlamento Europeo en 2022, ocurrido poco después de una resolución simbólica contra Rusia, ilustran la creciente sofisticación de estas amenazas y la dificultad de establecer mecanismos de defensa colectiva eficaces. En respuesta, se han desarrollado herramientas como el Centro Europeo de Competencia en Ciberseguridad (ECCC) y se ha propuesto el reglamento *Cyber Resilience Act*¹⁵³, que busca establecer estándares obligatorios de seguridad para productos digitales comercializados en el mercado europeo. Sin embargo, estas iniciativas enfrentan desafíos importantes: la falta de financiación estable, la desigual capacidad técnica entre los Estados miembros, la superposición de competencias institucionales y una burocracia que ralentiza la toma de decisiones. Además, la UE no solo debe afrontar riesgos técnicos, sino también amenazas híbridas más difusas, como la difusión coordinada de contenidos desinformativos por parte de actores estatales o paraestatales¹⁵⁴. Durante la pandemia de COVID-19, se documentaron múltiples intentos de erosionar la confianza en las vacunas occidentales y en la gestión institucional europea, atribuidos a plataformas vinculadas a China y Rusia. Estos ataques no tradicionales ponen en entredicho la resiliencia democrática del bloque y muestran que la ciberseguridad ya no puede abordarse únicamente desde una lógica técnica, sino también desde una perspectiva política y social. A este panorama se suma la profunda divergencia normativa entre la visión europea y la china sobre la gobernanza digital: mientras Bruselas promueve un modelo basado en transparencia, derechos fundamentales y protección de datos, Pekín defiende una gobernanza anclada en la soberanía informativa, el control algorítmico y la supervisión estatal. Esta brecha complica cualquier intento de establecer reglas comunes o sistemas de cooperación estables en el ámbito cibernético. En definitiva, la Unión Europea enfrenta el reto urgente de construir una autonomía digital que le permita reducir dependencias críticas, fortalecer su seguridad y afirmar su modelo de valores en un entorno internacional cada vez más fragmentado. El equilibrio entre protección y

Retrieved from: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=60399>

¹⁵³ European Commission. (2022). Cyber Resilience Act.

Retrieved from: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cyber-resilience-act>

¹⁵⁴ EEAS. (2023). *EEAS special report: Disinformation cases targeting the European Union*.

Retrieved from: https://www.eeas.europa.eu/eeas/disinformation-cases-targeting-european-union_en

apertura, entre resiliencia y cooperación, será clave para definir el papel de Europa en el nuevo orden digital global¹⁵⁵.

Capítulo 5: Escenarios futuros para la relación China-UE

5.1 Escenario de mayor cooperación

5.1.1 Posibilidades de un fortalecimiento de los lazos económicos y políticos.

En un escenario optimista de cooperación renovada, China y la Unión Europea podrían sentar las bases de un nuevo ciclo estratégico sustentado en intereses compartidos, complementariedad estructural y el reconocimiento mutuo como actores globales fundamentales. Esta profundización de vínculos no se limitaría al ámbito comercial, sino que implicaría una reconstrucción de la confianza política a través de mecanismos de diálogo institucionalizados, compromisos verificables en áreas clave y una mayor coordinación ante desafíos globales como el cambio climático, la transición digital o la gobernanza financiera internacional¹⁵⁶. En lo económico, los datos apuntan a una interdependencia sólida: el comercio bilateral superó los 850 000 millones de euros anuales en 2022 y 2023, consolidando a la UE como uno de los principales destinos para las exportaciones chinas, y a China como socio clave en sectores estratégicos europeos como la automoción, la farmacéutica o las tecnologías limpias¹⁵⁷. Si el contexto internacional se vuelve menos tenso, podrían reactivarse espacios como el *EU-China High-Level Economic and Trade Dialogue*¹⁵⁸, suspendido desde 2021, así como retomar agendas comunes como la Estrategia 2020–2025. Esta renovación del marco institucional ofrecería la oportunidad de abordar problemas estructurales desde una lógica cooperativa,

¹⁵⁵ European Commission. (2023). *A European Digital Decade: 2030 Policy Programme*.

Retrieved from: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-digital-decade>

¹⁵⁶ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era. *Asia Europe Journal*, 19, pp.167–184.

¹⁵⁷ Eurostat. (2024). *China-EU – international trade in goods statistics*.

Available at:

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU - international trade in goods statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics)

¹⁵⁸ European Commission. (2020). *EU-China Regional Policy Dialogue*.

Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/international/china/

evitando tanto la confrontación ideológica como la dependencia política de terceros actores.

Más allá del nivel intergubernamental, una cooperación más densa también debería desplegarse en niveles descentralizados y transversales. El impulso de redes entre ciudades, regiones, universidades y centros de investigación —como la *China-EU Regional Policy Dialogue*— permitiría consolidar una arquitectura social más resistente a los vaivenes geopolíticos, promoviendo innovación, turismo, inversión directa y movilidad académica de manera sostenida¹⁵⁹. Esta “infraestructura blanda” de colaboración puede contribuir a consolidar la relación desde abajo, generando vínculos estables incluso en contextos de tensión diplomática. Paralelamente, resulta clave redefinir la narrativa pública en ambos lados: la UE podría abandonar una retórica centrada en la sospecha o la advertencia, e incorporar relatos más equilibrados que visibilicen también los logros de la cooperación, mientras que China necesita mejorar su diplomacia pública en Europa, mostrando mayor apertura a la crítica constructiva, mayor transparencia institucional y una actitud más dialogante hacia los estándares europeos. En este proceso, los think tanks, la diplomacia parlamentaria y los intercambios académicos pueden desempeñar un papel central como generadores de confianza mutua¹⁶⁰. En síntesis, un escenario de cooperación estratégica no es un ideal ingenuo, sino una posibilidad concreta que requiere voluntad política sostenida, pragmatismo compartido y una gestión inteligente de las diferencias sistémicas. Las oportunidades existen: tecnologías limpias, estabilidad financiera, diversificación de cadenas de suministro, reformas multilaterales. El desafío no radica en reconocer la interdependencia, sino en transformarla en una ventaja común capaz de fortalecer la resiliencia de ambos actores frente a un orden internacional en reconfiguración.

5.1.2 Avances en los acuerdos comerciales (acuerdos sobre inversión, CETA, etc.).

¹⁵⁹ European External Action Service (EEAS). (2021). *EU-China Strategic Agenda for Cooperation 2020–2025 (unofficial follow-up)*.

Retrieved from: <https://www.eeas.europa.eu>

¹⁶⁰ Grevi, G. (2021). *Trust and strategic autonomy: Making sense of EU–China relations*. European Policy Centre.

Disponible en:

<https://www.epc.eu/en/Publications/Trust-and-strategic-autonomy-Making-sense-of-EU-China-relations~3fdf3c>

En un escenario de cooperación estratégica entre China y la Unión Europea, la reactivación de los acuerdos comerciales y de inversión, en particular el Acuerdo Integral de Inversiones (CAI), se perfila como un elemento central para reconstruir la confianza mutua y afianzar una interdependencia económica más equilibrada. Firmado “en principio” en 2020 tras siete años de negociaciones, el CAI establecía un marco normativo ambicioso que incluía compromisos sobre acceso al mercado en sectores clave (automoción, energías renovables, servicios financieros, salud), así como cláusulas sobre transparencia regulatoria, estándares laborales y sostenibilidad ambiental¹⁶¹. Para la UE, se trataba de un instrumento no solo económico, sino también político, orientado a influir en el entorno normativo chino. Sin embargo, el acuerdo quedó paralizado en 2021 tras un cruce de sanciones motivado por la situación en Xinjiang. Aunque no se canceló formalmente, su viabilidad se vio profundamente comprometida¹⁶². A pesar de ello, su contenido técnico sigue vigente y podría reactivarse mediante fórmulas más pragmáticas: ya sea mediante su fragmentación temática (por ejemplo, un CAI verde centrado en inversión energética), su integración parcial en memorandos bilaterales, o una ratificación gradual acompañada de gestos de confianza en temas sensibles. El ejemplo de otros tratados firmados por la UE (CETA, Nueva Zelanda) y los avances multilaterales de China en foros como la OMC o la RCEP demuestran que existen precedentes para fórmulas híbridas, técnicas y menos politizadas, que podrían permitir avanzar sin necesidad de un consenso total en el plano político¹⁶³.

Más allá del propio CAI, la cooperación bilateral en materia de inversión ha seguido desarrollándose a través de acuerdos paralelos y plataformas intergubernamentales,

¹⁶¹ European Commission. (2020). *EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI) - Factsheet*.

Disponible en:

https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china/eu-china-comprehensive-agreement-investment_en

¹⁶² Brattberg, E., & Le Corre, P. (2021). *The EU-China Comprehensive Agreement on Investment: A missed opportunity?* Carnegie Europe. Disponible en:

<https://carnegieeurope.eu/2021/06/02/eu-china-comprehensive-agreement-on-investment-missed-opportunity-pub-84690>

¹⁶³ García-Herrero, A., & Xu, J. (2023). *Revisiting the CAI: Options for the EU-China investment framework*. MERICS.

Disponible en: <https://merics.org/en/report/revisiting-cai-options-eu-china-investment-framework>

aunque con menor visibilidad institucional. China ha firmado convenios con países europeos en comercio digital, logística portuaria o energías limpias, mientras que la UE ha impulsado su estrategia Global Gateway, concebida en parte como contrapeso a la BRI, pero con potencial para una cooperación convergente. Una vía posible es la creación de mecanismos de coordinación entre ambas iniciativas, incluso en terceros países como los del continente africano o Asia Central, donde los intereses estratégicos pueden coincidir¹⁶⁴. Estas fórmulas —tripartitas, temáticas o descentralizadas— pueden desbloquear cooperación efectiva mientras se estabiliza el clima diplomático. Para lograrlo, resulta esencial incorporar a actores intermedios como cámaras de comercio, *think tanks*, universidades y ONG, que pueden contribuir a reformular la narrativa pública del CAI, alejándola del simbolismo político y acercándola a su valor como herramienta de modernización económica y desarrollo sostenible. De este modo, el futuro del acuerdo no se reduce a una dicotomía entre ratificación o abandono, sino que abre una ventana para rediseñar una arquitectura de inversión más flexible, gradual y alineada con las sensibilidades actuales¹⁶⁵. La clave será aprovechar la interdependencia como base para el diálogo, y no como motivo de desconfianza, reconociendo que una apertura económica regulada puede convertirse en un punto de partida para reforzar tanto la resiliencia europea como la proyección global de China.

5.2 Escenario de conflicto moderado

5.2.1 Potencial de tensiones en los ámbitos económico, político y de seguridad.

En un escenario de conflicto moderado, la relación entre China y la Unión Europea se define por una coexistencia tensa y dinámica, caracterizada por una mezcla de cooperación pragmática y fricciones estructurales. No se trata de una ruptura total, pero sí de un vínculo cada vez más condicionado por la desconfianza, la politización del comercio y la divergencia de valores fundamentales¹⁶⁶. En el plano económico, la UE ha

¹⁶⁴ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era. *Asia Europe Journal*, 19(2), pp.167–184. <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00601-5>

¹⁶⁵ García-Herrero, A., & Xu, J. (2019). Europe's response to the Belt and Road Initiative: Balancing the risks and benefits. *Bruegel Policy Contribution*, (1). Retrieved from <https://www.bruegel.org/policy-brief/europes-response-belt-and-road-initiative>

¹⁶⁶ European Commission. (2024, June). *Commission adopts provisional countervailing duties on imports of battery electric vehicles (BEVs) from China*.

endurecido su postura frente a lo que considera prácticas comerciales distorsivas por parte de China, especialmente en sectores estratégicos como los vehículos eléctricos, la energía solar o el acero. Las acusaciones de subsidios masivos, dumping y sobrecapacidad industrial han llevado a Bruselas a activar mecanismos de defensa comercial —como en la investigación antisubvención a automóviles chinos, que resultó en aranceles provisionales de hasta el 38,1 % en junio de 2024—. La respuesta de Pekín, que incluyó investigaciones a productos europeos como el brandy francés, evidenció una escalada progresiva hacia una lógica de confrontación recíproca. Este tipo de dinámica, más propia de una “guerra comercial por capítulos”, genera impactos colaterales significativos: encarece productos para el consumidor europeo, tensiona cadenas de suministro transnacionales y expone a las pymes a un entorno de volatilidad jurídica y política para el que muchas no están preparadas¹⁶⁷.

En lo político, los desacuerdos sobre derechos humanos, gobernanza y autonomía nacional continúan siendo una fuente profunda de fricción. Bruselas ha denunciado reiteradamente la situación en Xinjiang, el retroceso de libertades en Hong Kong y las presiones militares sobre Taiwán, utilizando instrumentos diplomáticos y sancionadores para expresar su rechazo. Desde la óptica china, estas medidas son percibidas como una injerencia directa en su soberanía, alimentando un discurso defensivo centrado en la “no injerencia” y el respeto a los modelos de desarrollo nacionales¹⁶⁸. Pekín acusa a la UE de aplicar un doble estándar, especialmente evidente en su ambigüedad frente a violaciones cometidas por aliados estratégicos como India, Israel o Arabia Saudita¹⁶⁹. Esta narrativa ganó tracción tras los episodios más críticos del conflicto en Gaza, donde la pasividad europea fue duramente criticada por la diplomacia china y medios internacionales como muestra de hipocresía normativa **【CGTN, 2023】**. A nivel institucional, el Parlamento Europeo ha bloqueado sistemáticamente la reactivación del CAI, endurecido sus

¹⁶⁷ Ministry of Commerce of the People's Republic of China. (2024). *Notice on launching anti-dumping investigation on French brandy*. Recuperado de : <http://english.mofcom.gov.cn/>

¹⁶⁸ EEAS. (2021). EU-China relations: The EU expresses concern about human rights and fundamental freedoms in China. European External Action Service. Retrieved from https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-eu-expresses-concern-about-human-rights-and-fundamental-freedoms-china_en

¹⁶⁹ CGTN. (2022, 23 de abril). China slams U.S., EU for double standards on sovereignty. CGTN. <https://news.cgtn.com/news/2022-04-23/China-slams-U-S-EU-for-double-standards-on-sovereignty-19s0zvfQT3W/index.html>

resoluciones y reducido el espacio para el diálogo estructurado, incluso en áreas donde existen intereses convergentes como el cambio climático o la salud global. Esta parálisis técnica, motivada por la politización creciente del vínculo bilateral, limita la posibilidad de construir una arquitectura de cooperación resiliente¹⁷⁰.

En el ámbito geopolítico y de seguridad, el distanciamiento se amplifica. La ambigüedad china ante la invasión rusa de Ucrania y su alianza estratégica con Moscú generan desconfianza en Bruselas, que percibe este vínculo como una amenaza indirecta al orden europeo. Además, el fortalecimiento de la presencia china en regiones como África, Asia Central o Medio Oriente, y su acercamiento a actores como Irán, plantea nuevos desafíos para la política exterior europea, especialmente en un contexto donde la UE intenta reforzar su autonomía estratégica. Aunque no se vislumbra un enfrentamiento directo, la narrativa de rivalidad está cada vez más normalizada: se multiplican los informes de seguridad, las recomendaciones de diversificación de proveedores, los controles de inversión extranjera y las cláusulas de “protección de intereses estratégicos” en la legislación europea¹⁷¹. En este entorno, la relación entra en una fase más defensiva, jurídica y fragmentada, en la que se preservan solo los canales estrictamente necesarios. La coexistencia se sostiene sobre una base frágil y técnica, sin garantías a largo plazo. El desafío será evitar que esta deriva desemboque en una espiral de confrontación estructural. Para ello, será fundamental preservar y fortalecer los mecanismos de contacto subnacional, las plataformas técnicas multilaterales y los vínculos sociales que aún existen entre universidades, cámaras de comercio, municipios y centros de investigación. En un mundo cada vez más polarizado, estos espacios

¹⁷⁰ FIDH. (2021, 20 de mayo). *China: el Parlamento Europeo bloquea el controvertido acuerdo de inversiones*.

Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH).

<https://www.fidh.org/es/cabildeo-internacional/union-europea/china-el-parlamento-europeo-bloquea-el-controvertido-acuerdo-de>

¹⁷¹ FIDH. (2021, 20 de mayo). *China: el Parlamento Europeo bloquea el controvertido acuerdo de inversiones*.

Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH).

<https://www.fidh.org/es/cabildeo-internacional/union-europea/china-el-parlamento-europeo-bloquea-el-controvertido-acuerdo-de>

intermedios pueden funcionar como amortiguadores, y mantener viva la posibilidad de reconstrucción futura sobre una base menos ideologizada y más pragmática¹⁷².

5.2.2 El impacto de los movimientos geopolíticos y las políticas proteccionistas.

La transformación del sistema internacional ha situado la relación entre China y la Unión Europea en un entramado geoestratégico de creciente complejidad, determinado por factores externos que desbordan la voluntad bilateral. La guerra en Ucrania, la intensificación de la rivalidad entre China y Estados Unidos y las tensiones crónicas en Oriente Medio han configurado un entorno de desconfianza global que impulsa el proteccionismo, fragmenta alianzas y reduce los márgenes reales para una cooperación euroasiática estructurada¹⁷³.

La invasión rusa de Ucrania en 2022 trastocó los pilares de seguridad europeos y forzó a la UE a reinterpretar su política exterior bajo una lógica de alineamientos ideológicos. En este marco, la negativa de China a condenar abiertamente la agresión, sumada a su reafirmación de la alianza estratégica con Moscú, ha sido interpretada en Bruselas como un gesto de complicidad geopolítica. Pese a los llamados de Pekín al diálogo y la neutralidad, su reticencia a calificar el conflicto como violación del derecho internacional ha mermado su legitimidad ante la opinión pública europea, dificultando la construcción de agendas comunes y debilitando el capital político necesario para relanzar la confianza estratégica¹⁷⁴.

Paralelamente, el pulso entre China y Estados Unidos ha aumentado la presión sobre Europa, obligándola a redefinir su posición geopolítica. Aunque Bruselas mantiene formalmente su aspiración de “autonomía estratégica”, decisiones clave en sectores como el 5G, los semiconductores o el control de inversiones reflejan una alineación creciente con Washington. Desde la óptica china, este acercamiento erosiona la autonomía de

¹⁷² Zhou, H. (2021). “China’s Subnational Diplomacy in Europe: Beyond Economic Engagement”, *Journal of Contemporary China*.

¹⁷³ Tonchev, P. (2017). *China’s Road: into the Western Balkans*. European Union Institute for Security Studies (EUISS).

Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/chinas-road-western-balkans>

¹⁷⁴ Borrell, J. (2022). China’s Position on the War in Ukraine: A Strategic Ambiguity. *EEAS blog*. Analiza la postura ambigua de China y cómo fue interpretada en Bruselas.

Europa y la reduce a un actor subordinado en el conflicto sistémico global, mientras que, para la UE, la dependencia estructural de EE. UU. en defensa y tecnología limita sus opciones reales de equilibrio¹⁷⁵.

A esta tensión se suma una profunda divergencia discursiva sobre los conflictos internacionales, particularmente visible en el caso de Gaza. Mientras la UE adopta un posicionamiento contenido en apoyo a Israel, China denuncia con firmeza las acciones militares israelíes y se presenta como defensora del Sur Global y del principio de no injerencia. Esta diferencia ha sido instrumentalizada por la diplomacia china para subrayar lo que considera un doble estándar europeo en materia de derechos humanos, debilitando la legitimidad de Bruselas en foros multilaterales y erosionando su capacidad para liderar iniciativas normativas globales¹⁷⁶.

En el plano económico, la estrategia europea de “reducción de riesgos” (de-risking), adoptada en 2023, intenta reconfigurar el vínculo con China sin una ruptura abierta. Busca diversificar las cadenas de suministro, limitar la exposición en sectores sensibles y reforzar los mecanismos de control sobre inversiones y exportaciones. Pese a su retórica no confrontativa, Pekín percibe esta política como una forma de contención velada, respondiendo con contramedidas simétricas como restricciones comerciales, investigaciones regulatorias y mayor inversión en autosuficiencia tecnológica¹⁷⁷.

Al mismo tiempo, ambas partes han consolidado una deriva proteccionista que afecta cada vez más sectores estratégicos. La UE ha reforzado los controles sobre la inversión extranjera china, excluyendo empresas en licitaciones públicas y lanzando múltiples investigaciones antidumping. China, por su parte, ha profundizado su estrategia de desarrollo interno, impulsando estándares propios y fortaleciendo alianzas con el Sur Global fuera de los esquemas occidentales tradicionales. Esto ha favorecido una regionalización acelerada de las relaciones económicas internacionales, donde las

¹⁷⁵ Borrell, J. (2020). Why Europe Needs Strategic Autonomy. Project Syndicate.

Disponible en:

<https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-strategic-autonomy-by-josep-borrell-2020-07>

¹⁷⁶ CGTN. (2023, October 28). *China slams Western double standards on Gaza conflict*.

Recuperado de <https://www.cgtn.com/>

¹⁷⁷ European Commission. (2023). *European Economic Security Strategy*.

Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3499

nociones de apertura y mercado han sido reemplazadas por lógicas de soberanía, seguridad y resiliencia.

En conjunto, esta dinámica ha debilitado las bases institucionales que durante años sostuvieron la cooperación entre China y la UE. Aunque persisten canales de diálogo técnico y diplomático, la fragmentación normativa, la desconfianza mutua y la presión de terceros actores dificultan articular una agenda común. La transición hacia un orden multipolar no ha traído un sistema más inclusivo ni estable, sino una competencia entre esferas de influencia que amenaza con sustituir el multilateralismo por lógicas de exclusión¹⁷⁸.

5.3 Escenario de competencia creciente

5.3.1 Proyección de una relación China-UE más competitiva a medida que ambos actores compiten por influencia global.

En un escenario de competencia creciente, la relación entre China y la Unión Europea se encamina hacia una lógica de rivalidad estratégica en la que la cooperación se restringe a ámbitos funcionales puntuales, mientras que predominan dinámicas de cautela recíproca, disuasión normativa y confrontación simbólica¹⁷⁹. Esta evolución no responde exclusivamente a factores bilaterales, sino que es consecuencia directa del reordenamiento del sistema internacional, donde tanto Pekín como Bruselas buscan afirmarse como polos normativos con proyección global autónoma frente a un orden liberal en crisis. En este marco, China ha adoptado una política exterior proactiva cimentada en su iniciativa emblemática de la Franja y la Ruta (BRI), que se combina con la expansión de su influencia tecnológica, financiera y diplomática en regiones como África, Asia Central, América Latina y los Balcanes. A través de plataformas como la Organización de Cooperación de Shanghái, el BRICS ampliado y el Foro China-África, Pekín ha construido una narrativa que lo presenta como alternativa a la hegemonía occidental, basada en principios como la no injerencia, el respeto a la soberanía y la cooperación

¹⁷⁸ Zielonka, J. (2021). Europe as a Global Actor: Reality or Illusion? *Journal of Common Market Studies*, 59(1), pp.29–42.

<https://doi.org/10.1111/jcms.13105>

¹⁷⁹ Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.

Sur-Sur. Esta narrativa ha ido acompañada de proyectos tangibles en infraestructura estratégica —como el control parcial del puerto de El Pireo en Grecia, los corredores ferroviarios entre Serbia y Hungría o los proyectos energéticos en Pakistán— que han encendido las alarmas en Bruselas respecto al riesgo de dependencia crítica en sectores sensibles, especialmente en logística, conectividad y telecomunicaciones¹⁸⁰.

Al mismo tiempo, la Unión Europea ha comenzado a articular una respuesta más estructurada a esta proyección china, reforzando su rol como potencia normativa con aspiraciones geopolíticas. Iniciativas como la Brújula Estratégica, la Estrategia Global de la UE y la puesta en marcha de Global Gateway —dotada con más de 300.000 millones de euros— buscan consolidar a la UE como proveedora de bienes públicos globales, especialmente en ámbitos como la transición ecológica, la infraestructura digital o la gobernanza climática. Esta estrategia se ha materializado en alianzas con países del Sudeste Asiático, América Latina y África para construir corredores digitales, redes energéticas sostenibles y marcos regulatorios transparentes, en competencia directa con la lógica expansiva de la BRI¹⁸¹. Más allá del plano económico, esta rivalidad se traslada también al terreno normativo, donde Bruselas y Pekín promueven visiones antagónicas del orden internacional. Mientras la UE defiende un modelo de gobernanza multilateral basado en reglas, derechos humanos y control ético de las tecnologías emergentes, China reivindica un orden más descentralizado, que reconozca la diversidad de modelos de desarrollo y otorgue primacía al principio de soberanía nacional sobre las injerencias normativas externas. Este desacuerdo ideológico se manifiesta en debates sobre la gobernanza digital —como el “internet soberano” promovido por China frente al enfoque europeo de derechos digitales—, la regulación de la inteligencia artificial o el modelo de ciudades inteligentes¹⁸².

En paralelo, el desacoplamiento tecnológico se ha convertido en una dimensión central de esta competencia estratégica. China busca acelerar su autonomía en sectores como semiconductores, biotecnología, computación cuántica o inteligencia artificial, al

¹⁸⁰ Kupchan, C. (2012). *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford University Press.

¹⁸¹ Green Finance & Development Center. (2024). *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024*. <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2024>

¹⁸² European Commission. (2021). *Global Gateway: Up to €300 billion for the European Union's strategy to boost sustainable links around the world*. <https://ec.europa.eu>

tiempo que reduce su dependencia de componentes europeos clave. En respuesta, la UE ha lanzado políticas industriales como el *European Chips Act* o la Ley de Materias Primas Críticas, con el objetivo de recuperar soberanía tecnológica y asegurar el acceso a insumos estratégicos como el litio, el cobalto o las tierras raras. La reciente decisión de China de restringir las exportaciones de materiales esenciales para la fabricación de chips ha sido interpretada en Europa como una señal de creciente instrumentalización del comercio en clave geopolítica, reforzando la percepción de que la interdependencia ya no garantiza estabilidad, sino que puede ser utilizada como herramienta de presión¹⁸³.

En este nuevo contexto, la relación bilateral se configura como una interacción híbrida, marcada por el desacoplamiento parcial en sectores sensibles, la competencia por la influencia normativa global y una diplomacia cada vez más basada en la visibilidad simbólica y el posicionamiento estratégico. Si bien el comercio sigue siendo alto y subsisten canales técnicos de coordinación, el vínculo se sostiene más por la inercia que por una voluntad política compartida de cooperación estructural. La desconfianza mutua, la fragmentación regulatoria y la pugna por liderar la narrativa del desarrollo definen un vínculo que, sin romperse, se redefine bajo coordenadas más confrontativas y menos colaborativas¹⁸⁴.

5.3.2 El rol de las alianzas estratégicas (China-Rusia, UE-EE.UU., etc.).

En el contexto de un orden multipolar en redefinición, las alianzas estratégicas se han convertido en factores decisivos que moldean la evolución de la relación entre China y la Unión Europea. La consolidación de bloques geopolíticos —como el eje China-Rusia y el eje UE-Estados Unidos— ha reducido los márgenes de maniobra para una política exterior autónoma por parte de ambos actores, intensificando una lógica de alineamiento cruzado que condiciona no solo las dinámicas diplomáticas sino también las percepciones estratégicas recíprocas. La asociación reforzada entre China y Rusia, especialmente tras la declaración de “cooperación sin límites” en febrero de 2022, ha sido

¹⁸³ European External Action Service. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*.
<https://www.eeas.europa.eu>

¹⁸⁴ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era. *Asia Europe Journal*, 19, pp. 167–184.
<https://doi.org/10.1007/s10308-021-00613-5>

interpretada en Bruselas como un obstáculo significativo para el desarrollo de una agenda de confianza bilateral¹⁸⁵. Si bien no se trata de una alianza militar formal, la coordinación entre Pekín y Moscú en foros multilaterales (como BRICS u OCS), su convergencia diplomática en temas sensibles como la guerra en Ucrania o las sanciones occidentales, y su colaboración en sectores estratégicos como la energía, han alimentado la percepción europea de un alineamiento tácito entre ambas potencias. Este diagnóstico ha reforzado la reticencia de muchos actores políticos europeos a avanzar en iniciativas como el Acuerdo Integral de Inversiones (CAI), cuyo proceso de ratificación permanece congelado en parte por la pérdida de consenso interno en el Parlamento Europeo, pero también por el clima generalizado de desconfianza¹⁸⁶.

Al mismo tiempo, la alianza transatlántica entre la UE y Estados Unidos ha experimentado una revitalización impulsada por la guerra en Ucrania y la identificación de amenazas sistémicas comunes. Esta renovación del vínculo ha desembocado en una mayor coordinación normativa y tecnológica, evidenciada en la exclusión coordinada de proveedores chinos en infraestructuras críticas, en el reforzamiento del Consejo de Comercio y Tecnología (TTC), y en la creciente homogeneidad de los marcos de control de inversiones y exportaciones estratégicas. Aunque Bruselas continúa invocando el concepto de autonomía estratégica, en la práctica muchas de sus decisiones más relevantes —en campos como el 5G, los semiconductores o la ciberseguridad— reflejan una alineación estructural con Washington. Esta situación genera tensiones internas entre los Estados miembros, pero también proyecta hacia China la imagen de una Europa subordinada, reduciendo su credibilidad como socio verdaderamente independiente y dificultando un enfoque pragmático en la relación bilateral¹⁸⁷.

En este escenario, la relación entre China y la UE aparece crecientemente subordinada a la lógica de alianzas externas que fragmentan el espacio político para la negociación directa. Esta fragmentación se agudiza cuando las alianzas adquieren una dimensión ideológica y simbólica, estructurada en dicotomías como democracia versus

¹⁸⁵ Gabuev, A. (2022). “China and Russia: The Partnership Deepens”. *Carnegie Endowment for International Peace*.

¹⁸⁶ Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. (2022). *Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on International Relations Entering a New Era*.

¹⁸⁷ Zielonka, J. (2021). Europe as a Global Actor: Reality or Illusion? *Journal of Common Market Studies*, 59(1), pp.29–42. <https://doi.org/10.1111/jcms.13125>

autoritarismo, economía de mercado versus planificación estatal, o transparencia versus control soberano de la información. Estos esquemas binarios no solo erosionan los márgenes del diálogo pragmático, sino que refuerzan la narrativa del “otro sistémico”, reproduciendo dinámicas de confrontación discursiva que dificultan la construcción de agendas compartidas. Desde su doctrina de “seguridad integral”, China percibe la alianza euroatlántica como un cerco estratégico dirigido a limitar su influencia regional y global, mientras que la UE observa con creciente recelo la consolidación del eje sino-ruso como un vector de revisionismo normativo que cuestiona los fundamentos del orden internacional liberal¹⁸⁸.

Las implicancias económicas de esta lógica de alianzas también son tangibles. La guerra tecnológica entre Estados Unidos y China ha obligado a la UE a tomar posiciones en áreas como la inteligencia artificial, los chips o las cadenas de suministro críticas. Las presiones para excluir a empresas chinas como Huawei o TikTok se han intensificado, respaldadas por argumentos de seguridad nacional y por la coordinación transatlántica en ciberdefensa e inteligencia. A su vez, China ha fortalecido sus vínculos tecnológicos y energéticos con Rusia y otros países de Asia Central, buscando compensar las restricciones occidentales mediante una estrategia de resiliencia autónoma y diversificación de alianzas. Esta polarización geoeconómica limita el margen de maniobra autónomo de Bruselas y Pekín, reforzando una dinámica de presión cruzada que deja poco espacio para iniciativas bilaterales independientes¹⁸⁹.

Sin embargo, este escenario no implica un determinismo absoluto. Existen todavía espacios intermedios —como el G20, la OMC o los compromisos climáticos multilaterales— donde ambas potencias coinciden en evitar un colapso del sistema internacional. La clave está en preservar estos foros de cooperación sin que sean absorbidos por las tensiones de bloque. Si la UE aspira a convertirse en un actor autónomo dentro del nuevo orden multipolar, deberá gestionar con mayor sutileza la tensión entre solidaridad con sus aliados tradicionales y su capacidad real de decisión estratégica. China, por su parte, deberá definir si su aproximación a Rusia responde a un cálculo táctico de corto plazo o si se trata de una apuesta estructural, con implicaciones duraderas para su posicionamiento global. Solo a partir de esa claridad, y de un esfuerzo

¹⁸⁸ Nye, J. S. (2015). *Is the American Century Over?*. Polity Press.

¹⁸⁹ Leonard, M. (2022). *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*. Penguin.

conjunto por evitar la ideologización de las alianzas, será posible reconstruir una relación que, sin ser plenamente cooperativa, al menos evite derivar en una rivalidad estructural irreversible¹⁹⁰.

Capítulo 6: Análisis de casos específicos de cooperación y competencia (10-12 páginas)

6.1 La iniciativa Belt and Road (BRI)

6.1.1 Evaluación del impacto de la BRI en Europa.

Desde su lanzamiento en 2013, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) se ha consolidado como el eje central de la estrategia global de China, proyectando su influencia más allá de Asia y estableciendo una red de infraestructura, comercio y relaciones bilaterales que ha alcanzado de lleno al continente europeo¹⁹¹. La extensión de esta iniciativa hacia Europa, especialmente a través de corredores ferroviarios euroasiáticos, inversiones en infraestructuras críticas, adquisiciones estratégicas y cooperación logística, ha tenido efectos significativos tanto en términos económicos como geopolíticos. Uno de los cambios más visibles ha sido la reconfiguración de los flujos logísticos entre Asia y Europa¹⁹². Las rutas ferroviarias transcontinentales que conectan directamente China con Europa Central y del Este han reducido sustancialmente los tiempos de transporte, lo que permitió mantener dinámicos los intercambios comerciales incluso durante las disrupciones logísticas causadas por la pandemia. Países como Alemania, Polonia y los Países Bajos han emergido como nodos clave en estos nuevos corredores, aprovechando su posición geográfica y su infraestructura preexistente para convertirse en plataformas de redistribución regional. En paralelo, la BRI ha propiciado la entrada directa de capital chino en el tejido logístico e industrial europeo¹⁹³. Un ejemplo paradigmático es la adquisición mayoritaria del puerto del Pireo por COSCO, que transformó este enclave griego en uno de los centros

¹⁹⁰ *Ídem*.

¹⁹¹ Casarini, N. (2015). Is Europe to benefit from China's Belt and Road Initiative? Istituto Affari Internazionali. <https://www.iai.it/en/publicazioni/europe-benefit-chinas-belt-and-road-initiative>

¹⁹² *Ídem*.

¹⁹³ Kynge, J., & Peel, M. (2016). Brussels rattled as China reaches out to Central and Eastern Europe. Financial Times. <https://www.ft.com/content/16bb7cce-a79b-11e6-8898-79a99e2a4de6>

portuarios más activos del Mediterráneo. Esta operación, inicialmente valorada como una solución pragmática frente a la crisis económica griega, ha tenido un efecto demostración en otros países del sur y este de Europa, abriendo la puerta a nuevas inversiones en sectores estratégicos. No obstante, esta expansión ha generado crecientes preocupaciones en Bruselas respecto a la soberanía económica y la dependencia de infraestructuras clave frente a actores extrarregionales, especialmente en ausencia de una reciprocidad equivalente por parte de China en el acceso a su propio mercado interno¹⁹⁴.

La distribución desigual de los beneficios de la BRI dentro del espacio europeo ha acentuado las divisiones internas del bloque. Mientras que algunos países del sur y este de Europa —como Hungría, Portugal o Italia (antes de su retirada oficial en 2023)— han mostrado entusiasmo por captar inversión china, otros, especialmente en el norte y el occidente del continente, han adoptado una postura más crítica o cautelosa, preocupados por la opacidad de algunos contratos, los riesgos de endeudamiento y el impacto medioambiental de ciertos proyectos¹⁹⁵. Esta fragmentación de posturas ha dificultado la articulación de una respuesta común frente a la estrategia de Pekín, lo cual ha sido interpretado por algunos analistas como una vulnerabilidad estructural de la política exterior europea. A nivel institucional, la Comisión Europea ha respondido con un marco regulador más estricto sobre inversiones extranjeras directas, así como con el diseño de iniciativas alternativas como la *Global Gateway*, que busca ofrecer una plataforma de financiación con criterios de sostenibilidad, transparencia y alineación normativa con los valores europeos¹⁹⁶. En este sentido, la presencia creciente de la BRI ha servido también como catalizador para una reflexión europea más profunda sobre su autonomía estratégica, evidenciando las debilidades de su infraestructura interna y la necesidad de competir en un escenario global donde la conectividad se ha convertido en un instrumento de poder estructural.

¹⁹⁴ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era. *Asia Europe Journal*, 19, pp. 167–184.

<https://doi.org/10.1007/s10308-020-00589-2>

¹⁹⁵ Mastrococco, N., & Taddei, F. (2023). *Italy and the Belt and Road Initiative: From Enthusiasm to Retrenchment*. Istituto Affari Internazionali (IAI).

<https://www.iai.it/en/pubblicazioni/italy-and-belt-and-road-initiative-enthusiasm-retrenchment>

¹⁹⁶ *Ídem*.

Ahora bien, si bien los riesgos son evidentes, reducir la BRI a una amenaza sería simplista y contraproducente. Diversos actores dentro de Europa —incluyendo cámaras de comercio, empresas multinacionales, gobiernos regionales y expertos del ámbito logístico— reconocen los beneficios tangibles derivados del aumento de conectividad, el dinamismo comercial y la posibilidad de integrarse en corredores de alta eficiencia que mejoran la competitividad del continente¹⁹⁷. Esta visión más pragmática plantea que la relación con la BRI no debe evaluarse en clave binaria de cooperación o confrontación, sino como un fenómeno estructural que ofrece tanto oportunidades como desafíos, y que exige respuestas inteligentes basadas en gobernanza, regulación y capacidad de negociación. En suma, el impacto de la BRI en Europa ha sido ambivalente: ha contribuido al dinamismo del comercio euroasiático y al desarrollo de nuevas rutas logísticas, pero también ha suscitado preocupaciones legítimas sobre soberanía estratégica, asimetrías de acceso y cohesión interna del proyecto europeo. Para afrontar este reto, la UE debe encontrar un equilibrio entre aprovechar los beneficios de una mayor conectividad con China y preservar sus intereses fundamentales mediante estándares claros, coordinación entre Estados miembros y una política exterior más coherente y proactiva¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Casarini, N. (2015). *Is Europe to benefit from China's Belt and Road Initiative?* Istituto Affari Internazionali (IAI).

<https://www.iai.it/en/publicazioni/europe-benefit-chinas-belt-and-road-initiative>

¹⁹⁸ Tonchev, P. (2017). *China's Road: into the Western Balkans*. European Union Institute for Security Studies (EUISS).

<https://www.eiss.europa.eu/content/chinas-road-western-balkans>



Fuente: Green Finance & Development Center¹⁹⁹

6.1.2 Oportunidades y riesgos para la UE en proyectos de infraestructura.

La creciente participación de China en proyectos de infraestructura en Europa, canalizada principalmente a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), ha expuesto a la Unión Europea a un dilema estratégico de gran calado: cómo aprovechar las oportunidades económicas que ofrece esta cooperación sin comprometer su soberanía normativa, cohesión interna ni autonomía estratégica²⁰⁰. Resolver este dilema requiere una evaluación realista de los beneficios inmediatos y tangibles que traen las inversiones chinas, así como de los riesgos estructurales y geopolíticos asociados a su lógica de implementación, gobernanza y objetivos implícitos a medio y largo plazo. Desde una perspectiva económica, la llegada de capital chino ha supuesto una fuente alternativa de financiación para regiones europeas con acceso limitado a inversión internacional, especialmente en países del sur y este del continente. En contextos marcados por

¹⁹⁹ Green Finance & Development Center. (2024). *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024: H1 overview*. FISF Fudan University.

<https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2024/>

²⁰⁰ Tonchev, P. (2017). *China's Road: into the Western Balkans*. European Union Institute for Security Studies (EUISS).

recortes presupuestarios, presión fiscal o debilidad institucional, las propuestas chinas han ofrecido rapidez de ejecución, escasa condicionalidad política y financiación a gran escala. Esta combinación ha resultado particularmente atractiva para gobiernos necesitados de renovar infraestructuras portuarias, ferroviarias o energéticas sin pasar por los procesos lentos y fragmentados del aparato institucional europeo. En este sentido, puede decirse que China ha ocupado un vacío que la UE, por razones estructurales y de gobernanza interna, no siempre ha sabido o podido llenar a tiempo²⁰¹.

Más allá del plano financiero, ciertos sectores empresariales han visto en la participación china una oportunidad para insertarse en las rutas comerciales euroasiáticas, facilitando la conexión con los mercados asiáticos mediante corredores logísticos modernizados y nodos de transporte estratégicamente renovados²⁰². Estas mejoras en infraestructura han permitido optimizar costes y tiempos, aumentando la competitividad regional. Bajo esta lógica, algunos analistas sugieren que la UE debería aprender de ciertos aspectos del modelo chino de inversión, especialmente en lo relativo a la eficiencia operativa y a la capacidad de ejecutar proyectos a gran escala sin bloqueos administrativos. Sin embargo, estos beneficios coexisten con riesgos geopolíticos cada vez más visibles. La entrada de empresas estatales chinas en sectores sensibles como telecomunicaciones, redes eléctricas o puertos ha generado una creciente preocupación por la seguridad nacional en varios Estados miembros²⁰³. No solo se teme el espionaje o el flujo no controlado de datos, sino también el potencial uso de estas infraestructuras como herramientas de presión diplomática o económica. Esta preocupación ha impulsado la creación y expansión de mecanismos como el FDI Screening europeo, así como un endurecimiento de las normativas de acceso a contratos públicos en sectores considerados estratégicos²⁰⁴.

²⁰¹ Casarini, N. (2015). *Is Europe to benefit from China's Belt and Road Initiative?*. Istituto Affari Internazionali.

²⁰² Kynge, J., & Peel, M. (2016). *Brussels rattled as China reaches out to Central and Eastern Europe*. Financial Times.

²⁰³ European Commission. (2020). *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0253>

²⁰⁴ European Commission. (2021). *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0452>

Por otro lado, muchos de los proyectos vinculados a la BRI han sido objeto de críticas por su falta de transparencia contractual, escasa evaluación de impacto medioambiental y débil control sobre los estándares laborales y sociales. Estas deficiencias han sido señaladas no solo por la sociedad civil, sino también por organismos multilaterales y parlamentos nacionales. En algunos casos, los proyectos han derivado en sobrecostes, dependencia financiera o escasa transferencia tecnológica, generando escepticismo incluso entre quienes inicialmente los respaldaron. Este tipo de externalidades ha alimentado el euroescepticismo en algunas regiones y ha debilitado la credibilidad institucional de la UE en su propia periferia²⁰⁵. Además, desde el plano político, la creciente implicación de China en el espacio infraestructural europeo ha exacerbado la fragmentación interna del proyecto comunitario. Las decisiones unilaterales de ciertos Estados miembros respecto a su adhesión o retirada de la BRI, al margen de una coordinación efectiva con Bruselas, han sido explotadas por Pekín como vía para fragmentar la política exterior europea. El caso de Italia —que fue el primer país del G7 en adherirse oficialmente a la BRI en 2019, pero abandonó el acuerdo en 2023— ilustra las tensiones entre intereses nacionales y la necesidad de una estrategia común frente a un actor global que opera con una lógica integral y sostenida en el tiempo. Ante esta situación ambivalente, la UE se enfrenta a una doble exigencia: por un lado, fortalecer su capacidad inversora, sobre todo en regiones periféricas que han quedado al margen del dinamismo económico europeo y que han recurrido a China como alternativa práctica²⁰⁶. La iniciativa Global Gateway representa un paso en esa dirección, pero aún necesita traducirse en proyectos tangibles, con financiación suficiente, visibilidad política y reglas claras. Por otro lado, resulta urgente consolidar un marco normativo común que permita evaluar las inversiones extranjeras desde criterios de sostenibilidad, seguridad y reciprocidad, evitando tanto la ingenuidad estratégica como el proteccionismo improductivo.

En definitiva, la relación de Europa con la BRI no debe entenderse en términos binarios de cooperación o confrontación, sino como un campo de gestión activa de interdependencias asimétricas. La clave está en reforzar los instrumentos democráticos de control, garantizar el cumplimiento de estándares y fomentar una mayor coherencia entre

²⁰⁵ Mastroiocco, N., & Taddei, F. (2023). *Italy and the Belt and Road Initiative: From Enthusiasm to Retrenchment*. Istituto Affari Internazionali.

²⁰⁶ European Commission. (2021). *Global Gateway: Connecting Europe to the World*.

los intereses nacionales y los objetivos comunes europeos. Solo así podrá la UE mantener una política exterior basada en apertura y pragmatismo, sin renunciar a sus principios ni comprometer su posición en un orden global cada vez más competitivo²⁰⁷.

6.2 La relación China-UE en África

6.2.1 Cooperación y competencia en estos territorios clave para ambas partes.

África se ha convertido en un espacio geoestratégico prioritario tanto para China como para la Unión Europea. Aunque ambas potencias han impulsado iniciativas de cooperación económica, tecnológica y de desarrollo, sus enfoques, prioridades y métodos difieren sustancialmente, dando lugar a una dinámica de competencia estructural por la influencia en el continente. Un análisis comparado de las relaciones China-África y UE-África permite no solo identificar sus modelos de actuación respectivos, sino también evidenciar las limitaciones internas y contradicciones discursivas que cada actor enfrenta en su proyección internacional²⁰⁸. China ha desarrollado un enfoque basado en la no injerencia, el pragmatismo económico y la lógica Sur-Sur, canalizado principalmente a través del Foro de Cooperación China-África (FOCAC), activo desde el año 2000²⁰⁹. Mediante este mecanismo, ha desplegado inversiones en infraestructura, préstamos y proyectos industriales sin imponer condicionalidades políticas explícitas, con una ejecución rápida y bilateral, adaptada a las prioridades de los gobiernos africanos. Esta estrategia ha sido particularmente bien recibida por países con regímenes autoritarios o elevados niveles de deuda, que ven a China como un socio menos intrusivo que las potencias occidentales. La presencia china se ha intensificado en sectores clave como transporte, minería, telecomunicaciones, inteligencia artificial o educación técnica, y aunque no exenta de críticas por prácticas opacas, endeudamiento o dependencia tecnológica, ha logrado cubrir necesidades que otros actores internacionales no supieron o no quisieron abordar con la misma eficacia. En contraste, la UE mantiene una relación

²⁰⁷ Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). “Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era”. *Asia Europe Journal*, 19, pp.167–184.

²⁰⁸ Alden, C., & Large, D. (2019). *New Directions in Africa–China Relations: Innovations and Continuities*. Routledge.

²⁰⁹ Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). (2000–2024). Official Documents and Summits. <http://www.focac.org>

históricamente ambivalente con África, condicionada por su pasado colonial y su política de ayuda al desarrollo²¹⁰. A pesar de intentos de redefinir el vínculo en términos de asociación igualitaria, como con el “Nuevo Pacto África-UE” de 2020, persisten asimetrías discursivas y operativas²¹¹. La acción europea prioriza la gobernanza democrática, los derechos humanos y la sostenibilidad, valores que, si bien fundacionales para el proyecto europeo, son percibidos en muchos contextos africanos como condicionalidades ideológicas alejadas de las urgencias socioeconómicas reales. Aunque la UE sigue siendo un socio financiero clave, su impacto en el terreno ha sido menor que el de China, tanto por la lentitud de sus mecanismos como por la dispersión entre instituciones europeas, Estados miembros y agencias de cooperación. Frente a una China centralizada y ejecutiva, la reacción europea ha sido en gran medida reactiva, como demuestra el lanzamiento tardío de la iniciativa Global Gateway para contrarrestar la BRI²¹². Esta competencia plantea cuestiones de fondo sobre qué modelo de desarrollo se está promoviendo. Mientras China persigue recursos naturales, corredores logísticos y apoyo diplomático en foros multilaterales, la UE intenta preservar su esfera de influencia y proyectar su modelo normativo. Ambas potencias utilizan retóricas de cooperación, pero sus agendas obedecen a intereses geoeconómicos, lo que puede llevar a instrumentalizar las necesidades africanas según objetivos externos. Por ello, cobra fuerza la necesidad de reconocer a África no como objeto pasivo de intervención, sino como actor político con capacidad de decisión y margen de maniobra. Su creciente peso demográfico, económico y diplomático le permite elegir con mayor autonomía entre socios internacionales. Esta competencia, si se gestiona adecuadamente, podría traducirse en mejores condiciones, más alternativas financieras y una verdadera transferencia tecnológica; pero también implica riesgos si promueve nuevas dependencias o fragmenta las estrategias nacionales del continente. En definitiva, África se ha convertido en un eje central de la rivalidad global entre China y la UE, y el modo en que estas potencias gestionen su competencia —con respeto, equilibrio y apertura— marcará no solo la

²¹⁰ European Commission. (2021). *The Global Gateway: A European strategy to boost smart, clean and secure links in digital, energy and transport*. Retrieved from <https://ec.europa.eu>

²¹¹ European Commission. (2020). *Towards a comprehensive Strategy with Africa: Joint Communication to the European Parliament and the Council*.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020JC0004>

²¹² The White House. (2022). *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov>

calidad de sus relaciones con el continente africano, sino también el tipo de multilateralismo que se proyectará en las próximas décadas²¹³.

6.2.2 Tecnología y Comercio

La dimensión tecnológica y comercial se ha transformado en un eje clave dentro de la competencia estratégica entre China y la Unión Europea en África. Más allá de las tradicionales iniciativas de ayuda al desarrollo o inversión en infraestructura física, ambos actores han redoblado sus esfuerzos por proyectar influencia a través de la transferencia de tecnologías digitales, la consolidación de cadenas de suministro, el comercio de materias primas estratégicas y la exportación de modelos normativos. Esta competencia no es meramente económica, sino que encarna visiones opuestas sobre el desarrollo, la gobernanza digital y la soberanía tecnológica, convirtiendo a África en un campo de experimentación y disputa simbólica por el orden global emergente²¹⁴.

China ha llevado a cabo una expansión rápida y sistemática de sus empresas tecnológicas en el continente africano, particularmente en áreas como telecomunicaciones, vigilancia urbana, infraestructura de datos y plataformas de comercio electrónico. Compañías como Huawei, ZTE, Alibaba Cloud y StarTimes han sellado acuerdos con numerosos gobiernos para desplegar redes 4G y 5G, implementar sistemas de identificación biométrica, instalar cámaras de reconocimiento facial e integrar plataformas de gestión centralizada de datos²¹⁵. Estas soluciones, que se ofrecen bajo condiciones de financiamiento flexibles y acompañadas de formación técnica, han sido vistas en muchos países africanos como herramientas útiles para reducir la brecha digital, modernizar servicios públicos y acelerar la inclusión digital. No obstante, desde la perspectiva europea, el avance chino ha suscitado serias preocupaciones en torno a la ciberseguridad, el riesgo de autoritarismo digital y el posible establecimiento de dependencias tecnológicas difíciles de revertir. La UE ha advertido que esta

²¹³ Huawei. (2021). *Connecting Africa: Huawei's 20-year story in Africa*. Retrieved from <https://www.huawei.com>

²¹⁴ China-Africa Research Initiative (CARI). (2022). *Data: Chinese loans to African governments*. Johns Hopkins University SAIS. Retrieved from <https://www.sais-cari.org/data>

²¹⁵ European Commission. (2023). *Critical Raw Materials Act*. Retrieved from <https://single-market-economy.ec.europa.eu>

infraestructura puede reforzar modelos de gobernanza poco democráticos, restringir el pluralismo político y desplazar a empresas europeas en un mercado emergente donde la competencia se define tanto por la eficiencia como por la orientación política de los socios²¹⁶.

En respuesta a esta tendencia, la Unión Europea ha intensificado su presencia en el ecosistema digital africano mediante iniciativas como el Global Gateway África–Europa, orientado a fomentar redes de datos sostenibles, seguras e inclusivas. En 2022, se anunció una inversión de hasta 150.000 millones de euros destinada a digitalización, transición energética y resiliencia sanitaria en el continente. Sin embargo, la ejecución efectiva de estos compromisos enfrenta obstáculos considerables, como la fragmentación institucional europea, la burocracia operativa y la limitada visibilidad frente a la oferta centralizada y pragmática del modelo chino. Mientras que Pekín actúa con rapidez y coordinación, Bruselas sigue luchando por alinear sus múltiples agencias, Estados miembros y actores privados bajo una estrategia coherente²¹⁷.

A nivel comercial, la competencia se expresa especialmente en el acceso a materias primas críticas necesarias para la transición energética global y la industria tecnológica avanzada. China ha consolidado su posición como actor dominante en países como la República Democrática del Congo, Zambia y Guinea, asegurando contratos para la explotación de litio, cobalto y tierras raras, así como el control de instalaciones de procesamiento²¹⁸. La UE, alarmada por su dependencia de proveedores externos, ha impulsado el *Critical Raw Materials Act* para garantizar cadenas de suministro seguras y sostenibles, incluyendo acuerdos con gobiernos africanos. No obstante, el rezago europeo en este ámbito ha permitido a China consolidar una ventaja estructural de difícil compensación, tanto en términos de presencia física como de control logístico. Más allá de los recursos, la competencia se extiende también al plano normativo. Mientras Pekín promueve estándares centrados en eficiencia, soberanía digital y neutralidad política, la UE insiste en marcos regulatorios basados en derechos humanos, transparencia,

²¹⁶ European External Action Service (EEAS). (2022). *Joint communication on EU-Africa Strategy*. Retrieved from <https://www.eeas.europa.eu>

²¹⁷ Tan-Mullins, M., Mohan, G., & Power, M. (2010). “Redefining ‘aid’ in the China–Africa context”. *Development and Change*, 41(5), pp.857–881.

²¹⁸ Mawdsley, E. (2018). “The changing geographies of foreign aid and development cooperation: Contributions from gift theory”. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 43(1), pp.91–103.

protección de datos y sostenibilidad medioambiental. Esta “diplomacia normativa” se manifiesta en la negociación de acuerdos, la promoción de marcos legales y el financiamiento de proyectos piloto que aspiran a demostrar la superioridad de sus respectivos enfoques de desarrollo²¹⁹.

Sin embargo, esta pugna corre el riesgo de instrumentalizar a África como campo de disputa geopolítica sin respetar plenamente sus dinámicas internas y prioridades soberanas. En muchos casos, los proyectos implementados —ya sean europeos o chinos— no responden a estrategias integrales definidas por los países africanos, sino a intereses geoeconómicos externos que reproducen patrones históricos de dependencia. La ausencia de mecanismos genuinos de participación local, transferencia real de tecnología y rendición de cuentas puede minar la legitimidad de ambas partes. En este sentido, urge superar la lógica de suma cero y fomentar una cooperación triangular más equilibrada, donde las iniciativas tecnológicas y comerciales se co-diseñen con actores africanos, contemplando sus realidades políticas, sociales y económicas²²⁰.

En definitiva, la dimensión tecnológica y comercial se ha convertido en uno de los frentes más dinámicos —pero también más sensibles— de la relación entre China, la Unión Europea y África. Lo que está en juego no es solo la cuota de mercado o el control de infraestructuras, sino la proyección de modelos de desarrollo, soberanía digital y legitimidad internacional. El modo en que ambas potencias gestionen esta rivalidad marcará no solo su posicionamiento futuro en el continente, sino también la forma en que África podrá ejercer su autonomía estratégica en un sistema internacional crecientemente fragmentado²²¹.

²¹⁹ Brautigam, D. (2020). “A critical look at Chinese ‘debt trap diplomacy’: The rise of a meme”. *Area Development and Policy*, 5(1), pp.1–14.

²²⁰ Kuo, L. (2018). *China is building a new Silk Road to Africa, and the US is not happy*. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com>

²²¹ Power, M., Mohan, G., & Tan-Mullins, M. (2012). *China's resource diplomacy in Africa: Powering development?*. Palgrave Macmillan.

Conclusiones

1. Resumen de los hallazgos clave

A lo largo de esta investigación se han analizado las múltiples dimensiones que estructuran la relación entre China y la Unión Europea en el marco de un orden internacional en transición hacia la multipolaridad. Los hallazgos revelan una relación marcada por una profunda interdependencia, pero también por crecientes tensiones estructurales. En áreas como sostenibilidad ambiental, tecnología, investigación científica o cooperación financiera verde, ambos actores han desarrollado mecanismos colaborativos mediante plataformas como Horizon Europe o la *EU-China Energy Cooperation Platform*. No obstante, estas dinámicas de cooperación conviven con desequilibrios comerciales, disputas en propiedad intelectual, diferencias sobre gobernanza digital y tensiones políticas —como las relacionadas con derechos humanos— que han generado un clima de desconfianza. La tendencia actual parece orientarse hacia una competencia estructural con espacios de cooperación selectiva. Los estudios de caso sobre la BRI, el acuerdo CAI y la cooperación en África ilustran cómo estas tensiones y sinergias se traducen en dinámicas concretas, lo que refuerza la necesidad de una estrategia europea más cohesionada, pragmática y de largo plazo.

2. Implicaciones y escenarios futuros

Ante un escenario global cada vez más fragmentado, la UE enfrenta el reto de replantear su estrategia hacia China desde una lógica más pragmática y menos ideologizada. Más que insistir en imponer marcos normativos unilaterales, Bruselas debería promover espacios de diálogo técnico y político basados en el reconocimiento mutuo de diferencias sistémicas. Esto no implica renunciar a sus valores fundacionales, sino adaptar su diplomacia normativa a un entorno de competencia global, priorizando resultados concretos en ámbitos donde existan intereses compartidos, como la transición energética, las infraestructuras sostenibles, la gobernanza digital responsable, la educación superior o las finanzas verdes.

En este contexto, sería clave reactivar institucionalmente canales como el *EU-China High-Level Economic and Trade Dialogue*, aunque sea de forma parcial o temática, e impulsar una mayor descentralización de la cooperación a través de redes de ciudades,

universidades y centros de investigación. Paralelamente, la UE debe reforzar su autonomía estratégica no solo en el plano tecnológico y económico, sino también en términos de visión política: diversificar sus alianzas, reducir dependencias críticas y consolidar una narrativa propia frente a China y frente a sus socios occidentales. A futuro, la sostenibilidad de la relación bilateral dependerá de la capacidad de ambas partes para canalizar su interdependencia sin caer en la confrontación abierta. El margen de cooperación existe, pero exige un enfoque más flexible, menos reactivo y con mayor visión estratégica.

3. Limitaciones y áreas para futuras investigaciones

Este trabajo presenta algunas limitaciones. Al tratarse de un análisis documental y bibliográfico, no incluye entrevistas ni trabajo de campo, lo que restringe el acceso a visiones cualitativas clave. La rapidez con la que evoluciona la política internacional puede también dejar obsoletas algunas proyecciones. Además, la escasez de datos desagregados sobre inversión tecnológica o cooperación subnacional limita la precisión de ciertos análisis empíricos. Para futuras investigaciones, sería útil realizar estudios comparativos sobre la estrategia china en otras regiones (como América Latina o Asia Central) frente a las respuestas europeas; profundizar en la diplomacia educativa y científica como herramienta de construcción de confianza; integrar análisis cuantitativos que midan el impacto real de proyectos como la BRI en términos de sostenibilidad; y explorar cómo la relación triangular China–UE–África puede evolucionar en el marco de una arquitectura multilateral en transformación.

Bibliografía

A

Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), 271–285.

Alden, C., & Large, D. (2019). *New Directions in Africa–China Studies*. Routledge.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2023). *Resolución ES-10/21*.
<https://digitallibrary.un.org/record/4019610>

B

Biedermann, R., & Gallelli, B. (2021). Managing asymmetries: EU–China relations and interdependence in the BRI era. *Asia Europe Journal*, 19, 167–184.

Borrell, J. (2023). *Geopolitical Realignment in the Age of Multipolarity: EU Foreign Policy Challenges*. *EUISS Chaillot Paper*.

Borrell, J. (2020). *Why Europe Needs Strategic Autonomy*. Project Syndicate.

Bouchard & Peterson, 2011; UNCTAD, 2022; European External Action Service [EEAS], 2021; Zhao, 2023

Brandenburg & de Wit, 2020; China Education Association for International Exchange [CEAIE], 2021; European University Association [EUA], 2022

Brautigam, D. (2020). A critical look at Chinese ‘debt trap diplomacy’: The rise of a meme. *Area Development and Policy*, 5(1), 1–14.

Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.

C

Casarini, N. (2015). Is Europe to benefit from China's Belt and Road Initiative?. Istituto Affari Internazionali.

China-Africa Research Initiative (CARI). (2022). Data: Chinese loans to African governments. Johns Hopkins University SAIS. Retrieved from <https://www.sais-cari.org/data>

Chomsky & Herman, 2002; Said, 1978

Climate Action Tracker. (2024). China Country Assessment. <https://climateactiontracker.org/countries/china>

E

EBRD. (2019). Transition Report 2019-20: Better Governance, Better Economies.

EEAS. (2021). EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific.

European Commission. (2024). AI Act: Regulation on Artificial Intelligence. https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/eu-data-protection-rules_en

European Commission. (2023). The Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). <https://climate.ec.europa.eu>

European Commission. (2023). Critical Raw Materials Act. Retrieved from <https://single-market-economy.ec.europa.eu>

European Commission. (2021). Global Gateway: A European Strategy to Boost Smart, Clean and Secure Links.

European Commission. (2021). The Global Gateway: A European strategy to boost smart, clean and secure links in digital, energy and transport.

European Commission. (2021). Global Gateway: Connecting Europe to the World.

European Commission. (2020). White Paper on foreign subsidies in the Single Market.

European Council. (2022). Strategic Compass for Security and Defence.

European External Action Service (EEAS). (2022). Joint communication on EU-Africa Strategy. Retrieved from <https://www.eeas.europa.eu>

G

Gaspers, J. (2021). The European Union's strategic autonomy and the China challenge. European Union Institute for Security Studies.

García-Herrero, A., & Xu, J. (2019)

Ghiasi & Zhou, 2017; European External Action Service [EEAS], 2022.

H

Hanemann, T., & Huotari, M. (2018). Chinese FDI in Europe: 2018 Update. MERICS.

Hanemann & Huotari, 2018; García-Herrero & Xu, 2019

Hurley et al., 2018; World Bank, 2020

Huawei. (2021). Connecting Africa: Huawei's 20-year story in Africa. Retrieved from <https://www.huawei.com>

I

Ikenberry, G. J. (2011). Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order. Princeton University Press.

K

Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23–33.

Kuo, L. (2018). China is building a new Silk Road to Africa, and the US is not happy. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com>

Kupchan, C. (2012). No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn. Oxford University Press.

Kynge, J., & Peel, M. (2016). Brussels rattled as China reaches out to Central and Eastern Europe. *Financial Times*.

M

Mastorocco, N., & Taddei, F. (2023). Italy and the Belt and Road Initiative: From Enthusiasm to Retrenchment. Istituto Affari Internazionali.

Mawdsley, E. (2018). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: Contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 43(1), 91–103.

MERICS. (2023). EU-China Digital and Tech Relations: Strategic Misalignment. <https://merics.org>

Ministry of Commerce of the People's Republic of China. (2024). Notice on launching anti-dumping investigation on French brandy. <http://english.mofcom.gov.cn/>

N

NDRC, 2015; Chatzky & McBride, 2020

Nye, J. S. (2015). *Is the American Century Over?* Polity Press.

P

Panda, J. P. (2022). *China's Perceptions of the EU's Indo-Pacific Strategy: Between Strategic Irrelevance and Containment Fears*. Observer Research Foundation (ORF) Occasional Paper.

Power, M., Mohan, G., & Tan-Mullins, M. (2012). *China's resource diplomacy in Africa: Powering development?* Palgrave Macmillan.

Q

Qin & Mok, 2019; Times Higher Education, 2023; European Commission, 2022

R

Reglamento de control de inversiones extranjeras

S

Shambaugh, 2013; Yan, 2011; Kennedy, 2010

Smith, M. (2018). *The European Union and the United States: Competition and Convergence in the Global Arena*. *International Politics*, 55, 415–433.

Stanzel, A. (2022). “China and Russia: A Strategic Partnership with Limits”, ECFR Policy Brief.

T

Tan-Mullins, M., Mohan, G., & Power, M. (2010). Redefining ‘aid’ in the China–Africa context. *Development and Change*, 41(5), 857–881.

The White House. (2022). U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov>

Tonchev, P. (2017). China’s Road: into the Western Balkans. European Union Institute for Security Studies (EUISS).

Tunsjø, Ø. (2023). *The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostructural Realism*. Columbia University Press.

W

Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.

Wang, Z. (2022). *China’s View on European Engagement with Taiwan*. *Journal of Contemporary China*, 31(136), 559–574.

X

Xinhua / CGTN (2023). Artículos sobre “EU’s loss of strategic autonomy.”

Recogen críticas desde Pekín sobre la supuesta subordinación europea a EE.UU.

Xinhua. (2015). China y Europa: 40 años de relaciones diplomáticas. Recuperado de <http://www.xinhuanet.com/world/chinaeurope40/iframe2.htm>

Embajada de la República Popular China ante la Unión Europea. (2023). Panorama general de las relaciones entre China y la Unión Europea en 2023. Sitio web oficial de la Embajada de la República Popular China ante la Unión Europea.

Z

Zielonka, J. (2021). Europe as a Global Actor: Reality or Illusion? *Journal of Common Market Studies*, 59(1), 29–42.

Zhang, Y. (2021). *Community of Shared Future and China's Vision of Global Order. Journal of Chinese Political Science*, 26(3), 333–352.

Zhou, H. (2021). “China’s Subnational Diplomacy in Europe: Beyond Economic Engagement”, *Journal of Contemporary China*.