

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

Tesis Doctoral

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA
ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO
DEL GIGANTE CHINO**

2009

Autor

José Antonio Maiza Larrarte

Dirección de la Tesis

Dr. D. Jaime del Castillo Hermosa

Dr. D. Ricardo Bustillo Mesanza

© José Antonio Maiza Larrarte, 2010

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento de Economía Aplicada V

DEDICATORIA

A mis padres José Antonio y Milagros,
a mis hermanos Luis, Lourdes y Txaro,
a Mikel y Julen,
a Aitor, Aimar y Aroa

AGRADECIMIENTOS

Mi más sincero agradecimiento a todas las personas que me han ayudado a escribir esta tesis doctoral. Quiero agradecer muy especialmente la amabilidad, el apoyo, los consejos cercanos y la esmerada dedicación de los dos directores de esta tesis, el Dr. D. Jaime del Castillo y el Dr. D. Ricardo Bustillo.

Muchas gracias a los compañeros y amigos que me han animado en todo momento. Gracias Ignacio por lanzarme a esta aventura.

INDICE PRINCIPAL

I.	INTRODUCCIÓN.....	3
II.	IRRUPCIÓN DE CHINA EN EL ESCENARIO ECONÓMICO INTERNACIONAL.....	12
II.1.	EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE ASIÁTICO.....	12
II.1.1.	Antecedentes históricos.....	12
II.1.2.	La transición y modernización económica de China.....	16
II.1.3.	Retos y perspectivas de la economía china.....	27
II.2.	EFFECTOS SOCIOECONÓMICOS DERIVADOS DEL AUGE DE CHINA.....	34
II.2.1.	Cambio en los flujos de inversión extranjera directa y en la estructura de la oferta y la demanda mundial de bienes y servicios.....	34
II.2.2.	Impulso a la integración de las economías del sudeste asiático.....	41
II.2.3.	Reasignación del factor mano de obra y de los recursos financieros.....	43
II.2.4.	Aumento del consumo mundial de materias primas y energía.....	47
II.2.5.	Propagación del sello "made in China" en el mercado de productos electrónicos y tecnológicos.....	50
II.3.	CONCLUSIONES.....	53
III.	DESARROLLO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA.....	60
III.1.	INTRODUCCIÓN.....	60
III.2.	PRIMERA ETAPA: 1975-1984. PRIMEROS CONTACTOS COMERCIALES.....	62
III.3.	SEGUNDA ETAPA: 1985-1994. DESARROLLO DEL COMERCIO Y DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS.....	70
III.3.1.	Estrechamiento de la relación con China.....	70
III.3.2.	Establecimiento tardío de acuerdos comerciales y económicos.....	73
III.3.3.	Lanzamiento del Programa de Cooperación.....	75
III.3.4.	Diseño de una estrategia europea para el continente asiático.....	77
III.4.	TERCERA ETAPA: 1995-2005. PUESTA EN MARCHA DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-CHINA.....	80
III.4.1.	Creación de la alianza chino-europea.....	80
III.4.2.	Discrepancias en torno a los derechos humanos y los valores democráticos.....	93
III.4.3.	Las negociaciones de acceso a la OMC como llave de entrada al mercado chino.....	96
III.4.4.	Consolidación de un conjunto de instrumentos para el diálogo bilateral....	104

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

III.4.5. Ampliación del Programa de Cooperación.....	113
III.4.6. Limitado éxito de la estrategia de acercamiento a Asia	121
III.5. CONCLUSIONES	124
IV. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA.....	130
IV.1. INTRODUCCIÓN	130
IV.2. COMERCIO EXTERIOR ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA.....	131
IV.2.1. Revisión de los fundamentos de la Teoría de Comercio Internacional ante el nuevo modelo de internacionalización de la producción	131
IV.2.2. Análisis de las principales magnitudes del comercio exterior entre la Unión Europea y China	136
IV.2.3. Análisis sectorial de los bienes intercambiados entre la Unión Europea y China.....	144
IV.2.4. Análisis de los flujos comerciales entre los Estados Miembros y China.....	152
IV.2.5. Relevancia del comercio intraindustrial entre la Unión Europea y China ...	158
IV.2.6. Análisis de la complementariedad del comercio exterior entre la Unión Europea y China	168
IV.2.7. Utilización de los instrumentos de defensa del comercio justo	177
IV.2.8. El conflicto del sector textil entre la Unión Europea y China.....	190
IV.3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.....	197
IV.3.1. Marco teórico de los flujos de inversión extranjera directa.....	197
IV.3.2. Evolución y relevancia de la inversión extranjera directa de la Unión Europea en China.....	201
IV.3.3. Barreras no arancelarias a la inversión y a la exportación de las empresas europeas en China	218
IV.3.4. Actuaciones en defensa de los derechos de propiedad intelectual	225
IV.4. CONCLUSIONES	229
V. EXAMEN Y VALORACIÓN DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA CHINA	237
V.1. INTRODUCCIÓN	237
V.2. POLÍTICA ECONÓMICA Y COMERCIAL.....	242
V.2.1. Lanzamiento de las negociaciones para un nuevo Acuerdo de Comercio y Cooperación	242
V.2.2. Defensa del comercio internacional y de la apertura al exterior.....	244
V.2.3. Generación de condiciones apropiadas para la inversión en la RPC	246
V.2.4. Mejora de las medidas de apoyo a las empresas europeas	248
V.2.5. El diálogo y la negociación como principal vía para la solución de conflictos	250

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

V.2.6.	Promoción de una actitud más responsable de China en los organismos económicos internacionales	251
V.2.7.	Reflexión sobre la nueva estrategia económica hacia China y las dificultades de la UE para hacer frente a los retos de la globalización	253
V.3.	POLÍTICA DE RELACIONES EXTERIORES.....	262
V.3.1.	Medidas para una transición sosegada hacia un nuevo equilibrio internacional de fuerzas	262
V.3.2.	Fortalecimiento de Naciones Unidas y de las instituciones internacionales	267
V.3.3.	Apoyo a la transición de China hacia una sociedad más abierta y plural.....	269
V.4.	POLÍTICA DE COOPERACIÓN.....	273
V.4.1.	Medidas para fortalecer la cooperación bilateral	273
V.4.2.	Documento Estrategia País de China 2007-2013.....	276
V.5.	CONCLUSIONES	279
VI.	CONCLUSIONES FINALES	289
VII.	BIBLIOGRAFÍA	303
ANEXO	POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COMPETIR EN EL ESCENARIO ECONÓMICO GLOBAL.....	328

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Índice de Cuadros

Cuadro 1	Tasa de variación del PIB en China, los Estados Unidos, la UE y Japón	12
Cuadro 2	Introducción del sistema de precios de mercado por segmentos de actividad	18
Cuadro 3	Cronología de las reformas económicas en China	19
Cuadro 4	Entradas de Inversión Extranjera Directa en China	20
Cuadro 5	Estructura productiva de China por sectores de actividad (1978-2006).....	25
Cuadro 6	Ingresos per cápita de las zonas rurales y urbanas de China	29
Cuadro 7	Cronología de las relaciones económicas y comerciales entre la Unión Europea y China.....	61
Cuadro 8	Comercio exterior entre la UE y China. 1960-1984.....	68
Cuadro 9	Comercio exterior entre la UE y China. 1987-1994.....	74
Cuadro 10	Volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón a China y a los países en desarrollo de Asia. 1976-1991.....	76
Cuadro 11	Acuerdos de Cooperación de la UE con los países asiáticos.....	79
Cuadro 12	Instrumentos para el diálogo entre la UE y China.....	106
Cuadro 13	Compromisos adquiridos en los proyectos de cooperación UE-China. 1998-1999.....	117
Cuadro 14	Desembolsos de Ayuda Oficial al Desarrollo a China	118
Cuadro 15	Cooperación de la Comisión Europea con China bajo el DEP 2002-2006. PIN 2002-2004.....	119
Cuadro 16	Cooperación de la Comisión Europea con China bajo el DEP 2002-2006. PIN 2005-2006.....	120
Cuadro 17	Principales cifras de comercio exterior de la UE-27 con China.....	136
Cuadro 18	Relevancia para la Unión Europea de sus relaciones comerciales con China.....	137
Cuadro 19	Ranking de los diez principales socios comerciales de la UE-27* (2007)	138
Cuadro 20	Modelo de comercio de China: ventaja comparativa según fase de producción.....	140
Cuadro 21	Cuotas de importaciones y exportaciones mundiales*. 1999-2006.	142
Cuadro 22	Relevancia para China de sus relaciones comerciales con la Unión Europea*	144
Cuadro 23	Tipo de productos intercambiados con China, según secciones arancelarias (2007)	145
Cuadro 24	Comercio exterior entre la UE y China. Sección 7: Maquinaria y equipo de transporte (2007)	147
Cuadro 25	Valor unitario de las exportaciones e importaciones Sección 7: Maquinaria y equipo de transporte (2007).....	148
Cuadro 26	Comercio exterior entre la UE y China. Sección 8: Artículos manufacturados diversos (2007).....	149
Cuadro 27	Comercio exterior entre la UE y China. Sección 6: Artículos manufacturados según su material (2007).....	150
Cuadro 28	Relevancia para la Unión del comercio exterior con China, según secciones arancelarias (2007).....	152
Cuadro 29	Posición comercial de los Estados Miembros con China. 1999-2007.....	154
Cuadro 30	Relevancia del comercio exterior de los Estados Miembros con China. 2007.....	156
Cuadro 31	Composición del comercio exterior con China de los principales Estados Miembros según secciones arancelarias (2007).....	157
Cuadro 32	Relevancia del comercio exterior con China de los principales Estados Miembros según secciones arancelarias (2007).....	158

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 33 Magnitud del comercio intraindustrial entre la UE-27 y China. Índices de Grubel y Lloyd.....	165
Cuadro 34 Índice de comercio intraindustrial de los bienes de la Sección 7: Maquinaria y equipo de transporte (2007).....	167
Cuadro 35 Cuota de mercado mundial de las exportaciones según el grado de contenido tecnológico.....	170
Cuadro 36 Cuota de mercado mundial de las exportaciones según la intensidad de los factores de producción.....	171
Cuadro 37 Indicador de ventaja comparativa según nivel tecnológico e intensidad de los factores de producción.....	172
Cuadro 38 Oportunidades para las empresas industriales europeas en el mercado chino.....	176
Cuadro 39 Oportunidades para las empresas de servicios europeas en el mercado chino.....	177
Cuadro 40 Instrumentos de la UE para la defensa del comercio internacional justo.....	179
Cuadro 41 Investigaciones iniciadas por la Comisión Europea. 1980-2007.....	180
Cuadro 42 Posicionamiento de la UE en el uso de las medidas anti-dumping y anti-subsidio.....	188
Cuadro 43 Ranking de países con un mayor número de investigaciones anti-dumping iniciadas en su contra. 1995-2006.....	189
Cuadro 44 Cronología del conflicto textil entre China y la UE.....	192
Cuadro 45 Cronología del conflicto textil entre China y los Estados Unidos.....	193
Cuadro 46 Tasas de crecimiento pactadas para las importaciones chinas de textil y vestido (acuerdo de 10 de junio de 2005).....	194
Cuadro 47 Stock de inversión extranjera directa en la UE-15 y los Estados Unidos.....	199
Cuadro 48 Stock de inversión extranjera directa de la UE-27.....	204
Cuadro 49 Evolución de los flujos de inversión extranjera directa de la UE-27.....	206
Cuadro 50 Principales fusiones y adquisiciones realizadas en el mundo en 2007.....	209
Cuadro 51 Relevancia de la inversión de los Estados Miembros en China. 2006.....	210
Cuadro 52 Destino sectorial de la inversión europea en China. 2005.....	211
Cuadro 53 Liberalización arancelaria de China en determinados sectores.....	219
Cuadro 54 Resumen de obstáculos no arancelarios de acceso al mercado chino y estimación de su impacto cuantitativo ⁽¹⁾	223
Cuadro 55 Estadística de bienes falsificados detectados en las aduanas de la UE. 2007.....	226
Cuadro 56 Cooperación de la Comisión Europea con China bajo el DEP 2007-2013. PIP 2007-2010.....	278

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Índice de Gráficos

Gráfico 1	Evolución de las cifras de comercio exterior de China (1989-2006)	22
Gráfico 2	Evolución de las reservas y el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente de China (1997-2007).....	24
Gráfico 3	Evolución de la cifra de alumnos que cursa estudios de educación superior en China.....	26
Gráfico 4	Evolución del gasto en I+D en China.....	27
Gráfico 5	Mapa de las principales regiones de China.....	28
Gráfico 6	Evolución de la Inversión Extranjera Directa en China según el origen del capital.....	35
Gráfico 7	Evolución de las exportaciones e importaciones de China por regiones mundiales. 1996-2006.....	39
Gráfico 8	Evolución del empleo industrial en China y los Estados Unidos.....	45
Gráfico 9	Evolución del consumo de petróleo de China y de la cotización del barril de petróleo (1971-2005).....	48
Gráfico 10	Ahorro previsto en el Protocolo de Kyoto y aumento de emisiones de CO ₂ de China, India y los Estados Unidos.....	50
Gráfico 11	Evolución de las exportaciones de bienes TIC	52
Gráfico 12	Evolución de la cifra de exportaciones e importaciones de la UE con China (1995-2005).....	97
Gráfico 13	Evolución de las importaciones de la UE-27 por regiones del mundo.....	138
Gráfico 14	Evolución de las importaciones de China de las principales economías del sudeste asiático.....	139
Gráfico 15	Evolución de las importaciones de la UE-27 de las principales economías del sudeste asiático.....	141
Gráfico 16	Comparación de la evolución de las exportaciones e importaciones de la UE, los Estados Unidos y Japón con China. 2002-2006.....	143
Gráfico 17	Evolución de las importaciones de las secciones arancelarias más significativas (1999-2007)	146
Gráfico 18	Principales productos importados por la UE de China (2007)	151
Gráfico 19	Países de la UE con mayor volumen de comercio exterior con China. 2007.	153
Gráfico 20	Representación gráfica del concepto de comercio intraindustrial e interindustrial de un país*	162
Gráfico 21	Comparación de las principales metodologías de análisis del comercio intraindustrial	164
Gráfico 22	Evolución de la cifra de producción de turismos (2002-2007)	174
Gráfico 23	Países con un mayor número de medidas anti-dumping en vigor. 31 de diciembre de 2006.....	180
Gráfico 24	Investigaciones iniciadas por la Comisión Europea en relación con procesos de adopción de medidas antidumping y anti-subsidio	183
Gráfico 25	Total de investigaciones anti-dumping iniciadas contra China y el resto del mundo. 1995-2006.	186
Gráfico 26	Evolución de la inversión extranjera directa de la UE* en China (2001-2007)	205
Gráfico 27	Stock de IED de la UE-27 en el extranjero (2004-2006).....	207
Gráfico 28	Ingresos generados por la IED europea en China (2002-2006).....	215
Gráfico 29	Participación de China en el stock de IED en la UE* (2001-2006).....	216

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Gráfico 30 Índice de medición del grado de restricción normativa a la entrada de IED (1=economía totalmente cerrada, 0=economía plenamente abierta).....	220
Gráfico 31 Intensidad de inversión en I+D. 2005*.....	257
Gráfico 32 Evolución del empleo en la UE-27, los Estados Unidos y Japón (1997-2006).....	259

Índice de Acrónimos

- ACP: Países de África, el Caribe y el Pacífico;
ALC: Acuerdo de Libre Comercio;
AMF: Acuerdo Multifibras;
APEC: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico;
ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático;
ASEM: Cumbre Asia-Europa;
CEE: Comunidad Económica Europea;
CEIBS: Escuela Internacional de Negocios China-Europa;
CEMI: Instituto de Gestión Empresarial China-Europa;
CII: Comercio Intraindustrial;
CNAE: Clasificación Nacional de Actividades Económicas;
DPI: Derechos de Propiedad Intelectual;
EPE: Estrategia de Promoción de Exportaciones;
FEAG: Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización;
FEDER: Fondo Europeo para el Desarrollo de las Regiones;
FMI: Fondo Monetario Internacional;
GATT: Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles;
I+D: Investigación y Desarrollo;
I+D+i: Investigación, Desarrollo e Innovación;
IED: Inversión Extranjera Directa;
IET: Instituto Europeo de Tecnología;
ISI: Industrialización Sustitutiva de Importaciones;
MFN: Nación Más Favorecida;
NUTS: Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas;
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico;
OMC: Organización Mundial de Comercio;
ONU: Organización de las Naciones Unidas;
PIB: Producto Interior Bruto;
PYME: Pequeña y Mediana Empresa;
RPC: República Popular China;
SGP: Sistema de Preferencias Generalizadas;
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación;
UE: Unión Europea;
UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo;

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

ZEE: Zona Económica Especial.

I. INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

La última década del siglo XX y los primeros años del nuevo siglo XXI se caracterizan por un profundo cambio del escenario económico internacional. Los efectos de la globalización económica se acentúan como consecuencia de la reducción de los costes de transporte y las nuevas aplicaciones empresariales de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Gracias a estos avances se difuminan los obstáculos para dividir internacionalmente la cadena de valor; en la actualidad, para competir eficientemente, las empresas tienen que elegir las naciones que reúnen las características más apropiadas para maximizar la rentabilidad obtenida en cada uno de los eslabones del proceso de producción.

Este cambio coincide con la puesta en marcha de un profundo proceso de reformas económicas y sociales en China. A finales de los 70, Deng Xiao Peng decide impulsar, de forma experimental, una serie de iniciativas para conceder un mayor protagonismo a los mercados en la economía. Ante el éxito obtenido, durante los 80 y los 90 se adoptan nuevas medidas para reducir el intervencionismo público y, lo que es más importante, se decide fomentar la apertura al exterior de la economía china. De esta forma, el país asiático se añade al abanico de posibilidades que el nuevo escenario económico ofrece a las empresas.

En una primera etapa desembarcan en China principalmente empresas de otros países del sudeste asiático (Japón, Corea del Sur, Singapur, etc.), atraídas sobre todo por los ínfimos costes laborales del país. Sin embargo, de forma paulatina, también las empresas estadounidenses y europeas deciden instalarse en el país chino. Las reformas internas, unidas a la llegada de capitales, tecnologías y nuevas formas de gestión empresarial más eficientes (know-how) del exterior propician un periodo de crecimiento económico ininterrumpido y muy intenso que modifican de forma radical el papel de China en el mundo.

El despegue del gigante chino supone uno de los máximos exponentes de la importancia de los cambios introducidos por la globalización en los fundamentos de la economía mundial. Con una población de 1.300 millones de personas, y a pesar de que buena parte de sus habitantes todavía vive en la pobreza, China es hoy en día una de las principales economías mundiales. No sólo eso, su nuevo estatus económico lo convierte en un agente de máxima relevancia en la adopción de decisiones en todos los planos de orden mundial (seguridad internacional, sostenibilidad medioambiental, etc.).

El auge de China ha tenido, sin duda, relevantes efectos sobre las relaciones económicas internacionales: se ha desplazado la curva de la oferta mundial de trabajo, han cambiado los puntos de origen y destino de los flujos de inversión, se han alterado sustancialmente los patrones de comercio exterior, se han modificado los movimientos de masa monetaria, etc. Más aún, la irrupción del gigante asiático ha provocado cierta desorientación en la estrategia política y económica de las potencias hegemónicas, esto es, los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, plácidamente satisfechas con el anterior equilibrio de fuerzas.

En este contexto, el principal objetivo de esta tesis consiste en analizar y valorar las políticas públicas adoptadas por la Unión Europea (UE) ante el resurgimiento económico del gigante chino. En principio, las políticas europeas parecen apostar por una asociación estratégica UE-China basada en la confianza y el respeto mutuo, en la que cada parte asume responsablemente sus obligaciones, y en la que el comercio y las relaciones económicas se desarrollan atendiendo a las reglas de mercado.

No obstante, la consolidación de esta asociación estratégica parece encontrarse con notables dificultades. Las autoridades europeas no cesan en reclamar a sus colegas chinos que adopten las medidas necesarias para garantizar el libre funcionamiento de los mercados. En concreto, las principales reivindicaciones se plantean en relación con los obstáculos de acceso al mercado chino, la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI), y los subsidios y ayudas ilegales a la exportación.

Desde la perspectiva europea, el protagonismo de estos elementos "fuera de mercado" provoca que los agentes privados no dispongan de la información ni de los medios para gestionar adecuadamente las oportunidades y los retos que plantea la economía china. Y, en este sentido, se puede entender que la actuación desarrollada por las autoridades europeas a través de las políticas públicas resulta no sólo necesaria sino clave para crear un marco de actuación adecuado para los agentes privados.

Aparentemente, los argumentos que justifican la intervención de las autoridades europeas tienen sólida base. Sin embargo, este estudio también pretende averiguar si el discurso teórico de apertura al exterior y de libertad de comercio en no pocas ocasiones resulta incoherente con las prácticas proteccionistas de la Unión. Lo que es más importante, este trabajo trata de evaluar si

esta falta de consistencia entre teoría y praxis está impidiendo un análisis real de los problemas de la economía europea y, por lo tanto, el diseño y la adopción de políticas verdaderamente efectivas para gestionar adecuadamente los retos que plantea el gigante chino.

Además, para sopesar el papel de las políticas públicas, se antoja conveniente plantearse otro tipo de preguntas complementarias. Por ejemplo, ¿cuáles son las oportunidades y amenazas que afronta la economía europea en este nuevo escenario?. ¿Y cuáles los potenciales impactos directos e indirectos derivados del crecimiento económico de China?. Hasta el momento no parece que la irrupción del país asiático haya afectado negativamente a la competitividad europea, pero ¿qué sucederá durante los próximos años?. ¿Puede la UE resultar beneficiada del desarrollo económico chino?.

El segundo objetivo de esta tesis, estrechamente relacionado con el anterior, consiste en valorar la solidez y las implicaciones de la asociación chino-europea en el juego de alianzas internacionales. El estudio trata de analizar también desde este ángulo cuáles son los pilares sobre los que descansa la asociación estratégica UE-China. Como hipótesis de partida se plantea que el interés europeo radica esencialmente en la esfera de las relaciones económicas, en tanto que los propósitos del país asiático trascienden esta dimensión y buscan el apoyo europeo en cuestiones geoestratégicas.

La UE parece decidida a convertirse en el principal valedor de la incorporación del gigante chino a los principales organismos multilaterales. Las autoridades europeas alegan que a través de esta estrategia se pretende que la composición de estos organismos se adapte a la nueva realidad socioeconómica mundial. Sin embargo, el relevante caso de las negociaciones de adhesión de China a la OMC plantea dudas en cuanto a la verdadera razón de ser de los intereses que realmente subyacen bajo el noble alegato europeo.

Por su parte, China mantiene unas relaciones exteriores no demasiado amistosas con los Estados Unidos y Japón, con lo que la posibilidad de formar una alianza estratégica con la Unión Europea se contempla como una opción más que interesante. Aparentemente la República Popular China (RPC) puede desear la creación de un nuevo orden mundial multipolar que rompa con el poder hegemónico de los Estados Unidos en el mundo y de Japón en la región. De hecho, tal vez también la UE podría estar contemplando con cierto interés la posibilidad de reducir su nivel de dependencia de los Estados Unidos.

En todo caso, hay que considerar que probablemente la perdurabilidad de la asociación estratégica UE-China en el ámbito internacional se encuentra condicionada por la evolución de sus relaciones económicas bilaterales. Si, en efecto, se confirma que las políticas europeas apuestan por actitudes proteccionistas, o bien que las autoridades chinas persisten en su falta de transparencia, se antoja realmente complicado que la asociación chino-europea tenga un futuro mínimamente prometedor.

Es más, en este escenario no resultaría desdeñable como hipótesis el fortalecimiento del Eje Atlántico UE-Estados Unidos para hacer frente al poderío chino. No se ha de olvidar que, a diferencia de la amistosa postura de la Unión, los Estados Unidos perciben a China como un competidor estratégico en el plano económico y como un país al menos "sospechoso" en el ámbito de la seguridad internacional.

En cuanto al enfoque del estudio, hay que subrayar que se toma como eje del análisis las relaciones económicas entre la UE y China. De tal modo, aunque resulta evidente que el fenómeno chino trasciende las barreras de la economía, este estudio pretende tener en cuenta otro tipo de cuestiones únicamente en la medida en que resulta imprescindible para entender el comportamiento económico de los diferentes agentes. La situación de los derechos humanos en China, la sostenibilidad medioambiental del planeta, la seguridad internacional, etc., son temas que inevitablemente han de ser tratados, pero su análisis no forma parte de los objetivos de este estudio y, por lo tanto, no se estudian con el grado de exhaustividad que sin duda merecen.

En lo que se refiere a la metodología de trabajo, se toma como base el examen detallado de las fuentes primarias de información, esto es, los documentos elaborados por la propia Comisión Europea en el proceso de definición de su estrategia con China. Estos documentos contienen gran cantidad de información relevante sobre el discurso teórico y sobre las ideas de fondo de la Unión en sus relaciones con el país asiático, y también resultan de gran utilidad para entender la evolución sobre la idea de China en el pensamiento europeo.

Esta información se contrasta y complementa con los resultados del análisis de los datos de las relaciones económicas entre la UE y China, principalmente las cifras de comercio exterior, inversión y cooperación económica. Lógicamente, también se tienen en cuenta los posibles

impactos indirectos o difusos generados a través de modificaciones en las cifras de comercio e inversión de terceros países.

Respecto a la estructura de los contenidos, tras este primer apartado introductorio, el Capítulo II se dedica al análisis sintético de los rasgos que definen el crecimiento económico del gigante chino y de los principales efectos ocasionados en la economía mundial. Este capítulo proporciona un contexto necesario, ya que difícilmente pueden entenderse y mucho menos juzgarse las políticas públicas de la Unión Europea en sus relaciones económicas con China si no se conocen las principales características socioeconómicas del gigante asiático.

A continuación, el Capítulo III recoge un detenido estudio de la evolución reciente de las relaciones entre la Unión Europea y China. En este capítulo se refleja la actitud mostrada por la UE ante el veloz crecimiento económico del país asiático y se analiza el proceso de desarrollo de las políticas públicas de la Unión hacia China. Se trata de un apartado que recoge algunos primeros resultados de gran interés, ya que analiza los motivos de algunas trascendentales decisiones europeas y estudia la solidez de los cimientos sobre los que se asienta la actual asociación estratégica.

Seguidamente, en el Capítulo IV se analizan los principales desafíos que afronta la economía europea como consecuencia del auge del gigante asiático. Además de un detallado análisis de las cifras de comercio exterior y de inversión, se incluye una reflexión sobre las oportunidades y amenazas observadas de cara al futuro. Igualmente, se recoge la importancia de los elementos "no de mercado" como condicionantes de las relaciones económicas entre la UE y China. En este punto resulta esencial el análisis de la posible bipolaridad de la Unión en relación con el comercio exterior, partidaria del libre comercio en un plano teórico, pero quizás proteccionista de su mercado en la práctica.

Posteriormente, en el Capítulo V se estudia con detenimiento el diseño actual de las políticas públicas europeas hacia la República Popular China. Durante estos últimos años la Comisión Europea ha hecho públicos un conjunto de documentos estratégicos que pretenden servir de guía para el desarrollo de las relaciones entre ambos socios. En este capítulo se estudia el contenido de estos nuevos documentos, se analizan las posibles novedades y se valora el grado de adecuación de estas políticas para hacer frente al reto chino. Además, complementariamente, también se examina la validez de las políticas públicas europeas dirigidas a gestionar los impac-

tos indirectos causados por el crecimiento económico de China y percibidos por la economía europea a través del fenómeno de la globalización.

El gigante asiático se nutre de las posibilidades de la globalización y, al mismo tiempo, alimenta el fenómeno de la globalización, de forma que los retos que plantea China son en buena medida un exponente de los que plantea la globalización. No cabe juzgar el beneficio o perjuicio económico de las relaciones chino-europeas a través de las cifras bilaterales de comercio e inversión, sino que se han de tener en consideración los efectos netos inducidos por estas relaciones en el bienestar económico de la Unión, también a través de los impactos de terceros países.

Tal y como señala el Comisario Europeo de Comercio Peter Mandelson "China es el mayor reto individualizado de la globalización". La pregunta que cabe plantearse es ¿se encuentra Europa preparada para hacer frente a estos retos?. ¿Son adecuadas las políticas públicas europeas?. Por tal motivo, de forma complementaria a reflexión planteada en el Capítulo V, en el Anexo de esta tesis se detalla el contenido y las consecuencias de la renovada estrategia de Lisboa, las políticas exteriores y de comercio internacional, las medidas para el fomento de la competitividad interior y las políticas sociales dirigidas a contrarrestar los posibles desequilibrios generados por los impactos de la globalización.

Finalmente, en el Capítulo VI se recogen las principales conclusiones del estudio y en el Capítulo VII se detalla la bibliografía empleada por el autor. Este trabajo pretende contribuir a arrojar un poco de luz sobre una cuestión de inmensa relevancia, rabiosa actualidad y gran complejidad. Asumidos los posibles aciertos y los probables errores que se hayan cometido en este proceso de reflexión, al menos se pretende que este documento pueda servir como estímulo a nuevas aportaciones sobre la materia.

II. IRRUPCIÓN DE CHINA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

II. IRRUPCIÓN DE CHINA EN EL ESCENARIO ECONÓMICO INTERNACIONAL

II.1. EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE ASIÁTICO

II.1.1. Antecedentes históricos

Durante los últimos años del siglo XX y los primeros del nuevo siglo XXI el escenario económico internacional ha experimentado muy profundos cambios. Sobresale la irrupción de una nueva potencia económica mundial, China, que tras dos siglos de profundo letargo ha decidido saltar al primer plano de la escena económica y plantar cara a las potencias hegemónicas de las últimas décadas, es decir, a la “tríada” definida por Ohmae en referencia a los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón (Ohmae, 1985).

El crecimiento económico registrado por China desde mediados de los 80 resulta sencillamente espectacular. Durante los últimos 20 años la tasa de variación interanual del PIB del país asiático se ha mantenido próxima al 10% de forma ininterrumpida, esto es, muy por encima de las tasas de entre el 1% y el 3% correspondientes a las primeras potencias mundiales en estos mismos años. En consecuencia, el PIB del gigante asiático ha pasado del 10º al 4º lugar en el ranking mundial en sólo 15 años, y en 2007 únicamente los Estados Unidos, Japón y Alemania obtienen un PIB superior¹.

Cuadro 1 Tasa de variación del PIB en China, los Estados Unidos, la UE y Japón

País/Area Económica*	1988-1997	1998-2007**	(% promedio anual variación del PIB real)
China	10,0	9,1	
Estados Unidos	3,0	3,1	
Unión Europea	2,3	2,4	
Japón	2,9	1,3	

* Año base específico de cada país.

** Estimaciones a partir de 2005.

Fuente: FMI. Base de Datos de Perspectivas de la Economía Mundial. Septiembre 2006.

¹ En 2007 los Estados Unidos obtiene el PIB más elevado con 13.843.825 millones de dólares, por delante de Japón con 4.383.762 millones, Alemania con 3.322.147 y China con 3.250.827 millones de dólares (Base de Datos de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, abril de 2008).

En este sentido, hay que destacar que, si bien ya se han observado procesos de crecimiento de similar intensidad durante la segunda mitad del siglo XX (Japón en las décadas de los 60 y los 70, posteriormente los tigres asiáticos, etc.), lo que convierte el caso chino en un fenómeno verdaderamente único son las enormes dimensiones del país que está registrando este proceso de expansión. Basta con señalar que 1.300 millones de personas viven en este país, una quinta parte de la población mundial.

Se ha de recordar que China fue una de las principales potencias mundiales hasta comienzos del siglo XIX. Sin embargo, varios hechos acontecidos durante ese siglo modifican radicalmente esta situación. A comienzos del siglo XIX la dinastía manchú se colapsa y se constituye la primera república bajo control del Guomindang (Partido Nacionalista). Sin embargo, el nuevo régimen resulta ser igualmente incompetente para hacer frente a los problemas internos del país (la corrupción de la burocracia, el crecimiento demográfico, la debilidad estructural de la economía), y al colonialismo occidental (Bailey, 2002).

Los europeos, que hasta la fecha habían tenido que cumplir las exigentes condiciones comerciales chinas², advierten la posibilidad de obtener provecho de esa crisis para fortalecer su presencia en el país chino. En 1842, tras la guerra del Opio³, los barcos de guerra británicos capturan Hong Kong, dando comienzo a un periodo marcado por la penetración militar y comercial.

En los siguientes años varios países extranjeros, principalmente europeos (Francia, Alemania, Rusia y Portugal), toman colonias en tierras asiáticas e imponen duras condiciones comerciales al gobierno chino. Con todo, la mayor intrusión en la soberanía china y el mayor perjuicio para su economía se debe al acoso de Japón, país que entre 1870 y 1950 realiza numerosas conquistas y sostiene varias guerras en territorio chino con efectos devastadores (Maddison, 2006).

² En 1792-1793 se envía una misión diplomática británica con el propósito de obtener una ampliación del comercio y el fin de las restricciones al comercio en Cantón, pero las peticiones son rechazadas de plano.

³ La guerra del Opio tiene lugar entre 1840 y 1842, y se origina por la agresiva respuesta británica a los intentos de los funcionarios chinos de erradicar el lucrativo negocio del opio en el que participaban los comerciantes británicos.

Como resultado de la penetración de las fuerzas extranjeras y de los feroces conflictos internos entre el Guomindang y el Partido Comunista Chino, la economía china se colapsa hasta tal punto que el PIB per capita de 1950 representa menos de tres cuartas partes respecto al obtenido en 1820⁴. En poco más de un siglo China se convierte en un país extremadamente pobre, con muy escasa relevancia en el orden geopolítico mundial.

En octubre de 1949 se produce la llegada al poder del Partido Comunista liderado por Mao Zedong y el establecimiento de la República Popular China (RPC). El país emprende la reconstrucción económica con la colaboración de la Unión Soviética⁵; la economía se asienta sobre los pilares de la estatalización y la planificación centralizada, y las fuerzas de mercado quedan relegadas a un papel insignificante⁶. La estrategia de crecimiento se orienta a favorecer la industria pesada en detrimento de la agricultura y el consumo (Fanjul, 1994).

El ritmo y el alcance del cambio dan un giro espectacular en 1958, cuando Mao y sus partidarios lanzan el Gran Salto Adelante, iniciativa que pretende un rápido desarrollo del sector agrícola y de la industria ligera a través de la abundante mano de obra disponible, la descentralización y la sustitución de importaciones de maquinaria procedentes del exterior.

El Gran Salto Adelante constituye una campaña tanto ideológica como económica para alentar una transición hacia un modo de vida comunista, y refleja la insatisfacción de Mao con el modelo de desarrollo soviético y la visión utópica maoísta de crear una forma de socialismo específicamente china (Bailey, 2002). En este sentido, el símbolo del Gran Salto Adelante son las comunas populares, que marcan una etapa de transición hacia un "comunismo pleno"⁷.

⁴ El PIB per cápita a precios constantes de 1990 se redujo de 600 dólares en 1820 a 439 dólares en 1950 (Maddison, 2006, pág. 119, 120 y 264).

⁵ Mao visita Moscú entre diciembre de 1949 y febrero de 1950 y establece una alianza con la Unión Soviética válida por un periodo de 30 años. Moscú promete ayudar a China en caso de ataque por parte de Japón o cualquier otro estado y también acepta conceder un crédito por valor de 300 millones de dólares para que China adquiriera maquinaria y equipamiento soviético.

⁶ A mediados de los 50 todas las empresas urbanas habían pasado a ser de propiedad estatal y todos los campesinos de China se habían organizado en colectividades.

⁷ En 1958, una vez completada la estructura de colectivización, el agricultor individual se encontró sujeto a seis niveles diferentes de administración: en la cima estaba la provincia, seguida por la prefectura, el condado, la comuna, la brigada y el equipo de producción. Bajo los 2.000 condados de China había 70.000 comunas y bajo éstas 750.000 brigadas (de tamaño similar a una aldea). Por debajo de las brigadas estaban los 5.000.000 de grupos de producción, cada uno integrado por aproximadamente 33 familias o 145 personas (Fairbank, 1996, pág. 425).

En términos teóricos el Gran Salto Adelante plantea un modelo de industrialización similar al promulgado por List en Alemania (List, 1844), y posteriormente actualizado por Prebisch y Singer (Prebisch, 1949) en la enunciación de política económica de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). En su concepción, este modelo considera esencial la protección estatal temporal de las industrias nacientes ya que, a pesar del incremento inicial del precio de estos bienes, en una nación capaz de un gran desarrollo industrial, a medio-largo plazo la producción de esos bienes será más barata que su importación (List, 1844).

Más tarde, su fundamentación se complementa al observar que la relación real de intercambio entre los países productores de materias primas (de bajo contenido tecnológico), y los países productores de bienes elaborados (de tecnología avanzada), tiende a evolucionar en perjuicio de los primeros a lo largo del tiempo, con lo que se defiende que los países en vías de desarrollo acometan un proceso de industrialización para tratar de sustituir los bienes que importan (principalmente los bienes finales), por bienes producidos localmente (Prebisch, 1949).

Impregnado de estas ideas, el proyecto de Mao se organiza sobre dos pilares básicos: el acero y el grano. Mao ordena la creación de una acería en cada una de las comunas y gran parte de los agricultores se ven obligados a abandonar sus labores para trabajar en estas plantas. Sin embargo, la falta de experiencia de esta improvisada mano de obra unida a la carencia de materias primas apropiadas conlleva que la producción de estas plantas tenga muy escaso valor económico.

Al mismo tiempo, la reducción de la mano de obra agrícola, la adopción de técnicas de cultivo improductivas⁸ y, sobre todo, los desastres naturales de 1959 y 1960 hacen que las cosechas se reduzcan drásticamente y se produzcan intensas hambrunas. Todo ello, además, en un contexto de crisis de la alianza chino-soviética que en julio de 1960 lleva a Rusia a “reducir de forma drástica la ayuda material y militar prestada a Pekín” (Jian, 2005, pág. 136). El Gran Salto Adelante resulta un rotundo fracaso; millones de personas mueren de desnutrición y el país queda sumido en el caos social y económico.

⁸ En las comunas agrícolas se introducen técnicas de cultivo innovadoras basadas en las erróneas ideas del biólogo soviético Trofim Lysenko que deparan unos resultados muy negativos.

Las décadas de los 60 y los 70 constituyen una época convulsa, marcada por la Revolución Cultural⁹ y el paulatino declive de la figura de Mao¹⁰, y también por la lucha de poder dentro del Partido Comunista Chino entre maoístas radicales y pragmatistas aperturistas. Finalmente, estos últimos anteponen sus tesis y a finales de los 70 se produce la designación de Deng Xiao Peng como nuevo líder del Partido Comunista¹¹. Así se da inicio a lo que se ha dado en llamar como “segunda revolución”.

II.1.2. La transición y modernización económica de China

En 1978 el nuevo líder pone en marcha un proceso de profundas reformas que persiguen dar un mayor protagonismo a los mercados en la economía, esto es, la transición hacia el "socialismo de mercado". En esos momentos la economía china reúne los rasgos de un sistema socialista: la propiedad privada apenas existe, la planificación organiza la producción y la distribución de las mercancías a través de un complicado sistema burocrático, y los precios se fijan administrativamente.

De tal modo, y dado que Deng Xiao Peng y los reformistas carecen de un modelo teórico o práctico de referencia para llevar a cabo una transición como la que pretenden iniciar, las iniciativas adoptadas se caracterizan por la prudencia y el pragmatismo. Así, un rasgo elemental del modelo de desarrollo de China consiste en su aproximación gradual y experimental a las reformas (Prasad y Rajan, 2006; Holslag, 2006a; OCDE, 2005a; Woo, 2001); se produce una

⁹ La Revolución Cultural tiene lugar entre 1966 y 1976, periodo durante el cual Mao lideró un movimiento de estudiantes radicales (la Guardia Roja) para hacer una purga de los intelectuales y dirigentes del Partido Comunista Chino más críticos con su actuación (a quienes se acusó de haber adoptado una actitud cercana al capitalismo).

¹⁰ Curiosamente, a pesar de todo, en términos económicos el balance de la era maoísta en su conjunto no es tan negativo, y como recoge Bailey los resultados se pueden comparar favorablemente con los de Rusia, Alemania y Japón en etapas paralelas de la industrialización. Así, por ejemplo, la producción industrial entre 1952 y 1977 creció a una tasa media anual del 11,3% (Bailey, 2002, pág. 207).

¹¹ Desde que en 1956 hubiera sido nombrado secretario general, Deng había sido relegado y privado de todos sus cargos en varias ocasiones debido a sus ideas reformistas, pero cuando en julio de 1977 recupera el poder su ascensión sería definitiva (Higueras, 2003).

modificación progresiva de diferentes aspectos de la economía china a través de pruebas a "pequeña" escala en el ámbito provincial.

Este proceso se ha dado a conocer como las Cuatro Modernizaciones, ya que las reformas tienen su principal impacto sobre la agricultura, la industria, la ciencia y la tecnología, y la defensa (Fairbank, 1996). En una primera fase, las políticas de reforma tienen su impacto más significativo en el ámbito de la agricultura. En 1978 se ensayan las reformas agrícolas con un sistema de "responsabilidad familiar" o "sistema de contratos" según el cual la familia campesina individual, en lugar del equipo de producción, se convierte en unidad de producción¹² (Bailey, 2002; Fairbank, 1996).

Por su parte, la reforma urbana se inicia con la reducción de productos industriales vendidos a precios fijos y con una mayor autonomía de gestión. La intervención pública en la economía se reduce de modo progresivo: el gobierno abandona su control sobre los niveles de producción y los precios, acomete la privatización de numerosas empresas de propiedad pública con niveles de productividad ínfimos, comienza a fomentar la iniciativa privada e, incluso, anima a los emprendedores, antes perseguidos y castigados, a unirse al Partido Comunista¹³.

¹² Asignar la responsabilidad de la producción a la familia campesina proporcionaba un enorme estímulo, ya que significaba que cuanto más trabajaran más producirían para sí mismos y no para aportar a un depósito común.

¹³ Tal y como reflejan Dougherty y Herd (2005), el sector privado obtiene en 2003 más de la mitad de la producción industrial, en comparación con una cuarta parte en 1998, y su actividad es mucho más eficiente que la del sector público. El Gobierno chino pretende limitar su control a un conjunto de industrias identificadas como las industrias clave para el desarrollo del país: la energía (petróleo, carbón, electricidad, agua y gas), las industrias del metal, la automoción y la industria de defensa.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 2 Introducción del sistema de precios de mercado por segmentos de actividad

(% volumen de

Indicador	1978	1985	1991	1995	1999	2003
Indicador fabricantes						
de mercado	0	13	46	78	86	87
dos por el Estado	0	23	18	6	4	3
por el Estado	100	64	36	16	10	10
Indicador minoristas						
de mercado	3	34	69	89	95	96
dos por el Estado	0	19	10	2	1	1
por el Estado	97	47	21	9	4	3
Indicador de granja						
de mercado	6	40	58	79	83	97
dos por el Estado	2	23	20	4	7	1
por el Estado	93	37	22	17	10	2

Fuente: Comisión para la Reforma y el Desarrollo Nacional y Anuarios de Precios. OCDE (2005a). Elaboración propia.

Hay que destacar que, pese a la aproximación paulatina a las reformas, los cambios observados en la sociedad china en poco más de dos décadas son muy destacados. De hecho, ya en 1981 “estaban los mercados libres que ofrecían, para quien pudiera permitírselo, una calidad y una variedad que no podía soñarse en los años de escasez caracterizados por tiendas estatales con existencias miserables y dependientes de trato desagradable. Aquel cambio debió de ser para el comprador y para el cocinero como salir de una guerra, porque el racionamiento y la monotonía de las improvisaciones dio paso a una alimentación variada” (Pan, 1988, pág. 140).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 3 Cronología de las reformas económicas en China

Reforma económica
Inicio de la política de puertas abiertas ("open door") que autoriza el inicio del comercio exterior y la inversión.
Inicio de transformar las granjas colectivas en viviendas.
Inicio de las empresas no agrícolas en zonas rurales (Township and Village Enterprises - TVEs)
Inicio de zonas económicas especiales.
Inicio de las pequeñas empresas privadas de menos de 8 personas (getihu)
Adopción de la ley provisional de bancarrota para las empresas de propiedad estatal.
Reforma del sistema de responsabilidad contractual en las empresas de propiedad estatal.
Inicio de la eliminación de las empresas no agrícolas en zonas rurales (TVEs)
Inicio del mercado de renta variable en Shenzhen.
Inicio de establecer un "sistema económico socialista de mercado"
Inicio de la regulación de las empresas
Convertibilidad del renminbi en cuenta corriente
Fin del periodo de múltiples tipos de cambio
Inicio de la modalidad contractual del personal de las empresas estatales
Convertibilidad de las transacciones por cuenta corriente
Inicio del plan para la reestructuración de numerosas empresas de propiedad estatal.
Inicio de la reforma constitucional que reconoce explícitamente la propiedad privada.
China accede a la Organización Mundial de Comercio (OMC).
El Partido Comunista apoya el papel del sector privado y anima a los emprendedores a unirse al
Inicio de perfeccionar el sistema económico socialista de mercado.
Inicio de la reforma constitucional para garantizar los derechos de la propiedad privada.
Inicio de la Ley de Propiedad, que reconoce las posesiones particulares y les otorga el mismo nivel de protección que a las públicas.

Fuente: OCDE (2005a) y elaboración propia.

A partir de 1978 también se aprueban varias medidas que intensifican la "política de puertas abiertas" puesta en marcha durante los últimos años de vida de Mao, una política basada en un cambio de actitud respecto a las relaciones de China con el mundo exterior. En 1979 se aprueba una ley de empresas conjuntas que permite la inversión extranjera directa en determinados tipos de empresas chinas (por ejemplo, hoteles), y en 1980 se crean las primeras Zonas Económicas Especiales (ZEEs) en las provincias de Guangdong y de Fujian, unas zonas en las que el gobierno chino ofrece incentivos especiales para atraer capital extranjero y en las que además se permite el establecimiento de empresas de propiedad extranjera.

A través de estas medidas, estas zonas se convierten en regiones orientadas al procesamiento para la exportación mediante capital y tecnología extranjeros. En cuanto a los resultados obtenidos, si bien en una primera fase el volumen de capital captado es bastante limitado, los volúmenes de inversión comienzan a elevarse rápidamente tras la extensión de esta figura en

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

1984 a otras 14 ciudades costeras, y el despegue definitivo se produce en 1992, cuando Deng Xiao Peng decide realizar una visita a estas regiones para enfatizar la política de puertas abiertas.

Cuadro 4 Entradas de Inversión Extranjera Directa en China

(millones de dólares, precio

Periodo	Volumen Entradas IED	Media Anual	Tasa de incremento anual (%)
periodo (1979-1983)	1.802	360	55,4
lo periodo (1984-1991)	21.546	2.693	27,2
(1984-1988)	10.301	2.060	38,1
(1989-1991)	11.245	3.748	11,0
periodo (1992-1999)	282.653	35.331	32,1

Fuente: OCDE (2000) y elaboración propia.

En diciembre de 2001 China accede a la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que representa un hito fundamental de la política aperturista y, en términos más generales, en la historia reciente del país. La RPC se compromete a acometer una sustancial rebaja arancelaria y, más allá de esta cuestión, el ingreso en la OMC y la efectiva aplicación de los principios de libre comercio conlleva la necesidad de importantes reformas legales (leyes de inversión extranjera, patentes, etc.).

El impacto de la incorporación de China a la OMC resulta notorio: en la esfera doméstica, los estudios apuntan que los sectores productivos más competitivos (industrias ligeras intensivas en mano de obra como el textil, confección, calzado, etc.), obtienen las mayores ventajas (Soler, 2003; Ianchovichina y Martin, 2003) y, en la esfera internacional, el país chino resulta el principal beneficiario, y no sólo por las estimaciones de las ganancias obtenidas (Ianchovichina y Martin, 2003), sino porque las negociaciones de la RPC con las principales potencias económicas mundiales contribuyen a mejorar la imagen del país como un agente económico que se atiene a las reglas del orden económico internacional.

A diferencia del proyecto de Mao, desde un punto de vista teórico, las políticas de Deng Xiao Peng se aproximan al modelo de crecimiento de la Estrategia de Promoción de Exportaciones (EPE). Esta estrategia consiste en la adopción por parte de las autoridades públicas de medidas para expandir el volumen de exportaciones de un país a través de incentivos a la exportación (ayudas públicas, ventajas fiscales y otras medidas financieras y no financieras de apoyo a las

industrias exportadoras), y otro tipo de procedimientos para generar reservas y mejorar la balanza de pagos¹⁴ (Todaro, 1996).

En el caso de China, este cambio de orientación se produce en un entorno internacional caracterizado, por un lado, por el rápido crecimiento de algunos países asiáticos que ya habían adoptado esta estrategia y, por otro, por la crisis de la deuda y el escaso crecimiento de muchos países que habían adoptado una estrategia tipo ISI¹⁵ (Abeysinghe y Lu, 2003).

El gobierno chino empieza imitando políticas y medidas de otros países pioneros en la aplicación de esta estrategia como las zonas específicas para la producción destinada a la exportación, la mejora de infraestructuras para atraer la IED, los programas de exenciones fiscales para componentes y materiales importados por industrias exportadoras, las ayudas fiscales a las exportaciones en forma de préstamos prioritarios, etc.

Desde esta base, en una etapa posterior se crean varias nuevas medidas, incentivadoras y restrictivas, para garantizar una mejora de la balanza comercial como, por ejemplo, el requisito de un porcentaje de presencia nacional en las empresas de capital extranjero, el equilibrio en los intercambios de divisas en la transacción de capitales y el establecimiento de un coeficiente de exportaciones sobre la producción (Abeysinghe y Lu, 2003). En esta línea, hay que matizar que la estrategia de Deng Xiao Peng guarda ciertas reminiscencias del modelo ISI en lo que se refiere a la protección del mercado doméstico y, sobre todo, a la idea de apoyar desde el ámbito público el desarrollo de algunas industrias nacionales de particular interés.

Como resultado de la aplicación de esta estrategia, en poco más de 20 años la economía china pasa de ser una economía cerrada, sin apenas contacto alguno con el exterior, a convertirse en

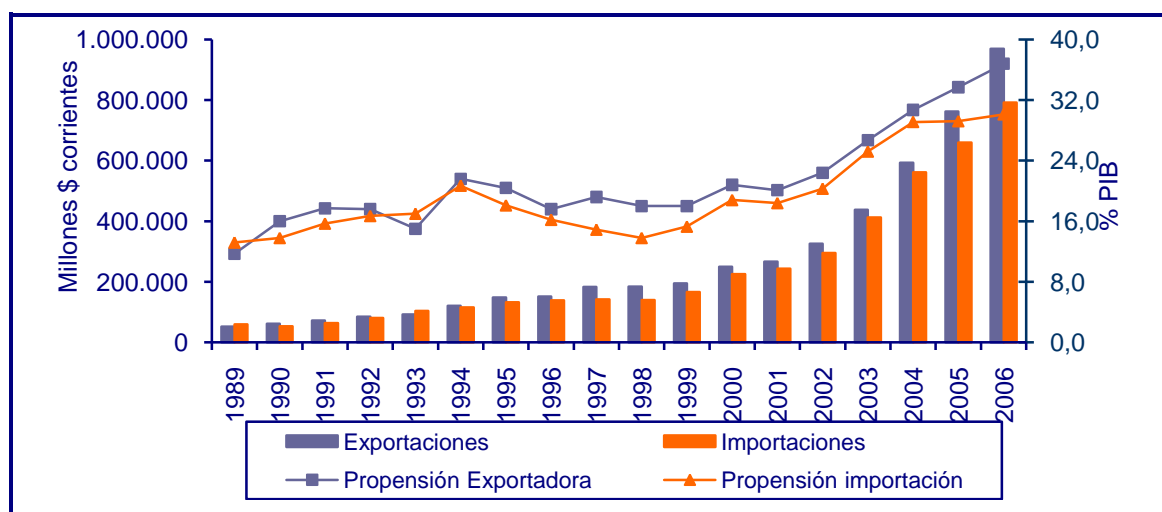
¹⁴ Aunque esta es la concepción más ampliamente aceptada, los economistas neoclásicos consideran que una Estrategia de Promoción de Exportaciones es una estrategia neutral en términos de comercio exterior (no hay una política contraria al comercio), y es similar al libre comercio (Chao-Wei, 2001).

¹⁵ A comienzos de los 90 existe un amplio acuerdo entre los economistas sobre las ventajas de la adopción de la estrategia de promoción de exportaciones por parte de los países en desarrollo, acuerdo que todavía queda más fortalecido con la publicación de un informe del Banco Mundial que vincula la actividad exportadora y el crecimiento de los tigres asiáticos (Banco Mundial, 1993). Sin embargo, tras la crisis financiera del sudeste asiático (1997-1998) resurge la controversia sobre la conveniencia de esta estrategia (Harrison y Hanson, 1999; Rodríguez y Rodrik, 1999; Chowdhury y Mavrotas, 2006; Hansen y Rand, 2006).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

una de las economías más abiertas del mundo. Entre 1978 y 2006 el volumen de exportaciones de China se multiplica por 100 y el de importaciones por 73¹⁶. De tal forma, en 2004 la tasa de apertura de China (medida como el porcentaje de la suma de importaciones y exportaciones sobre el PIB), se sitúa en un 76,3%, muy por encima de la de los Estados Unidos (24,9%) y Japón (25,2%), y superior también a la de la Zona Euro (71%)¹⁷.

Gráfico 1 Evolución de las cifras de comercio exterior de China (1989-2006)



Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China. Elaboración propia.

La paulatina eliminación de barreras y la política de incentivos a la captación de flujos de inversión internacional convierten al país chino en uno de los principales receptores de inversión extranjera directa del mundo (Collado, 2002). En 2005 China capta más de 72.000 millones de dólares de inversión extranjera directa (casi 1.400 millones semanales), un 7,9% de la inversión extranjera mundial¹⁸ (UNCTAD, 2006). De hecho, la entrada de capital extranjero contribuye de forma determinante a la capacidad exportadora del país, ya que en 2005 cerca del 60% de las exportaciones corresponden a empresas con capital extranjero¹⁹.

¹⁶ Según los datos del Anuario Estadístico de 2007 de la Oficina Nacional de Estadística de China el volumen de exportaciones se eleva desde 9.750 millones de dólares en 1978 a 968.940 millones en 2006. Por su parte, las importaciones pasan de 10.890 a 791.460 millones de dólares en este mismo periodo.

¹⁷ Fondo Monetario Internacional (2005a).

¹⁸ En 2005 sólo los Estados Unidos, con 99.400 millones de dólares, captan un volumen de inversión extranjera directa superior a China.

¹⁹ Según datos del Ministerio de Comercio de China en 2005 las empresas con capital extranjero exportan 444.209 millones de dólares (de un total de 761.999 millones de dólares exportados por China).

Pese a ello, también hay que señalar que este proceso de apertura y de orientación al mercado todavía se encuentra restringido en algunos aspectos fundamentales, entre los que destaca el de la política cambiaria. En la primera etapa de crecimiento del país chino, la moneda oficial, el renminbi o yuan, experimenta notables depreciaciones, pasando de un tipo de cambio en torno a los 3 renminbis/dólar en 1985 a una cotización alrededor de los 8 renminbis/dólar en 1994²⁰.

Posteriormente, en 1994, el Gobierno chino modifica el sistema cambiario fijando el tipo de cambio de su moneda frente al dólar en 8,28 unidades, cotización que se mantiene invariable hasta el 21 de julio de 2005, fecha en la que el Banco Central de China finalmente decide apreciar ligeramente su moneda. Al abandonar el tipo fijo frente al dólar, el yuan pasa a un sistema de flotación mínima controlada, de forma que se permite una flotación diaria de hasta el 0,3% frente al dólar y de hasta el 1,5% frente a otras divisas siguiendo un sistema análogo al ya utilizado en Singapur²¹.

De tal modo, entre 1985 y 1994 China se beneficia de las depreciaciones registradas para incrementar la competitividad de sus productos en los mercados exteriores vía precios, mientras que desde 1994 hasta 2005 el gobierno mantiene el tipo de cambio sin variación pese a las presiones alcistas derivadas de las extraordinarias tasas de crecimiento del país²².

El auge de las exportaciones junto a un creciente flujo de entrada de importantes sumas de capital en el país provoca que el superávit por cuenta corriente del país se eleve de forma considerable. A su vez, la combinación de superávit por cuenta corriente y de entradas netas de recursos financieros hace que la moneda se vea sometida a presiones alcistas que, en ocasiones,

²⁰ En 1994 se lleva a cabo una devaluación del renminbi (de 5,8 a 8,3 renminbis por dólar), que a menudo es mencionada como un factor muy importante en el auge de las exportaciones chinas (Naughton y Lardy, 1996; Adams et al., 2006).

²¹ En la práctica este sistema consiste en referenciar el tipo de cambio a una cesta de divisas internacionales, aunque no se ha desvelado qué monedas forman parte de esta cesta ni cuál es el diferente peso de cada una de ellas. El tipo de cambio se publica diariamente por una agencia estatal, State Administration of Foreign Exchange (<http://www.safe.gov.cn>).

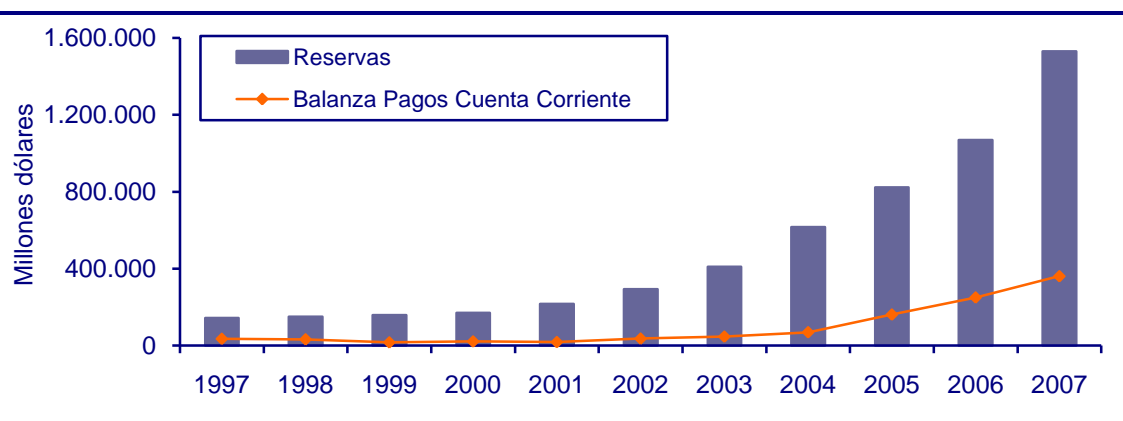
²² Por este motivo, durante la crisis de capitales que afectó a la región del sudeste asiático entre 1998 y 2000 el renminbi no experimentó ninguna depreciación.

se han contrarrestado con intervenciones oficiales de gran envergadura en los mercados de divisas.

Y, como resultado de estas actuaciones, se produce un aumento sin precedentes en la acumulación de reservas de divisas: en 2007 las reservas chinas alcanzan un volumen de 1,5 billones de dólares, cifra que sitúa a la RPC como el mayor poseedor de moneda extranjera del mundo, claramente por delante de Japón²³ (FMI, 2008).

Gráfico 2 Evolución de las reservas y el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente de China (1997-2007)

(millones de dólares, precio



FMI. Perspectivas de la Economía Mundial. Abril 2008.

Asimismo, se ha de reseñar que las reformas acometidas han conllevado una profunda transformación de la estructura productiva en China. El peso del sector primario sobre el PIB se reduce muy notablemente, en línea con la disminución del protagonismo de las empresas de propiedad estatal²⁴. La iniciativa privada, los capitales extranjeros, centran su atención en el sector industrial y el sector servicios, sectores que se desarrollan velozmente y obtienen una presencia muy considerable en la economía.

²³ Según los datos del FMI al finalizar 2007 las reservas japonesas ascienden a algo menos de un billón de dólares.

²⁴ Pese a todo, la importancia de la actividad agraria en China (aproximadamente un 12% del PIB), continúa siendo mucho mayor que en las economías desarrolladas (entre un 1% y un 2% del PIB en los Estados Unidos y en la UE).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 5 Estructura productiva de China por sectores de actividad (1978-2006)

Sector	1978	1985	1990	1995	2000	2006
Primario	28,2	28,4	27,1	20,0	15,1	11,7
Industria	44,1	38,3	36,7	41,0	40,4	43,3
Construcción	3,8	4,6	4,6	6,1	5,6	5,6
Servicios	23,9	28,7	31,5	32,9	39,0	39,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Anuario Estadístico de la Oficina Nacional de Estadística de China (2007). Elaboración propia.

El cambio de rumbo de 1978 también conlleva importantes cambios en otro tipo de políticas. Así, por ejemplo, la política militar se centra en la creación de un ejército altamente profesional, racionalizado y bien equipado que dista en gran medida del concepto maoísta de "guerra del pueblo" y de la estructura del Ejército de Liberación Popular.

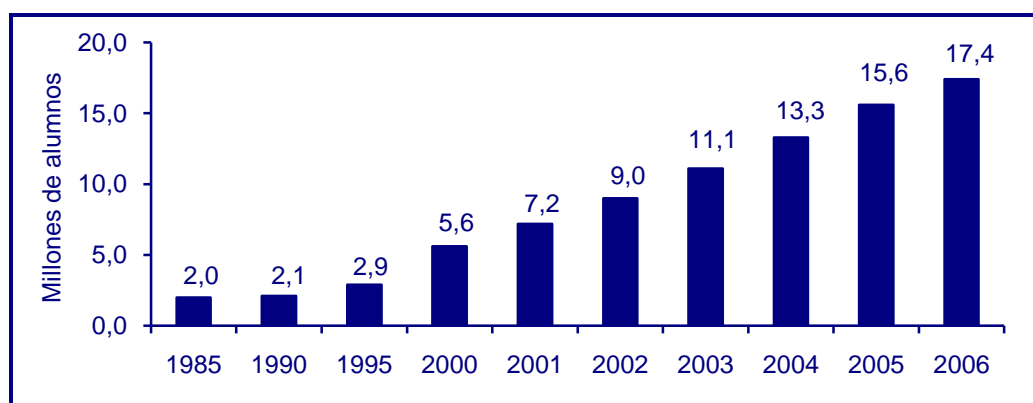
Un aspecto particularmente polémico de las reformas es el que atañe a la política de planificación familiar emprendida a partir de 1980. Resulta paradójico observar que en un contexto de reformas económicas liberales y pragmáticas, se produce el intento más ambicioso de intrusión del Estado en la vida de las personas con la puesta en práctica de la política del hijo único, destinada a limitar el crecimiento demográfico²⁵.

Otro ámbito en el que implantan reformas y experimentos a diferente escala es el de las elecciones. En 1979 se aprueba una Ley Electoral que establece por primera vez elecciones directas a los congresos del pueblo cuyo ámbito supera el nivel básico municipal, y que también permite que se nombre como candidatos a personas que no son miembros del partido, así como el uso de votaciones secretas. Sin embargo, "la experiencia suscitó consternación entre los funcionarios del partido" (Bailey, 2002, pág. 228), y los pasos hacia la reforma política y la libertad cultural han quedado limitados a su mínima expresión.

²⁵ En 1981 se crea una Comisión Estatal de Planificación Familiar y se establece la norma de un solo hijo por familia con el propósito de limitar la población a 1.200 millones de personas en el cambio de siglo. Asimismo, la constitución revisada de 1982 subraya, por primera vez, el deber de los ciudadanos de practicar la planificación familiar. Debe reseñarse, no obstante, que no se aprueba ninguna ley para imponer dicho control de la natalidad, sino que el objetivo consiste más bien aumentar la proporción de familias con un solo hijo a través de diversas bonificaciones.

Por su parte, la política educativa otorga mayor importancia al componente económico de la educación y da prioridad a la formación de una élite cualificada en colegios y universidades competitivas²⁶, "una estrategia que fue plenamente apoyada por las misiones de la UNESCO y del Banco Mundial que visitaron el país en 1980" (Bailey, 2002, pág. 222). De tal forma, las décadas de los 80 y los 90 se caracterizan por el acusado aumento del alumnado y, desde el año 2000, del alumnado universitario²⁷.

Gráfico 3 Evolución de la cifra de alumnos que cursa estudios de educación superior en China



Fuente: Anuario Estadístico de la Oficina Nacional de Estadística de China (2007). Elaboración propia.

En el caso de la ciencia y la tecnología, la formación técnica comienza a fortalecerse una vez que el antiintelectualismo de Mao es reemplazado por la pragmática "búsqueda de la verdad a partir de los hechos" sugerida por Peng (Fairbank, 1996, pág. 500). La herencia de las estructuras compartimentalizadas verticales de estilo soviético se modifica a través de un proceso de reformas que tiene como objetivo crear nexos orgánicos entre la investigación y la producción y aumentar el porcentaje de logros científicos aplicados a la producción.

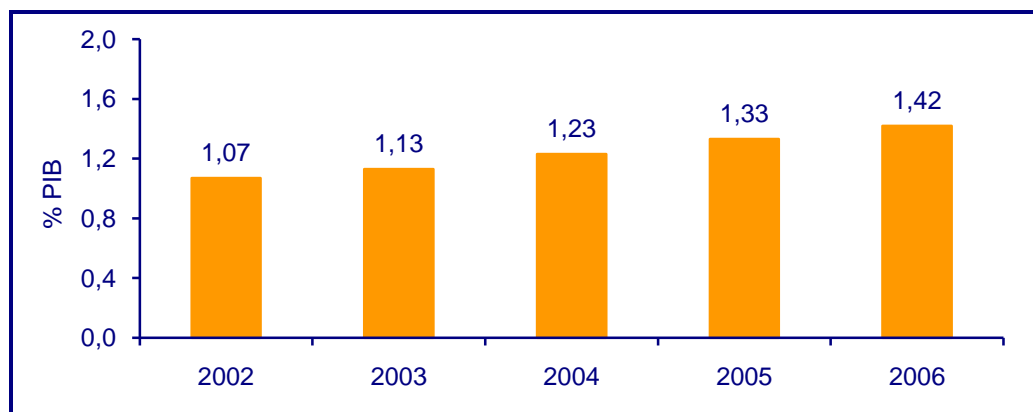
En esta línea, hay que destacar que en China cada vez se presta mayor atención a la innovación. Según datos de la Oficina Nacional de Estadística, en 2006 hay casi 4,2 millones de personas dedicadas a actividades de investigación de ciencia y tecnología (3,2 millones en 2003), y

²⁶ A este respecto, resulta muy interesante el artículo "The Dictatorship of Talent" elaborado por Brooks y publicado por la versión digital de The New York Times el 4 de diciembre de 2007.

²⁷ En cuanto a las especialidades cursadas, tres tramas sobresalen por encima del resto: los estudios de ingeniería (aproximadamente un 33%), los de gestión empresarial (15%), y los de literatura (15%), datos que evidencian el enfoque eminentemente práctico y economicista de la educación.

la proporción de recursos económicos dedicada a I+D se eleva rápidamente, y se sitúa ya en niveles próximos a los de algunas economías occidentales (1,42% del PIB en 2006).

Gráfico 4 Evolución del gasto en I+D en China



Fuente: Anuario Estadístico de la Oficina Nacional de Estadística de China (2007). Elaboración propia.

II.1.3. Retos y perspectivas de la economía china

El crecimiento económico ha permitido que 400 millones de los habitantes del país abandonen la pobreza (Santabárbara, 2005). Sin embargo, China continúa siendo un país pobre. En 2005 su PIB per cápita se sitúa en poco más de 1.700 dólares, lo que supone unos 7.200 dólares a igualdad de poder adquisitivo, esto es, alrededor de una sexta parte de los 41.400 dólares de los Estados Unidos y aproximadamente una cuarta parte de los 28.900 dólares de la Zona Euro (FMI, 2006a).

Además, se observan grandes desigualdades geográficas en el reparto de la riqueza, con algunas zonas relativamente ricas como Shangai y, en menor medida, Pekín o Tianjin, en las que el PIB per cápita alcanza los 2.500-4.000 dólares, y muchas otras extremadamente pobres en las que el PIB per cápita se sitúa entre 500 y 1.000 dólares.

El desarrollo económico se ha concentrado particularmente en las zonas costeras del Este del país, en las que el Gobierno implantó políticas de incentivos para captar la inversión extranjera, mientras que las zonas del interior en el Oeste han quedado marginadas. En este sentido, se

observa una relación directa entre la entrada de inversión extranjera directa (y el acceso a la tecnología), y el crecimiento económico de las regiones chinas (Démurger, 2000).

Gráfico 5 Mapa de las principales regiones de China



El camino emprendido hacia la transformación en una economía de mercado está agudizando las diferencias regionales y las desigualdades sociales (OCDE, 2004²⁸; Fernández, 2000). La búsqueda de mayores niveles de productividad y eficiencia crea mejores oportunidades de desarrollo profesional para las clases sociales con mayor formación, pero deja sin el amparo público a las clases rurales sin formación (Prasad et al., 2004, páginas 58 y 59).

Además, las políticas del mercado de trabajo han creado grandes barreras entre las zonas rurales y urbanas, lo que se refleja en un incremento de la brecha de ingresos entre los habitantes

²⁸ La OCDE recoge en la publicación "Income Disparities in China" una colección de artículos económicos sobre la disparidad de ingresos en China.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

de unas zonas y otras (Carter y Estrin, 2005). Por ello, muy probablemente, el principal reto que afronta China para mantener su veloz desarrollo económico consiste en la adopción de políticas que contribuyan a reducir las desigualdades regionales y sociales²⁹ (Rovetta, 2002; Fernández, 2002).

En todo caso, no se debe perder la perspectiva, ya que parece evidente que es mejor la situación de un país con grandes desigualdades sociales y regionales debido al progreso de algunos grupos de población, que la de un país con menores desigualdades pero en el que la mayoría de población vive irremediabilmente condenada a una situación de extrema pobreza.

Cuadro 6 Ingresos per cápita de las zonas rurales y urbanas de China

Zonas Urbanas	Zonas Rurales	Ratio de ingresos urbano/rural	Coficiente Engle* Hogares urbanos	Coficiente Engle* Hogares rurales
478	191	2,50	56,9	61,8
739	398	1,86	53,3	57,8
1.510	686	2,20	54,2	58,8
4.283	1.578	2,71	50,1	58,6
6.280	2.253	2,79	39,4	49,1
10.493	3.255	3,22	36,7	45,5
11.760	3.587	3,28	35,8	43,0

* El Coeficiente de Engle mide la proporción del gasto en alimentación sobre el consumo total. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), un país puede ser considerado "rico" cuando el Coeficiente de Engle es inferior al 40%.

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China. Elaboración propia.

Cabe pensar que el intenso crecimiento económico del gigante chino se prolongará durante los próximos ejercicios y que en un plazo no muy prolongado China llegará a convertirse en la principal potencia económica mundial en términos de PIB (Wilson y Purushothaman, 2003). Sin embargo, otros autores como Krugman (1994) ponen en cuestión la sostenibilidad del crecimiento económico de China.

²⁹ El gobierno chino ya ha adoptado diversas medidas para tratar de corregir estos desequilibrios regionales. Destaca la puesta en marcha en 1999 del programa para el Desarrollo del Oeste, centrado en el desarrollo de infraestructuras (vías ferroviarias y líneas de electricidad), la formación y el apoyo a la industria de 12 de las provincias más pobres del país. Sin embargo, por el momento los resultados no han sido demasiado positivos.

Según Krugman en cierta forma es lógico que, tras el caos heredado de Mao, las reformas hayan permitido una rápida recuperación económica. No obstante, las elevadas tasas de crecimiento de China se deben a una acumulación de factores de producción (empleo, educación, inversión, etc.), y en mucho menor medida, a un incremento en la productividad total de los factores. Por ello, este autor concluye que, al igual que sucedió con la URSS en los 70 y con los tigres asiáticos en los 80, el acelerado crecimiento económico de China no es sostenible a largo plazo.

Otros autores consideran que es más bien el actual paradigma de crecimiento de la economía china lo que podría estar agotándose, por lo que el gobierno debería aprovechar la favorable coyuntura del país para adoptar instrumentos que le permitan dotarse de una estructura de decisión económica capaz de generar respuestas adecuadas para problemas todavía ocultos (Prasad y Rajan, 2006).

La estrategia de promoción de exportaciones, entremezclada con algunos rasgos del anterior modelo ISI, ha contribuido al crecimiento y al cambio estructural. Los beneficios obtenidos por la economía china se reflejan en aspectos tan relevantes como la especialización y las economías de escala de su industria exportadora, la creación de empleo en las ramas intensivas en mano de obra de estas industrias o la obtención de divisas para pagar los materiales, los bienes de capital y las nuevas tecnologías importadas (Abeyasinghe y Lu, 2003).

Sin embargo, no parece tan evidente que este modelo vaya a deparar resultados positivos en la próxima etapa económica. En esta línea, algunos prestigiosos economistas inciden en la necesidad de adoptar medidas para ajustar el anormal modelo de la balanza de pagos internacional y reducir el superávit por cuenta corriente y comercial.

Dentro de esta corriente de opinión destacan los estudios elaborados por Yu, quien considera que el modelo de promoción de exportaciones chino, intensamente basado en la exportación de bienes elaborados con un gran componente importador, se encuentra agotado y que el doble superávit (de comercio y flujos de capital) no es sostenible a largo plazo (Yu, 2005)³⁰.

³⁰ En esta misma línea, algunos estudios consideran que el actual volumen de reservas de la RPC es excesivo, y que probablemente esta cuantía comenzará a descender cuando exista una mayor presión de los costes sociales (Yan y Yang, 2007).

Una de las amenazas más serias para la estabilidad de la economía china es un exceso de liquidez, factor que sumado a la debilidad del sistema financiero chino y al libre movimiento de capitales puede ocasionar una crisis financiera (Yu, 2007). En este sentido, se observa que en las economías emergentes y, muy particularmente, en los países asiáticos, los elevados volúmenes de reservas han propiciado la generación de una ilusión de seguridad monetaria que dificulta una percepción realista del riesgo de que tenga lugar una crisis financiera (Bustillo, 2007).

Como se deduce de la ecuación fundamental del equilibrio macroeconómico (1), el saldo de la balanza comercial ($X-M$) es igual al ahorro doméstico neto, esto es, a la suma del ahorro menos la inversión ($S-I$) y de los impuestos menos el gasto público ($T-G$). En consecuencia, cuando hay un superávit comercial el ahorro doméstico obligatoriamente registra un saldo positivo, lo que a su vez implica una posición de préstamo frente a las economías internacionales.

$$(1) \quad X - M = (S - I) + (T - G)$$

Y precisamente esa prolongada situación de China como prestamista internacional puede poner en peligro la inversión doméstica necesaria. En esta línea, parece necesario adoptar medidas en cuatro líneas de actuación: i) medidas macroeconómicas dirigidas a aumentar el gasto público (y el consumo en general), en aspectos como la seguridad social, el cuidado médico y la educación, y también en inversiones en infraestructuras; ii) una revisión de la política de IED que elimine el trato preferente de la inversión extranjera y una eliminación paulatina de la política de promoción de exportaciones; iii) reformas financieras que canalicen el ahorro doméstico hacia las empresas (de forma que éstas no tengan tanta necesidad de financiación exterior), y que eliminen la discriminación en el acceso a la financiación de las pymes; y iv) una suave liberalización de la cuenta de capitales y una apreciación paulatina del renminbi³¹ (Yu, 2007).

Según algunos autores, ya se observan indicios de un cambio del modelo de crecimiento. China parece inmersa en un proceso de evolución de un modelo de crecimiento basado en las

³¹ Fukao coincide en buena medida con estas recomendaciones, si bien considera más urgente la apreciación del renminbi (Fukao, 2007).

exportaciones a otro más orientado hacia la demanda interna, ya que a diferencia de lo que caracteriza a la estrategia exportadora, los agentes domésticos comienzan a desempeñar un papel relevante en la expansión de la demanda en el mercado chino (Feldman y Xie, 2001).

Al igual que ya sucediera con el modelo de crecimiento de Japón y Corea del Sur, tras una primera etapa caracterizada por la apertura y la dependencia de inversiones del exterior, China se encuentra inmersa en una segunda etapa en la que se plantea el objetivo de potenciar el papel de las empresas de capital chino, de forma que se procure un mayor grado de control “nacional” sobre la cadena de distribución internacional y sobre el suministro de materias primas y energías (Holslag, 2006a).

Como prueba de esta evolución, resulta interesante observar que si hasta comienzo de los 90 casi todos los Acuerdos de Libre Comercio firmados por China tienen como socios a países industrializados, desde que en 1993 la RPC se convierte en importador neto de petróleo los protagonistas de estos acuerdos son países productores de petróleo y países ricos en otras materias primas (Holslag, 2006a, pág. 7).

Entre 1979 y 2008 se han producido muy importantes avances en el nivel de bienestar de la sociedad china. Se trata de avances parciales que, dado el bajo nivel de partida, todavía sitúan a la población china muy lejos de los niveles de las economías desarrolladas. Ahora China afronta nuevos desafíos. Todos los indicadores parecen apuntar la necesidad de incrementar la eficiencia del gasto público y de aumentar los niveles de gasto público en educación y sanidad, particularmente en las zonas más pobres del país (OCDE, 2006a; Foro Económico Mundial, 2006).

Además, las autoridades chinas también deben adoptar medidas de reforma en otros campos fundamentales del sistema económico: se debe fortalecer la iniciativa privada, proteger la propiedad intelectual, consolidar un sistema financiero eficiente, introducir mayores niveles de flexibilidad cambiaria, reducir las barreras a la inversión exterior, etc. (Bustelo, 2002; Bustamante, 2002; Pangusión, 2004; Cacho, 2004; Lu, 2005). Todo ello, a la vez que se desarrolla un entorno legal estable que garantiza unas reglas de competencia comunes.

En términos generales, se observa que no se han producido reformas políticas y administrativas acordes al cambio económico. Una gran parte del antiguo aparato de planificación productiva todavía conserva relevantes funciones. El rebautizado como Programa Quinquenal (antes Plan Quinquenal), todavía es el principal documento de guía económica, y aunque ya no emplea las variables económicas básicas (crecimiento del PIB, etc.), el Programa incluye un gran número de planes sectoriales con objetivos de producción, exportación, tecnología, etc.

Del mismo modo, las denominadas "asociaciones empresariales" son en realidad antiguos departamentos de planificación o agencias gubernamentales ligeramente retocadas y las "asociaciones de trabajadores" se encuentran bajo nómina del gobierno y son responsables del diseño de muchos planes industriales. Asimismo, se constata que todavía existen ministerios muy poderosos, que teóricamente apenas tendrían funciones en una economía de mercado (por ejemplo, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, que controla prácticamente todos los aspectos empresariales).

Igualmente, parecen urgentes medidas para reducir el impacto medioambiental del crecimiento económico chino, siendo especialmente problemática la desertización de algunas zonas del país. No obstante, los principales desafíos se sitúan en el campo de la política y de los derechos humanos. El progreso y las reformas en materia económica contrastan con el anquilosamiento político que impide un avance en las libertades individuales y en el respeto a los derechos humanos, una situación que sitúa a China bajo la atenta mirada de la civilización occidental. En esta línea, la RPC tiene que comenzar a poner en práctica iniciativas dirigidas a garantizar la estabilidad social y la cohesión territorial del país si no quiere convertirse en un gigante con pies de barro.

El desarrollo económico de China, lejos de ser casual, se basa en la adopción de profundas reformas estructurales. Cabe pensar que no es tarea sencilla rescatar a una quinta parte de la población mundial de la pobreza. Mucho menos cuando en este proceso se ha de realizar una transición de una economía comunista a una "economía socialista de mercado". Sin embargo, la esperanza de la población china parece descansar sobre una profundización de las reformas; el gigante sólo continuará creciendo si se continúa apostando por su integración en la economía mundial y se adoptan las reformas necesarias.

Los autores más optimistas creen que los líderes comunistas chinos son conscientes de que necesitan consolidar el proceso de desarrollo económico para afianzarse en el poder (Barysch et al., 2005, pág. 2). Sin embargo, otros autores perciben una lucha interna entre las facciones políticas regionales más conservadoras y las más liberales, que en caso de decantarse a favor de las primeras podría poner fin al proceso de reformas (Shuja, 2005; Narayanan, 2006). De tal forma, el panorama de China se presenta lleno de incertidumbres, si bien varios estudios prevén que en un plazo de 30 a 50 años China se convertirá en la principal economía mundial y que se producirá un giro geopolítico hacia el continente asiático (Wilson y Purushothaman, 2003; Hawksworth, 2006).

II.2. EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DERIVADOS DEL AUGE DE CHINA

II.2.1. Cambio en los flujos de inversión extranjera directa y en la estructura de la oferta y la demanda mundial de bienes y servicios

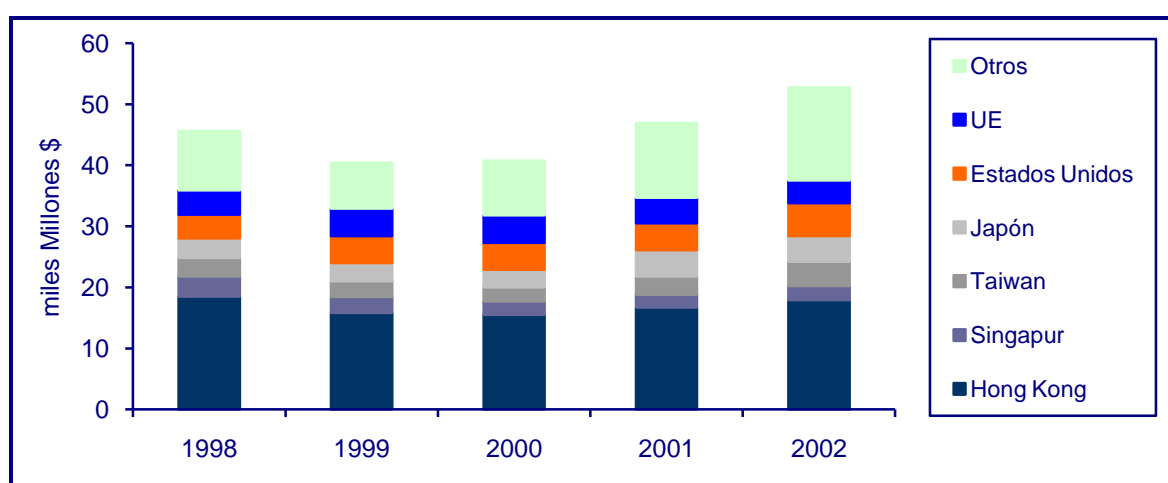
La apertura de la economía china al exterior, su irrupción en el escenario económico internacional, ha tenido un evidente impacto sobre la economía mundial. China se ha convertido en uno de los principales destinos de los flujos internacionales de inversión directa, ya que reúne el atractivo de un reducido coste de mano de obra (por lo bajo de los salarios y lo prolongado de las jornadas de trabajo), y de un mercado doméstico de enormes dimensiones con una capacidad de consumo al alza.

Las empresas del sudeste asiático fueron las primeras en desplazar la producción de bienes intensivos en mano de obra a China, y todavía hoy estas economías son las que más invierten en la región. Concretamente, las empresas pertenecientes a las economías más desarrolladas del sudeste asiático (sobre todo Japón, Corea y Taiwán), han invertido en China en sectores intensivos en mano de obra, de bajo contenido tecnológico y producción estandarizada como, por ejemplo, el sector textil o el sector de productos plásticos (Andreosso-O'Callaghan y Wei, 2002; Giner y Giner, 2002).

Estas empresas también han trasladado al país chino las fases de la producción con un uso más intensivo de mano de obra de otros sectores (por ejemplo, el ensamblaje en las ramas de electrónica, maquinaria eléctrica y telecomunicaciones), con lo que en los últimos años los

flujos de inversión extranjera directa, los intercambios comerciales y los flujos financieros se han multiplicado dentro del sudeste asiático (Kawai, 2005; Fukao et al., 2003; Rizal et al., 2006; Dee, 2005). Más concretamente, el peso del comercio intrazona de las quince principales economías de Asia oriental, las diez de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático³² (ASEAN), China, Corea del Sur, Hong Kong, Japón y Taiwan, se ha elevado del 35% en 1980 al 54% en 2003 (Bustelo, 2005)

Gráfico 6 Evolución de la Inversión Extranjera Directa en China según el origen del capital



Fuente: Gobierno de China. Ministerio de Comercio de la República Popular de China.

Aunque en menor medida y más tardíamente, las empresas estadounidenses y europeas también han invertido en la RPC. De tal forma, resulta más que probable que China haya desplazado a otros países potencialmente receptores de estos flujos de inversión internacional. Así queda recogido, por ejemplo, por García-Herrero y Santabárbara (2005), quienes señalan que cada dólar adicional invertido en China entre 1996 y 2001 podría haber reducido la inversión extranjera destinada al conjunto de América Latina en casi 16 centavos de dólar, con unos efectos especialmente notorios en el caso de Méjico y Colombia.

³² La ASEAN nace en 1967 con cinco países miembros, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, y en la actualidad se encuentra integrada por un total de 10 países, los cinco anteriores junto a Brunei, Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam.

En cuanto a los motivos que empujan a las empresas a abrir nuevas plantas en el extranjero, Dunning entiende que hay tres tipos de factores principales, tres tipos de ventajas, que explica en la formulación del paradigma *PLI*: i) las ventajas de mantener la Propiedad (*P*) de la empresa, que comprenden aspectos como la mayor dificultad de que las tecnologías y los productos puedan ser imitados; ii) las ventajas de Localización (*L*), que aluden a la abundancia relativa de los factores de producción (a su menor coste relativo) y a los menores costes de acceso a los mercados; y iii) las ventajas de la internalización (*I*), que hacen referencia a las ventajas de mantener en el seno de la empresa las actividades con altos costes de transacción (Dunning, 1988).

Igualmente, se ha de tener presente que la política china de captación de inversión extranjera tiene lugar en un entorno inequívocamente marcado por la creciente integración de las diferentes economías nacionales, que es precisamente lo que se ha dado a conocer como globalización económica. Los avances que se han producido en materia de transportes, comunicaciones y telecomunicaciones, junto con una creciente difusión tecnológica, permiten e impulsa la segmentación de los procesos de producción.

Tal y como señala Feenstra (1998) "la integración del comercio interactúa con la desintegración de la producción"; en las condiciones actuales las empresas tienen opción de localizar las diferentes partes del proceso de producción en distintos países y así obtener provecho de las ventajas específicas que cada uno de ellos tiene en cada fase del proceso productivo.

Más allá de los flujos de inversión directa, el desarrollo del gigante chino también ha supuesto un profundo cambio de la oferta y demanda global de bienes y servicios. China ocupa ahora el tercer lugar del ranking mundial de importaciones y exportaciones, únicamente superado por la UE y los Estados Unidos, con lo que resulta evidente que muchos otros países se han visto afectados en sus relaciones de comercio exterior.

Desde un punto de vista de la teoría económica, el auge de la inversión y del comercio en China se explica, en parte, gracias a la teoría de Heckscher-Ohlin (Heckscher, 1919). Este modelo, cuyo punto de partida son las diferencias en las dotaciones de factores productivos entre países (asociado a la teoría de la ventaja comparativa de David Ricardo), afirma que incluso cuando

los países tienen acceso a la misma tecnología para combinar los factores productivos pueden surgir diferencias que supongan una base de comercio mutuamente ventajoso³³.

Esta formulación permite interpretar el comercio internacional no sólo como un intercambio de bienes, sino también como un intercambio indirecto de los factores de producción incorporados en cada bien. Además, se deduce que los países tienen a exportar los bienes que utilizan intensivamente el factor más abundante en ese país, lo que proporciona un soporte teórico a la estrategia de promoción de exportaciones, ya que en ese marco parece lógico que los países industriales con abundante capital se especialicen en los sectores intensivos en capital, y que las economías en desarrollo con abundante mano de obra barata se especialicen en sectores intensivos en mano de obra (Chao-Wei, 2001; Tugores, 2006; Krugman y Obstfeld, 2000).

Siguiendo la teoría de Heckscher-Ohlin, se puede afirmar que la irrupción de China ha cambiado sustancialmente la dotación mundial de factores productivos, y por lo tanto, las ventajas comparativas de unos y otros países. Un primer efecto sería el ya reseñado del desplazamiento de la inversión (dentro de China y en el mundo), a lo que se une inmediatamente después un cambio en la estructura mundial de comercio exterior.

En cuanto al impacto generado, en el resto de economías del sudeste asiático la impresión generalizada es más bien pesimista (Abeyasinghe y Lu, 2003; Zhang y Zhang, 2005), y algunos autores incluso llegan a mencionar que su efecto puede ser el de una segunda crisis asiática más severa que la de 1997 (Ohmae, 2001). Existe una notable preocupación por la presión de la competitividad exportadora de varios sectores industriales chinos, y también se teme que el mercado chino pueda absorber la mayor parte de los flujos de inversión extranjera privando de posibilidades de desarrollo a sus países vecinos.

Por otra parte, aparentemente China no representa una amenaza seria para el grueso de las exportaciones de América Latina³⁴, ya que en términos generales la estructura comercial de la

³³ Esta base para el comercio surge debido a las distintas intensidades con que los factores se requieren en cada industria y las distintas cantidades en que cada país dispone de cada uno de los factores.

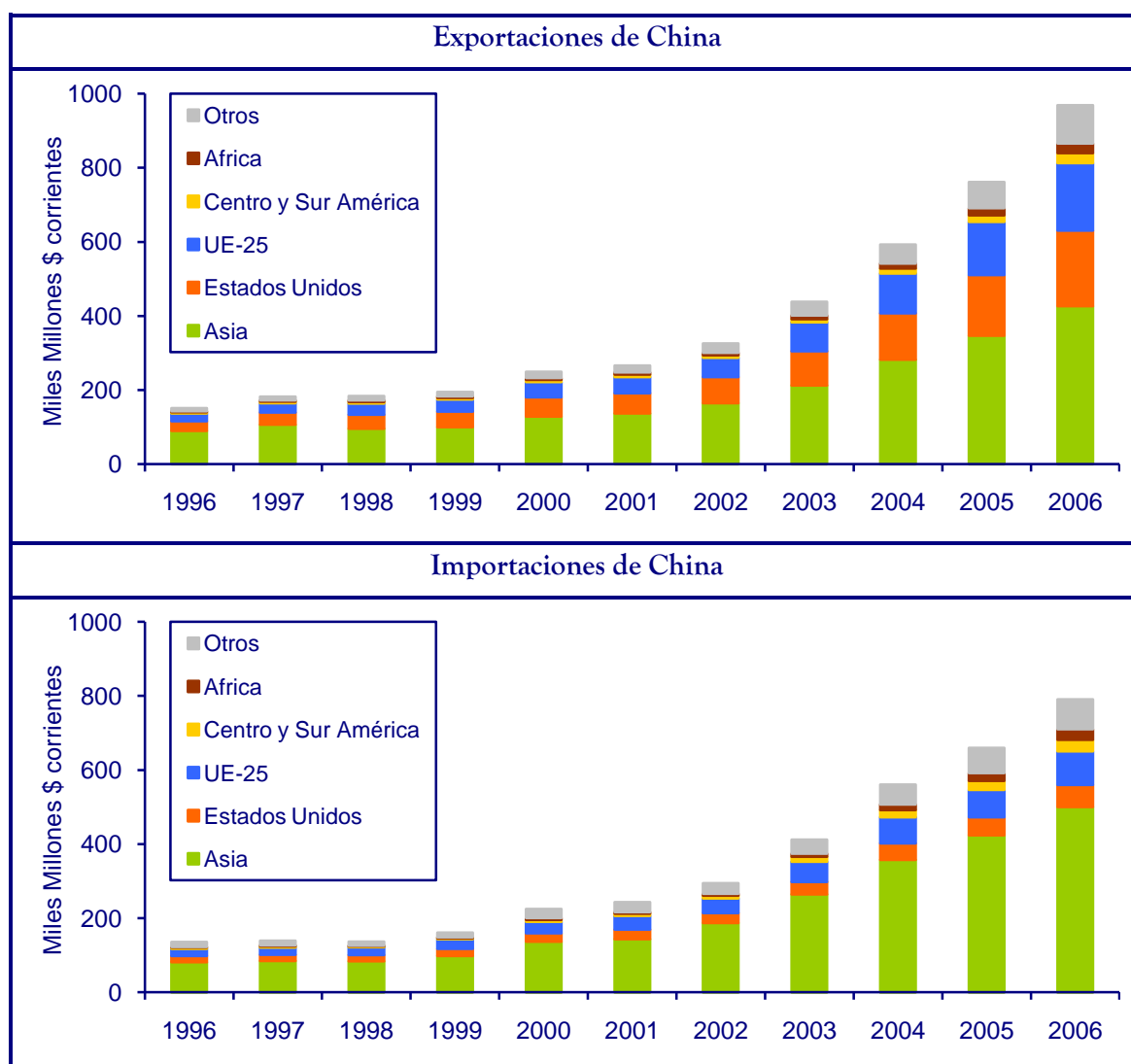
³⁴ A excepción de algunas industrias de Méjico, algunas categorías de productos de bajo contenido tecnológico de los países más pequeños, y algunos bienes de consumo duradero y maquinaria elaborados por Méjico y Brasil.

mayoría de países latinoamericanos es más bien complementaria a la de la RPC (Lall y Weiss, 2004; Rosales y Kuwayama, 2007). Las diferencias en la composición del comercio, junto a la distancia geográfica existente entre estas zonas, induce a pensar que el impacto sobre las exportaciones de Latinoamérica será menor que el soportado por las economías del sudeste asiático.

Sin embargo, no es menos cierto que se observan algunos datos preocupantes. Así, por ejemplo, el intercambio comercial entre China y Méjico es muy asimétrico: la participación de la RPC en las exportaciones totales de Méjico no alcanza un 1%, mientras que el país asiático es el segundo mayor origen de las importaciones mejicanas. Es más, resulta sorprendente observar que el comercio bilateral entre los países de América Latina y China revela una tendencia hacia un modelo de especialización en el que los países latinoamericanos adquieren el papel de exportadores de productos primarios e importadores de manufacturas³⁵ (Lall y Weiss, 2004; Rosales y Kuwayama, 2007).

³⁵ Se trata de un ejemplo muy ajustado del modelo de comercio bilateral entre un país en desarrollo y una región industrializada, si bien lo sorprendente en este caso es que los países de América Latina (más desarrollados), desempeñan el papel de economía en vías de desarrollo y China el de país industrializado.

Gráfico 7 Evolución de las exportaciones e importaciones de China por regiones mundiales. 1996-2006.



Fuente: OMC. Elaboración propia.

Por otra parte, los productos chinos representan una competencia directa de los productos africanos en los mercados mundiales en casos tan relevantes para los países africanos como el de la ropa y los textiles. No sólo eso, China también busca en Africa mercados para sus manufacturas de exportación, con lo que amenaza de forma directa los mercados domésticos de los productores africanos (Iranzo y Herrero, 2007; Goldstein et al., 2006).

Se puede apuntar, por lo tanto, que terceros países se han visto afectados de manera distinta por la expansión de China, dependiendo del grado de complementariedad o sustituibilidad de

su estructura productiva con la del país asiático. Venables y Yueh (2006) distinguen dos posibles efectos: “efectos de cantidad” y “efectos de ingresos”. Los primeros aluden a la posible expansión o contracción de los diferentes sectores de producción; los segundos se refieren a los cambios en la relación real de intercambio de un país, esto es, la relación de los precios entre sus exportaciones e importaciones.

También es cierto que la importante y creciente demanda de materias primas de la RPC genera grandes oportunidades a medio plazo en los países de América Latina y África. Sin embargo, aparentemente, en el caso de América Latina y el Caribe estas oportunidades han sido poco explotadas por el momento, excepción hecha de unos pocos sectores de productos primarios (Rosales y Kuwayama, 2007).

Igualmente, cabe esperar que la demanda china se refleje en mayores flujos de inversión hacia estas regiones. De tal modo, en el caso concreto de África, la RPC ya ha puesto de manifiesto su interés en la obtención de materias primas, principalmente hidrocarburos (Iranzo y Herrero, 2007). China ha centrado su atención en países productores de petróleo como Sudán, Gabón, Argelia y Libia, y también en Zimbawe e Irán (además de Venezuela), países que en algunos casos se encuentran controlados por regímenes dictatoriales que se distinguen por su escaso respeto a los derechos humanos (Barysch et al., 2005, pág. 25).

El "Gran Dragón" parece dispuesto a ofrecer su ayuda económica para contribuir al progreso de los países africanos, a cambio de obtener fuentes estables de suministro de materias primas tan necesarias como el petróleo, el gas natural, minerales y madera³⁶. Aparentemente, se trata de una oportunidad para que los países africanos utilicen el “ansia de recursos” del país asiático e impulsen el desarrollo de los sectores generadores de empleo (agro-empresas, textiles, servicios comercializables, etc.), a través de la capitalización de las ganancias obtenidas gracias a unos precios más elevados de sus recursos (Goldstein et al. 2006).

³⁶ Así se refleja en la declaración de cierre de la Cumbre del Foro China-Africa para la Cooperación de noviembre de 2006, cuando el presidente chino Hu Jintao afirmó que China y África tienen objetivos comunes que ofrecen un amplio campo para la cooperación. Además, el gobierno chino ha publicado el Libro Blanco sobre África como guía para las relaciones diplomáticas entre China y África.

Sin embargo, la orientación de la estrategia comercial china en el continente africano, basada en un pragmatismo extremo, constituye fuente de crítica de países donantes e instituciones financieras multilaterales que consideran que China no está prestando la debida atención al progreso social, político y medioambiental en la región africana (Iranzo y Herrero, 2007; Holslag, 2007a; Holslag 2008c).

En definitiva, cabe pensar que los países especializados en la producción y exportación de bienes más demandados por el gigante asiático (bienes de capital, bienes intermedios y materias primas), se pueden beneficiar del desarrollo de China, mientras que los que cuentan con un mix de exportaciones similar (sobre todo producción intensiva en mano de obra y bienes TIC), probablemente van a padecer los efectos de una mayor competencia.

II.2.2. Impulso a la integración de las economías del sudeste asiático

A pesar de que varios autores consideran que países como Japón, Corea del Sur, Singapur o Taiwan disfrutaban de ventajas comparativas en varias categorías de productos (Chae y Han, 2001; Deutsche Bank, 2001; Wang 2002), sólo unos pocos contemplan a China como un motor de crecimiento para la región (Cheong, 2001). Y, sin embargo, distintos indicadores apuntan que, al menos en cierto grado, el desarrollo de China ha propiciado una aceleración de la integración de las economías del sudeste asiático (Banco Central Europeo, 2005).

Sobre la base de la teoría de la ventaja comparativa, parece razonable pensar que, a través del comercio y de la especialización en diferentes fases de la cadena de producción, el crecimiento económico de China puede servir como motor de desarrollo de la región. De tal modo, las economías de la región pueden aprovechar su diferente grado de desarrollo y sus ventajas comparativas para crear sinergias y elevar su potencial de crecimiento individual (Abeyasinghe y Lu, 2003; Kwan, 2003). La descripción de este fenómeno se realiza a menudo a través de la expresión "cadena de producción asiática".

En este sentido, la evolución del modelo de comercio de la región, el incremento del comercio intraindustrial vertical (Fukao et al., 2003), y la tendencia hacia la producción de una mayor variedad de productos, especialmente hacia productos con mayor sofisticación y contenido

tecnológico, sugiere que ningún país del sudeste asiático corre el riesgo de quedar atrapado en una especialización de productos con bajo potencial de crecimiento futuro (Rizal et al., 2006). En esta línea, aparentemente las economías asiáticas del entorno tienen flexibilidad suficiente para adaptar su estructura industrial a la creciente capacidad exportadora china (Hong Kong Monetary Authority, 2002).

Además de lo que indican los flujos de comercio e inversión, se observan otras relevantes señales que muestran una aceleración en el proceso de integración económica del sudeste asiático. Cabe mencionar el establecimiento de numerosos Acuerdos de Libre Comercio (ALC) y de otras fórmulas de cooperación en la región, y también el cambio de actitud reflejado por las economías de la región, muy particularmente, China y Japón, que si antes se mostraban más bien escépticas, ahora parecen apoyar este proceso e incluso pelean por erigirse como núcleo central de la región (Xu, 2003; Bustelo, 2005; Evans et al., 2006). Por lo tanto, parece necesario poner en cuestión la tesis tradicional que afirma que Asia oriental es una zona inmadura para el regionalismo (Bustelo, 2005).

Resulta interesante reseñar que uno de los motivos que impulsa el proceso de regionalismo asiático, es una sólida preferencia por gozar de independencia tecnológica y de una mayor capacidad para establecer normas y estándares tecnológicos (Suttmeier, 2005; Schmitz, 2006; Kang y Segal, 2006), lo que se observa claramente en el caso de China y la India, pero también en el resto de países asiáticos.

En todo caso, la cooperación económica regional en el sudeste asiático se encuentra todavía en una fase incipiente, sobre todo en lo que se refiere a la institucionalización de la interdependencia económica (Kawai, 2005; Xu, 2003). Además, la dependencia de las economías de la región de países del exterior todavía parece excesiva para pensar en avances hacia una unión monetaria y económica (Hasebe y Shrestha, 2006). Sin embargo, algunos autores se atreven a aventurar que la iniciativa ASEAN+3³⁷ podría llegar a alcanzar un nivel de cooperación regional similar al que existe en Europa (Shambaugh, 2004a).

³⁷ La ASEAN+3 alude a la adhesión de China, Corea del Sur y Japón a la ASEAN.

Probablemente, todavía es demasiado pronto para conocer el futuro de la región del sudeste asiático. Además, tampoco parece claro si este proceso de regionalismo asiático beneficiará al mundo a medio y largo plazo, ni tampoco cuál será el impacto de la proliferación de ALCs firmados en Asia para el unilateralismo y el futuro de las organizaciones multilaterales, especialmente la OMC.

II.2.3. Reasignación del factor mano de obra y de los recursos financieros

Desde el punto de vista de Stiglitz (2006), es importante resaltar que el crecimiento económico de China puede contribuir a una economía global más próspera y estable, ya que la economía no sigue las reglas de un juego de “suma cero”, en el que las ganancias de unos se corresponden con las pérdidas de otros, sino que tiene naturaleza de “suma positiva”.

Sin embargo, lo anterior no significa que todos los agentes económicos, todos los individuos, vayan a resultar beneficiados de este proceso. El desarrollo del país asiático y su integración en la economía mundial está imponiendo una gran presión sobre los trabajadores poco cualificados de las economías avanzadas y de los países en desarrollo.

Según Stiglitz, el Teorema de Igualación de Precios de los Factores de Paul Samuelson, que enuncia que el precio de los factores se iguala cuando hay libertad de comercio (o que tiende a igualarse, según el Teorema de Stolper-Samuelson, 1941), no se cumplía en relación con el coste del factor trabajo, ya que no se daba la condición de igualdad tecnológica.

De tal forma, aunque todavía hoy las tecnologías de los países industrializados no son iguales a las de los países menos desarrollados, resulta evidente que las empresas cada vez transfieren de forma más eficiente los factores de capital, conocimiento y tecnología de un país a otro. En consecuencia, las diferencias existentes en el coste del factor trabajo han comenzado a reducirse de acuerdo con el Teorema de Samuelson.

Diversos autores han realizado trabajos de investigación en esta línea. Según Freeman (1995), en las décadas de los 80 y los 90 la demanda trabajadores menos cualificados en los países desarrollados se ha reducido, lo que en algunos países se ha traducido en un descenso de los sala-

rios (en los Estados Unidos), y en otros países en un aumento de la tasa de paro (Europa y OCDE).

Esta evolución del mercado de trabajo se ha vinculado de forma más o menos directa con el aumento de las importaciones de los países en vías de desarrollo y, muy particularmente, con el déficit comercial con China. Uno de los autores más rotundos es Scott (2005), quien señala que el incremento registrado en el déficit comercial de los Estados Unidos con China entre 1989 y 2003 ha causado el desplazamiento de un volumen de producción de 1,5 millones de puestos de trabajos estadounidenses.

Según este autor, el número de oportunidades laborales perdidas creció rápidamente durante los 90, y se aceleró después de la entrada de China en la OMC en 2001. Es más, Scott aprecia un cambio en el tipo de industrias afectadas por este fenómeno, de forma que si inicialmente el impacto se percibía, sobre todo, en las industrias intensivas en mano de obra y bajo nivel tecnológico, en los últimos años también afecta a actividades altamente cualificadas y que emplean tecnologías avanzadas como la electrónica, la informática o los equipos de comunicaciones.

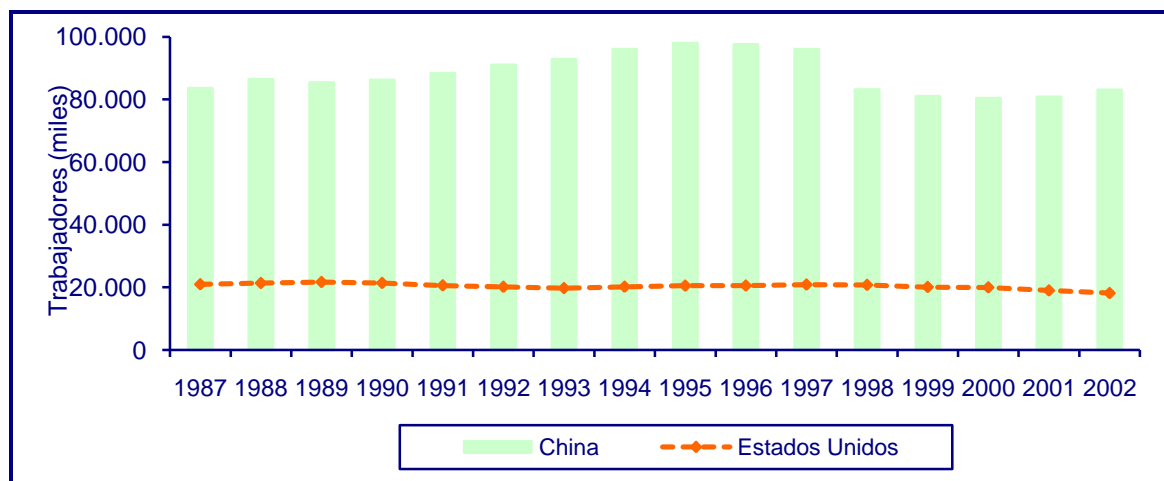
No obstante, otros autores consideran que la importación de productos del tercer mundo no es la principal causa del descenso relativo de los salarios de los trabajadores menos cualificados, y atribuyen a este factor una importancia relativamente menor frente a otros aspectos como los avances tecnológicos o los desplazamientos en la demanda interna. Por ejemplo, Lawrence, en base a numerosos estudios econométricos concluye que el comercio exterior con las naciones subdesarrolladas es la causa de un 10% del deterioro total de las rentas de la fuerza de trabajo no especializada (Lawrence, 1996).

Otra cuestión a considerar es que, en apariencia, los datos de empleo industrial en China no reflejan un repunte particularmente espectacular, ya que las ramas de empleo que más han crecido en este país son las correspondientes al sector servicios³⁸. El empleo industrial chino se eleva hasta 1995-1996, pero disminuye desde esas fechas hasta 2000-2001 debido a la privatiza-

³⁸ No obstante, las estadísticas sobre empleo en China no son especialmente fiables y un gran número de trabajadores queda sin clasificar en ninguna rama de actividad concreta.

ción y reestructuración de muchas empresas industriales de propiedad estatal y colectiva (Banister, 2005).

Gráfico 8 Evolución del empleo industrial en China y los Estados Unidos



Fuente: Organización Internacional de Trabajo. Base de datos Laborsta.

En definitiva, no parecen claros los efectos netos inducidos en el mercado de trabajo de las diferentes regiones mundiales. Grossman y Rossi-Hanberg (2006), apuntan la posibilidad de que las deslocalizaciones y las cadenas de producción global, aparentemente negativas para el mercado de trabajo de los países más avanzados, hayan incrementado la eficiencia de las empresas, que de esta forma habrían podido mantener su presencia en los países con rentas más elevadas.

Freeman (2004), por su parte, subraya la importancia de que la fuerza de trabajo mundial se haya duplicado en los últimos años³⁹, y presta atención a los crecientes niveles de cualificación humana y tecnológica de China. En su opinión, estos cambios plantean una nueva era económica, con efectos que pueden ser negativos o positivos en función de la actuación de los diferentes agentes económicos⁴⁰.

³⁹ Además del aumento de la oferta de trabajo en China, este autor también tiene en cuenta el registrado en la India y en los países de la antigua U.R.S.S.

⁴⁰ En el escenario más positivo, los países en desarrollo adquieren competencias tecnológicas y elevan sus salarios, al tiempo que los países industrializados conservan algunos sectores punteros y desarrollan servicios sociales para atender a los trabajadores negativamente afectados. En el negativo, China y la India se convierten en economías clave que utilizan un excedente de trabajo de bajo coste, los salarios de los países avanzados descienden o se congelan hasta que se alcanza la paridad y surgen nuevas formas de proteccionismo.

Indudablemente, China ha emergido como un nuevo agente económico de primer orden mundial quebrando la relación “centro-periferia” con los países del primer mundo a la que aludía Prebisch (1951). Esta irrupción ha alterado el modelo de equilibrio económico general global, de forma que los primeros años del siglo XXI se han caracterizado por una clara acentuación de los desequilibrios globales, con un claro protagonismo de los originados por los Estados Unidos y China (García-Herrero, 2006).

De forma muy particular, el auge de China ha tenido un considerable impacto en la asignación mundial de los recursos financieros. Por una parte, los Estados Unidos han acentuado su posición deudora respecto a los países en desarrollo, y principalmente China, como consecuencia del crecimiento de su enorme déficit por cuenta corriente (738.000 millones de dólares en 2007), y de su déficit fiscal (345.000 millones en 2007)⁴¹. Por otra, China se ha convertido en el principal acreedor de los Estados Unidos, y gracias a su superávit por cuenta corriente y a las entradas de capital ha acumulado un enorme volumen de reservas internacionales.

En consecuencia, las decisiones de las autoridades chinas sobre la compra de bonos americanos tienen una relevante influencia sobre los tipos de interés de los Estados Unidos y, por ende, sobre las economías de todos los países industrializados (The Economist, 2005). Esta situación hace que el comportamiento del país asiático sea clave en el adecuado funcionamiento del sistema financiero global (García-Herrero, 2006). Tal y como señala Stiglitz, China se ha convertido en un agente central del sistema global de reservas, con lo que sus decisiones sobre la gestión de sus reservas pueden tener enormes efectos sobre los tipos de cambio y la estabilidad financiera global (Stiglitz, 2006).

En esta línea, un aspecto fundamental, relacionado con la evolución de todo tipo de flujos de comercio y de capitales, son las decisiones de las autoridades chinas en cuanto al tipo de cambio de la moneda. En los países industrializados existe la percepción de que desde Pekín se mantiene la moneda devaluada con el objetivo de fomentar la competitividad (Riera, 2003). Por ejemplo, Adams et al. (2006) estiman que el tipo de cambio real de equilibrio podría ser de

⁴¹ FMI. Perspectivas de la Economía Mundial. Abril 2008.

aproximadamente 1,4 renminbis/dólar (frente a los 8,3 actuales), si bien estos autores matizan que una apreciación del tipo de cambio probablemente no disminuiría en gran medida la competitividad de China.

Complementariamente, resulta interesante apuntar que algunos estudios estiman que las elevadas tasas de ahorro de China tendrán un efecto muy positivo sobre la formación de capital y el equilibrio económico general a largo plazo (Fehr et al., 2007). Es más, según el modelo desarrollado por estos autores los salarios reales de los países desarrollados se elevarán durante el siglo XXI gracias a la positiva influencia del gigante asiático, ya que de otra forma los sueldos de los países occidentales no tendrían otro remedio que evolucionar a la baja.

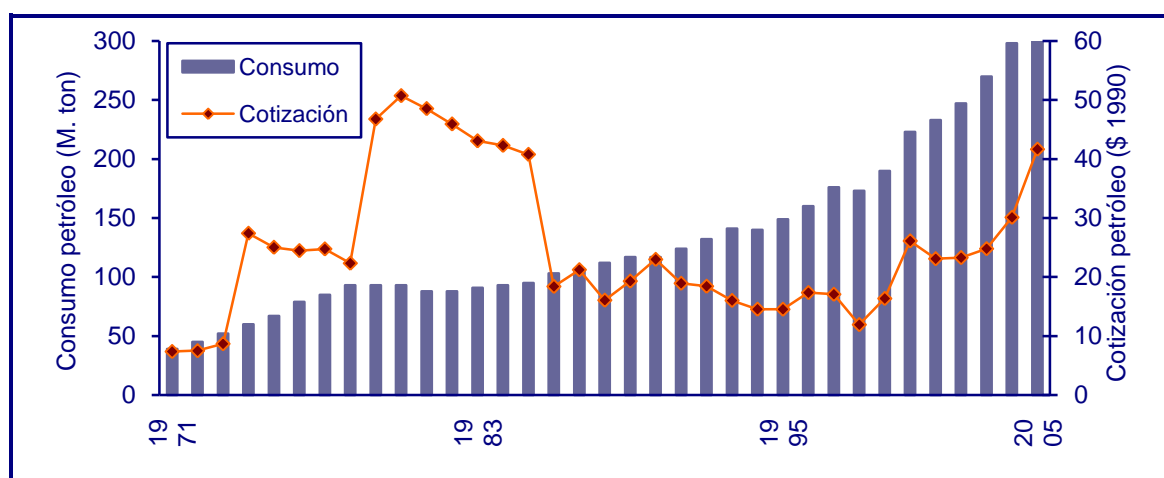
II.2.4. Aumento del consumo mundial de materias primas y energía

El desarrollo económico de China ha tenido un impacto muy negativo en la sostenibilidad medioambiental del planeta. El incremento de los niveles de producción ha supuesto un aumento del consumo de materias primas y recursos energéticos, y un incremento de las emisiones de contaminación atmosférica. Un país que hace 15 años era autosuficiente en prácticamente todas las materias primas y en productos energéticos es hoy uno de los mayores importadores de metales y petróleo (Holslag, 2008d).

Más concretamente, la RPC se ha convertido en el tercer importador de petróleo a escala mundial y, según indica la Agencia Internacional de la Energía, desde 2002 casi el 40% del incremento de la demanda mundial de petróleo es atribuible a este país, con el consiguiente impacto en los precios mundiales del crudo. No sólo eso, el gigante asiático también es ya el segundo principal emisor de dióxido de carbono a la atmósfera, sólo por detrás de los Estados Unidos⁴².

⁴² Según los datos del anuario de 2007 de la Agencia Internacional de la Energía, en 2005 los Estados Unidos figura como principal importador de petróleo (582 millones de toneladas), por delante de Japón (213 millones) y China (127 millones). También en 2005 los Estados Unidos emite el mayor volumen de dióxido de carbono a la atmósfera (5.816,96 millones de toneladas), y China ocupa la segunda posición (5.059,87 millones).

Gráfico 9 Evolución del consumo de petróleo de China y de la cotización del barril de petróleo (1971-2005)



Fuente: Agencia Internacional de la Energía.

De tal forma, en un previsible escenario en el que la producción asiática continúe aumentando rápidamente, la sostenibilidad medioambiental parece quedar en serio riesgo. Cabe plantear al menos dos graves amenazas: primero, se plantean dudas en cuanto a la sustentabilidad de algunas materias primas como el hierro o el petróleo; y, segundo, las emisiones de dióxido de carbono seguirán elevándose velozmente, lo que acentuará los graves problemas del efecto invernadero.

Aunque el país asiático ratificó el Protocolo de Kioto de 2002, se encuentra exento de recortar sus emisiones por tratarse de un país en vías de desarrollo. Las autoridades chinas, al igual que las de la India, consideran no sin razón que el actual deterioro medioambiental se debe en buena medida a daños ocasionados por los países más desarrollados. En este sentido, a pesar de su menor eficiencia energética, todavía hoy el consumo energético per cápita del país chino es muy inferior al de la mayoría de los países industrializados⁴³.

⁴³ En China se consumen 1,32 toe/capita frente a 4,15 en Japón y a 7,89 en los Estados Unidos (Agencia Internacional de la Energía, 2008).

En todo caso, las autoridades chinas se muestran cada vez más preocupadas por el calentamiento global⁴⁴, por lo que han solicitado la colaboración tecnológica internacional para poder ser más respetuosos con el medioambiente sin dañar su crecimiento económico. No se debe olvidar que el desarrollo económico ha permitido que cientos de millones de habitantes del país salgan de la pobreza, lo que sin duda ha de considerarse como una muy positiva aportación a la sostenibilidad medioambiental del planeta.

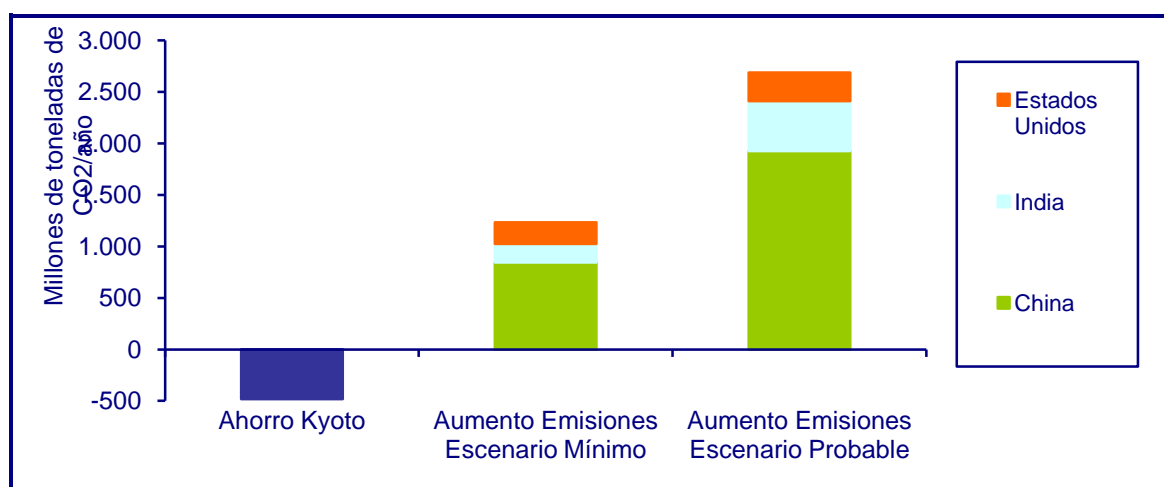
De hecho, dada la falta de eficiencia energética de China y otras economías emergentes, parece probable que progresos sencillos en determinadas fases de la producción de energía (y de la producción metalúrgica) en estos países puedan facilitar ahorros energéticos muy superiores a los que se pretenden alcanzar en las economías industrializadas a través de fórmulas mucho más complejas para reducir las emisiones y desarrollar fuentes de energía renovables.

En esta línea, hay que tener presente que el ritmo de mejora de la eficiencia energética mundial desde 1990 ha sido mucho más lento que en las dos décadas anteriores (Agencia Internacional de la Energía, 2008b). Más aún, según un estudio elaborado por McKinsey aproximadamente un 75% del potencial de mejora de la productividad energética se concentra en las economías en desarrollo (McKinsey, 2007).

A este respecto, resulta ilustrativo observar que mientras que China prevé poner en marcha antes de 2012 nuevas plantas de carbón que producirán entre 850 y 1.900 millones de toneladas de CO₂ adicionales por año, el recorte total de emisiones contemplado en el protocolo de Kyoto asciende a 480 millones de toneladas de CO₂ anuales (Clayton, 2004).

⁴⁴ En enero de 2007 se hizo público el primer Informe Nacional de Evaluación del Cambio Climático. Este estudio anticipa que se producirán grandes sequías e inundaciones que reducirán muy notablemente las cosechas de arroz, maíz y trigo en las próximas décadas. En la sesión anual del Parlamento, celebrada el 16 de marzo de 2007, el primer ministro, Wen Jiabao, enfatizó la necesidad de optar por un modelo económico sostenible. El gobierno chino asumió el compromiso de reducir un 20% el consumo de energía por dólar de PIB y un 10% la emisión de los principales contaminantes en 2010 respecto a los niveles de 2005.

Gráfico 10 Ahorro previsto en el Protocolo de Kyoto y aumento de emisiones de CO₂ de China, India y los Estados Unidos



Fuente: Clayton (2004). Elaboración propia.

II.2.5. Propagación del sello "made in China" en el mercado de productos electrónicos y tecnológicos

La entidad de la amenaza tecnológica planteada por China es objeto de debate entre los economistas. Las políticas de educación e I+D en la RPC se encuentran orientadas a conseguir una producción con mayor valor añadido, y la ventaja competitiva de China parece depender cada vez menos del bajo coste de su mano de obra. Por lo tanto, es previsible que el impacto del desarrollo del país asiático cada vez afecte a un mayor número de sectores y países. De hecho, en opinión de algunos autores la estructura de sus exportaciones se encuentra asociada ya en la actualidad a unos niveles de productividad que corresponderían a un país con unos niveles de renta mucho más elevados (Rodrik, 2006).

Otros autores, sin embargo, consideran que la extendida creencia de que China representa una seria amenaza a las economías más desarrolladas en los segmentos de gran contenido tecnológico no encuentra apoyo en las tendencias actuales, aunque admiten que los modelos de especialización pueden cambiar rápidamente (Havik y Mc Morrow, 2006). Aproximadamente, un 60% de las exportaciones chinas corresponden a bienes intensivos en mano de obra y materias primas y, aunque la RPC también tiene una presencia relativamente alta en el sector de alto contenido tecnológico, este dato básicamente refleja la importación de piezas y componentes

de gran contenido tecnológico para su procesamiento en las etapas intensivas en mano de obra y su posterior exportación (Barysch et al., 2005, pág. 33).

Siguiendo lo expuesto por Lardy (2005), existen varias razones para argumentar que China todavía sigue especializada en las etapas intensivas en mano de obra de la producción de los bienes de gran contenido tecnológico que exporta: i) el país asiático exporta un gran volumen de bienes TIC porque importa la mayor parte de los componentes de alto valor añadido que se incorporan en estos productos⁴⁵; ii) la mayor parte de los productos de elevado contenido tecnológico exportados por China (reproductores de DVD, agendas portátiles, teléfonos móviles, etc.), no deberían ser considerados como tales dados los enormes volúmenes de exportación y los bajos precios unitarios de estos productos; iii) la mayor parte de los productos TIC son ensamblados por empresas extranjeras (especialmente de Taiwan), que emplean China como plataforma para la exportación; y iv) estas empresas extranjeras suelen proteger su tecnología de los competidores chinos, con lo que limitan la absorción de tecnología por parte de las empresas locales.

Sin embargo, estos argumentos pueden ser rebatidos, al menos, en tres puntos: primero, la política de atracción de inversión extranjera, basada principalmente en la creación de joint-ventures, ha permitido que las empresas locales se hagan con un conocimiento tecnológico y un know-how crítico en algunos sectores económicos, por ejemplo, el de la electrónica informática (también gracias a la débil protección de la propiedad intelectual en China); segundo, unido a lo anterior, en no pocos casos las empresas chinas han dejado de ser simples ensambladores de componentes y han absorbido fases del proceso de producción “aguas abajo”; y, tercero, aunque es cierto que, en general, el valor unitario de las exportaciones chinas de productos electrónicos es inferior al de las exportaciones de Corea del Sur o Singapur, se ob-

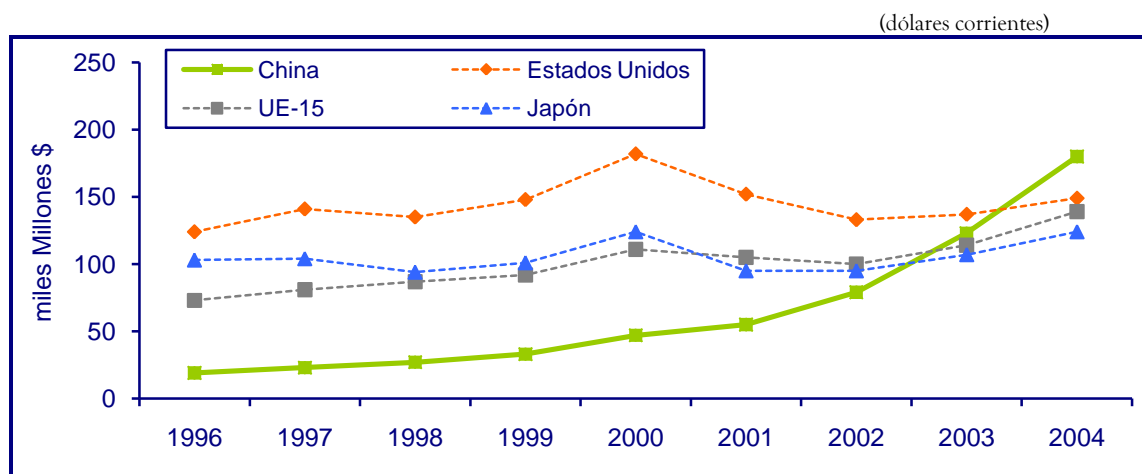
⁴⁵ Los datos reflejan un aumento de los intercambios comerciales de este tipo de bienes entre China y otros países asiáticos, y un descenso de las importaciones en la región de bienes procedentes de los Estados Unidos. Así, por ejemplo, si anteriormente China importaba componentes electrónicos de los Estados Unidos y la UE para fabricar ordenadores portátiles y teléfonos móviles, ahora estos componentes cada vez se obtienen más de otros países como Japón, Taiwan, Corea o Malasia. Más aún, estos componentes electrónicos se utilizan para satisfacer la demanda del mercado local, pero sobre todo para la fabricación de equipamientos informáticos, de telecomunicaciones, de audio y vídeo y de bienes electrónicos de consumo (como reproductores de MP3), que posteriormente se envían a los Estados Unidos, la UE y al propio Japón.

servan algunas importantes excepciones en casos como el de los reproductores de video y las pantallas de TV (Rodrik, 2006).

A este respecto, hay que recordar que la estrategia de promoción de exportaciones china se ha combinado con algunos aspectos de una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, que paulatinamente se ha orientado hacia la promoción de actividades con mayor contenido tecnológico. Las políticas industriales chinas de apoyo a empresas de base tecnológica han cosechado algunos fracasos (como el de la TV a color a comienzos de los 80), pero también han contribuido a alcanzar éxitos muy importantes (como el de la empresa de PCs Lenovo), lo que representa un argumento para defender la participación pública en la identificación y desarrollo de posibles nichos de actividad en segmentos de alto valor añadido⁴⁶ (Rodrik, 2006).

No obstante, en líneas generales, los analistas parecen escépticos sobre la capacidad de las autoridades chinas para identificar a estos "campeones nacionales" y, de hecho, se considera que las malas inversiones acometidas siguiendo el criterio de los poderes públicos representa una de las principales causas de la situación crítica que padecen los bancos estatales (Barysch et al., 2005, pág. 34).

Gráfico 11 Evolución de las exportaciones de bienes TIC



Fuente: OCDE. Base de datos de comercio internacional. Elaboración propia.

⁴⁶ Rodrik cree que una política industrial experimental de apoyo a determinados segmentos de actividad podría resultar exitosa siempre y cuando se identifiquen y abandonen los proyectos fallidos (Rodrik, 2006).

En cualquier caso, con independencia del mayor o menor componente ensamblador, y del mayor o menor contenido tecnológico de las exportaciones, hay que subrayar el rápido crecimiento de las exportaciones chinas en el segmento de productos electrónicos, muy superior al registrado en sectores como el textil y el calzado tradicionalmente asociados a este país (Adams et al., 2006). Sin lugar a dudas, resulta sorprendente que un país con un nivel de renta como el de China se haya convertido en el principal exportador mundial de bienes electrónicos (Rodrik, 2006).

La RPC ya ha avanzado en la cadena de valor y si mantiene elevados volúmenes de producción en bienes intensivos en mano de obra es fundamentalmente porque en China todavía existe un importante excedente de mano de obra. Indudablemente, las autoridades chinas son plenamente conscientes de que la única fórmula para mejorar las condiciones de vida consiste en apoyar la transición de una industria de producción de calzados a una industria de alta tecnología y servicios.

II.3. CONCLUSIONES

El acelerado proceso de crecimiento de la economía china ha tenido una influencia muy notable en el cambio del patrón socioeconómico mundial en aspectos como los flujos de inversión, los intercambios comerciales, el mercado de trabajo, la sostenibilidad medioambiental, etc. A su vez, el fenómeno chino es en parte producto de alteraciones más profundas en la lógica de la producción y el comercio internacional debidas a la sustancial reducción de los costes de transporte y comunicación.

China ha adquirido una dimensión tal que sus decisiones nacionales trascienden de sus fronteras y se extienden por todo el planeta. En consecuencia, en la medida en que su papel en la economía global adquiere más relevancia, China ha de asumir mayores niveles de responsabilidad (Stiglitz, 2006). Pero no sólo el gigante asiático debe comportarse de modo responsable; las autoridades públicas de los países avanzados han de asumir las nuevas condiciones socioeconómicas y deben diseñar políticas macroeconómicas que contribuyan al bienestar general.

El impacto de China afecta a todas las esferas de la vida político-económica-social. Se trata, en este sentido, de un impacto global en un escenario global. Por ello, al referirse al gigante asiático los mensajes de las autoridades públicas de los países occidentales suelen entremezclar contenidos de planos distintos y, en ocasiones, se llegan a realizar peligrosas relaciones entre el déficit comercial y la seguridad internacional.

A este respecto, resulta especialmente llamativa la actividad desarrollada por la Comisión Estados Unidos-China para la Revisión de Economía y Seguridad⁴⁷, que opera bajo un mandato del Congreso según el cual el bienestar económico de los Estados Unidos es un asunto fundamental de la seguridad nacional, lo que implica el mantenimiento de una sólida base industrial, saludables niveles de empleo y tasas de crecimiento económico, una vigorosa actividad de investigación y desarrollo, una gran competitividad global, y la capacidad para disponer de unas fuerzas militares robustas.

Así, esta Comisión desempeñó un papel fundamental en las trabas fijadas por el Congreso de los Estados Unidos al frustrado intento de adquisición de Unocal, una empresa petrolera estadounidense, por parte de CNOOC, la empresa de petróleos más grandes de China. Los motivos políticos, la desconfianza en el régimen de Pekín, su falta de transparencia y, en general, los recelos que suscita la RPC en muchos sectores de la sociedad estadounidense desempeñaron un papel fundamental en el fracaso de esta operación (Del Caz, 2005).

Desde los Estados Unidos se percibe la relación bilateral con China como la más importante de las próximas décadas y se observa con preocupación el futuro de estas relaciones. Es más, existe la sensación de que aunque ambos países dialoguen, comercien y cooperen en algunos temas, se continuarán contemplando con profunda desconfianza y desarrollarán su potencia militar pensando en una posible confrontación (Friedberg, 2005).

En cierta medida, el debate sobre la competitividad china recuerda el de los 80 en relación con Japón. Sin embargo, hay algunas importantes diferencias. En los 80 la preocupación estadounidense consistía básicamente en la emergencia de Japón como una economía con capacidad

⁴⁷ U.S.-China Economic and Security Review Commission (<http://www.uscc.gov>).

para liderar el mercado tecnológico. Por el contrario, en la situación actual son las empresas multinacionales las que trasladan su producción a China a través de la IED y de la externalización. Ahora no se trata tanto de una cuestión de supremacía tecnológica, sino de las implicaciones para las economías desarrolladas de un continuo flujo de salida de la inversión, y de la relocalización del empleo asociada al cambio en la producción y el comercio (Adams et al., 2006).

Durante décadas los países industrializados han propagado los beneficios del libre comercio. No cabe pensar que ahora que un país en vías de desarrollo obtiene el éxito ateniéndose, hasta cierto punto, a las reglas del modelo occidental sean los países industrializados quienes propicien una nueva oleada de proteccionismo. Sin embargo, la entidad de los nuevos desafíos plantea un elevado grado de incertidumbre sobre la actitud que pueden adoptar en el futuro potencias como los Estados Unidos o la Unión Europea.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

III. DESARROLLO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA

III. DESARROLLO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA

III.1. INTRODUCCIÓN

Desde aproximadamente comienzos de la década de los 90, China se ha convertido en un interlocutor de primer orden para la Unión Europea. Esta circunstancia queda reflejada en las declaraciones de las máximas autoridades de la Comisión Europea y de los países miembros de la Unión y en los numerosos documentos estratégicos UE-China elaborados por la Comisión Europea (Comisión Europea, 1995, 1998, 2003a). Así lo demuestra también la creación de varios organismos de carácter mixto de elevado nivel jerárquico y la organización de numerosos eventos compartidos que pretenden intensificar las relaciones entre ambos socios.

Resulta evidente que la UE ha elevado el status de sus relaciones con la RPC en línea con el incremento del volumen de intercambios comerciales entre ambas regiones y con la confirmación del rol de China como una de las principales potencias económicas mundiales. Igualmente, probablemente no resulta desacertado señalar que la UE ha tardado más que Japón y los Estados Unidos en valorar adecuadamente la relevancia de sus relaciones exteriores con la RPC (Barysch et al., 2005).

En numerosos momentos la carencia de una estrategia a medio y largo plazo ha llevado a la UE a tener que reaccionar una y otra vez ante movimientos de otros agentes económicos, principalmente de los Estados Unidos. En esta línea, varios documentos de la Comisión de comienzos y mediados de la década de los 90 dejan translucir cierta preocupación por la relativa debilidad de los lazos económicos entre la UE y China, especialmente al comparar éstos con los vínculos económicos establecidos entre el país chino y las otras dos potencias económicas (Comisión Europea 1995, 2001a).

La UE no empieza a tener una visión nítida sobre el papel de sus relaciones con China hasta la mitad de la década de los 90. En este sentido, la hiperactividad desarrollada por la UE desde mediados de los 90 para fortalecer sus relaciones con el gigante asiático se debe, hasta cierto punto, al deseo de recuperar "el terreno perdido" durante los 80.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 7 Cronología de las relaciones económicas y comerciales entre la Unión Europea y China.

Fecha	Hito
PRIMERA ETAPA: 1975-1984 PRIMEROS CONTACTOS COMERCIALES	
1975	Establecimiento de relaciones diplomáticas entre la UE y China con la visita de Sir Christopher Soames.
1978	Firma del Acuerdo de Comercio UE-China.
1979	Se celebra la primera reunión del Comité Mixto.
1980	La UE incluye a China en su Sistema de Preferencias Generalizadas.
SEGUNDA ETAPA: 1985-1994 DESARROLLO DEL COMERCIO Y DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS	
1985	Firma del Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica.
1988	Apertura de una Delegación de la Comisión Europea en Pekín.
1989	Se congelan las relaciones tras los acontecimientos de la Plaza de Tiananmen.
1990	Se relanzan gradualmente las relaciones.
	La mayoría de relaciones entre la UE y China se encuentran normalizadas.
TERCERA ETAPA: 1995-2005 PUESTA EN MARCHA DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-CHINA	
1995	La Comisión aprueba la Comunicación "Una política a largo plazo para las relaciones entre China y Europa".
1996	Celebración de la primera Cumbre Asia-Europa (ASEM).
1998	Celebración de la primera Cumbre UE-China de Jefes de Gobierno en Londres.
2000	La UE y China concluyen las negociaciones para el acceso de China a la OMC.
2001	La Comisión aprueba la Comunicación "Estrategia de la UE hacia China".
2003	La Comisión aprueba la Comunicación "Una asociación que madura. Intereses y retos compartidos en las relaciones UE-China".
2003	El gobierno chino publica el documento "Política de China hacia la UE".
2004	La UE se convierte en el principal socio comercial de China y la RPC en el segundo mayor socio comercial de la UE.

Fuente: Elaboración propia.

La naturaleza de las actuaciones desarrolladas pone de manifiesto que la UE se muestra cada vez más claramente consciente de que el impacto del auge chino trasciende del plano económico y afecta de pleno a cuestiones socio-políticas de máxima relevancia mundial. De tal modo, las políticas de la UE en su proceso de aproximación a China se caracterizan por adoptar un enfoque progresivamente más amplio. Las relaciones entre ambos socios, en sus inicios centradas en el comercio y la inversión, evolucionan hasta convertirse en pactos entre socios estratégicos que afectan a todas las esferas de ámbito económico y político de orden mundial.

III.2. PRIMERA ETAPA: 1975-1984. PRIMEROS CONTACTOS COMERCIALES

Dados los antecedentes imperialistas de los países europeos en China, particularmente en el siglo XIX, y la instauración en el poder del régimen nacionalista primero y del comunista después, ambos muy poco partidarios de mantener unas relaciones fluidas con el exterior, prácticamente no se producen contactos entre los países occidentales de Europa y China hasta mediados de la década de los 50 (Conferencia de Ginebra de 1954).

Durante los 50 y los 60 los contactos son mínimos debido a la política de confrontación de bloques entre el Oeste (los Estados Unidos y Europa Occidental), y el Este (Europa del Este y la RPC). Además, a ello hay que añadir las escasas competencias en materia de política exterior atribuidas en aquella época a la Comunidad Económica Europea (CEE), una asociación todavía en ciernes que despertaba numerosas dudas en cuanto a su evolución⁴⁸.

De tal forma, prácticamente hasta la década de los 70 las relaciones entre Europa y China se caracterizan en cierto grado por la confrontación derivada de la política de bloques y por el desinterés mutuo. La RPC atribuye escasa relevancia geopolítica a Europa y, viceversa, China es ignorada por la mayor parte de los países europeos (excepto quizás Francia), dada la posición geográfica de la RPC y su limitada capacidad económica y militar.

Sin embargo, a comienzos de los 60 tiene lugar un acontecimiento que modifica totalmente la percepción de Europa por parte de la RPC; la ruptura de las relaciones entre China y su hasta entonces gran aliado, la Unión Soviética (Barysch et al., 2005; Chen, 2003). La Europa Occidental surge entonces a los ojos de Mao como una especie de zona templada entre el imperialismo estadounidense y el bloque soviético de la Europa del Este, lo que lleva a China a establecer relaciones diplomáticas con Francia (1964), Italia (1970), y con el Reino Unido y Alemania (ambos en 1972).

Mao deja a un lado su escepticismo sobre la integración europea y considera que puede ser conveniente propiciar unas buenas relaciones exteriores con la CEE para gestionar los conflic-

⁴⁸ Téngase en cuenta que la Unión Europea (UE) queda establecida con la efectiva entrada en vigor del Tratado de Masstricht (1 de noviembre de 1993).

tos Norte-Sur (países ricos-países pobres), y Este-Oeste, sobre todo, como contrapeso al poder hegemónico de la Unión Soviética⁴⁹. Es más, la RPC se convierte en esos momentos en un interesado defensor de una Europa fuerte y unida que pueda contrarrestar a las dos grandes potencias (Chen, 2003).

En mayo de 1975, tres años después de que Richard Nixon llevara a cabo su histórica e inesperada visita a Pekín, el Comisario Europeo de Relaciones Exteriores Sir Christopher Soames visita China y da inicio a las relaciones diplomáticas entre la Unión Europea y la RPC. Durante su viaje Sir Christopher tiene ocasión de entrevistarse con los principales líderes chinos, lo que refleja la súbita importancia concedida por parte de China a sus relaciones con la CEE.

Por parte de la joven Comisión Europea se trata de un gesto con indudable trascendencia política y económica, si bien probablemente el principal objetivo europeo consiste en fomentar el comercio entre ambos países. Por parte de la RPC, sin embargo, el enfoque es claramente geoestratégico, y se enmarca dentro del juego de alianzas y enfrentamientos de la política exterior desarrollada por Mao en esta época de mayor apertura hacia Occidente (Chen, 2003).

Resulta ilustrativo comprobar que, como consecuencia de este cambio de alianzas, a comienzos de la década de los 70 los países europeos toman el relevo de la URSS como principales proveedores de tecnología de la RPC. De tal forma, la mayor parte de las exportaciones europeas, sobre todo las alemanas, consisten en equipamiento industrial y productos manufacturados, tales como maquinaria pesada o instrumentos de precisión, a diferencia de las exportaciones estadounidenses, que comprenden básicamente productos agrícolas (Chen, 2003, pág. 111).

La visita también responde al nuevo rumbo tomado por las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea tras el acuerdo de la Cumbre de París de 1972, punto de origen de una nueva política comunitaria de cooperación con los países en vías de desarrollo. De tal forma, el inicio de las relaciones con China se enmarca dentro de un conjunto de actuaciones de la CEE con los países en vías de desarrollo y, en particular, con los países asiáticos.

⁴⁹ Por aquellas fechas, y una vez finiquitada la alianza comunista, el expansionismo de la URSS amenazaba las fronteras chinas.

No obstante, durante los 70 son los países del sudeste asiático, y en particular los integrantes de la ASEAN, los que hacen un mayor esfuerzo por tratar de fortalecer los vínculos con la CEE para mejorar el acceso de sus productos al mercado europeo. Gracias a este interés, en junio de 1972 se celebra en Bruselas una primera reunión informal entre la CEE y la ASEAN, y en 1973 y 1974 tienen lugar otras dos reuniones entre estos mismos protagonistas.

Resulta curioso observar que ya en aquella reunión de 1974 se concluyese que, a tenor de los peligros de los posibles trastornos en el ordenado funcionamiento del sistema económico mundial, tanto los países desarrollados como los países en vías de desarrollo debían asumir su responsabilidad en un entorno de creciente interdependencia económica. Por ese motivo, en la reunión se presta especial atención a la efectiva implantación del Sistema de Preferencias Generalizadas⁵⁰ (Generalized System of Preferences, SGP) y a las Negociaciones Multilaterales de Comercio como fórmulas para mejorar el sistema de comercio mundial y promover un mejor equilibrio en las relaciones económicas internacionales.

Igualmente, es sorprendente observar que ya en 1973 la Comisión Europea juzgase a la RPC como uno de los socios económicos más importantes en el futuro. De tal modo, en el informe del Comité de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento Europeo se describe a China como “el país más poblado del mundo, con enormes recursos humanos y naturales, y que adquirirá una relevancia muy relevante en el último cuarto de siglo” (Kapur, 1986).

Sin embargo, se trata de un juicio valor que no tiene un reflejo posterior en las políticas de la CEE, y más bien parece responder a la necesidad de los países europeos de buscar nuevos mercados y nuevos proveedores de materias primas lejos de sus fronteras en una coyuntura económica marcada por la crisis del petróleo.

La política exterior china adquiere una naturaleza mucho más pragmática a partir de 1978, tras la llegada al poder de Deng Xiao Peng (Bailey, 2002, pág. 220; Chen, 2003, pág. 52). El establecimiento de relaciones diplomáticas plenas entre China y los Estados Unidos en 1979 inicia

⁵⁰ En 1968, la UNCTAD recomienda la creación de un "Sistema de Preferencias Generalizadas" en virtud del cual los países industrializados concederían preferencias tarifarias de modo autónomo a todos los países en desarrollo.

un proceso de mayor interacción con la comunidad internacional⁵¹. A finales de 1978 Pekín declara aceptar créditos directos y ayudas al desarrollo procedentes del extranjero, entre enero y febrero de 1979 el propio Deng visita los Estados Unidos, y en los años siguientes la RPC se une a varias instituciones financieras internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros).

Este cambio también influye en las relaciones entre Europa y China, de modo que el primer hito económico relevante en las relaciones se produce con la firma del Acuerdo de Comercio de 3 de abril de 1978 (Comisión Europea, 1978). Pese a su importancia, el texto es muy breve y consta únicamente de once artículos, en los que se regulan las condiciones básicas de las relaciones comerciales y se adoptan algunas medidas para fomentar los intercambios.

En cuanto a los aspectos más destacados de su contenido, en el artículo primero se establece que ambas partes, en el ámbito de sus respectivas leyes y normas, "tratarán de promover e intensificar el comercio entre ellas". A tal fin, ambas partes confirman su intención de favorecer los intercambios comerciales, mejorar la estructura del comercio y diversificarlo, y examinar con espíritu de buena voluntad las sugerencias realizadas por la otra parte, particularmente en el seno del Comité Mixto.

En el artículo segundo ambas partes se comprometen a otorgar a la otra el tratamiento de nación más favorecida (Most Favoured Nation, MFN), en todos los asuntos relacionados con los aranceles e impuestos aduaneros, las normas, procedimientos y formalidades relacionadas con los certificados y los tránsitos aduaneros, los impuestos y otras cargas que graven las importaciones o exportaciones, y las formalidades administrativas requeridas en la concesión de licencias a la importación o exportación.

En este punto se ha de reseñar que otorgar un tratamiento de este tipo no constituye una cuestión excepcional por parte de la CEE, ya que es el concedido con carácter general a cualquier país con el que no existe un boicot comercial. Sin embargo, desde el punto de vista de la RPC este tratamiento revela la importancia concedida al "factor europeo" en el desarrollo domésti-

⁵¹ En esa fecha Estados Unidos rompe sus vínculos oficiales con Taiwan y deroga el Tratado de Defensa Mutua de 1954, aunque la venta de armas a la isla continuaría en el tiempo.

co, especialmente en lo que concierne a la adquisición de tecnología y al progreso tecnológico⁵² (Chen, 2003, pág. 112).

En el acuerdo ambas partes también se comprometen a procurar una expansión armoniosa del comercio y un equilibrio en los intercambios comerciales (artículo 3º). Se trata, curiosamente, de una referencia que alude al objetivo de que el saldo de la balanza comercial entre ambas partes se mantenga próxima al saldo cero, un criterio que en el caso de la RPC guió sus relaciones comerciales, al menos, durante los 70⁵³ (Chen, 2003, págs. 51 y 111).

En el artículo quinto ambas partes quedan obligadas a intercambiar información sobre cualquier problema que pueda surgir en sus relaciones comerciales y a iniciar consultas amistosas sobre estos problemas. Lo que es más, cada una de las partes asegura que no se adoptará ninguna acción antes de que hayan tenido lugar estas consultas (aunque se admiten casos excepcionales para no hacerlo así).

Posteriormente, ya en el artículo 9º, se recogen las condiciones para la creación de un Comité Mixto con representantes de ambas partes. Las principales funciones de este Comité consisten en revisar el funcionamiento del acuerdo y examinar los posibles problemas y las nuevas oportunidades comerciales que puedan surgir. Se decide que este Comité se reúna anualmente, alternando Bruselas y Pekín como sede del encuentro, y con independencia de la celebración de otras reuniones extraordinarias cuando sea pertinente.

En todo caso, aparentemente el acuerdo no entraña mayores pretensiones ni expectativas económicas. Hay que tener presente que en el mismo año en que se firma este acuerdo Deng Xiao Peng acaba de poner en marcha el proceso de reformas económicas y que la apertura al

⁵² La concesión de este tratamiento también es importante si se tienen en cuenta las dificultades que el presidente estadounidense tuvo que superar anualmente entre 1989 y 1999 para conseguir que el Congreso de los Estados Unidos concediese este estatus a China (Messerlin y Wang, 2008, pág. 8).

⁵³ Como consecuencia del incremento del déficit comercial de China con los Estados Unidos durante los 70, en 1975 y 1976 el gobierno chino decidió abandonar la importación de productos agrícolas estadounidenses. Al contrario, el comercio entre Japón y China se desarrolló velozmente gracias a que las exportaciones japonesas se compensaban con su interés en la importación de materias primas (petróleo y carbón).

exterior del gigante asiático se encuentra en sus compases iniciales. Se ha de tener en cuenta, igualmente, que en esa época el volumen de comercio entre ambas partes es muy modesto⁵⁴.

El acuerdo, en esencia, persigue la aplicación mutua de la condición de nación más favorecida, si bien la CEE desea proporcionar a China un tratamiento diferente (menos favorable), al concedido a los miembros de una unión aduanera o un área de libre comercio, a sus países vecinos y a los miembros del GATT (Chen, 2003, pág. 137).

Un año después, en 1979, se produce la firma de un acuerdo para regular la importación de tejidos y productos textiles chinos por parte de la CEE. Este acuerdo regula cuotas, tasas de crecimiento (máximo del 6% anual), la potestad unilateral de la CEE para decidir los productos afectados por el acuerdo, cláusulas de precios y cláusulas para suavizar una súbita irrupción de productos chinos, etc.

Considerando que por entonces China no era partícipe del Acuerdo Multifibras (AMF)⁵⁵, las condiciones de este acuerdo son más favorables para China que las que la CEE adoptaría respecto a otros países en desarrollo en el AMF II, ya que la Comunidad también aprueba un incremento en las cuotas de productos textiles chinos no sensibles. De tal forma, tras la firma del acuerdo, las exportaciones chinas se duplican de 20.000 a 40.000 toneladas al año (Chen, 2003, pág. 143).

El 1 de enero de 1980 se produce otro hito destacado en las relaciones comerciales UE-China, ya que la Unión incluye a China en su Sistema de Preferencias Generalizadas. Se trata de una decisión con un marcado simbolismo político que pretende reflejar el apoyo de la CEE al proceso de reformas chino y, al mismo tiempo, satisfacer las demandas del gobierno chino, que deseaba recibir un tratamiento diferenciado al concedido al bloque de países del Este.

Además, a través de esta medida la UE pretende contribuir a la creación de un clima favorable entre ambas partes, ya que a inicios de los 80 una de las principales preocupaciones de las rela-

⁵⁴ El comercio bilateral entre China y la CEE-9 se sitúa en 348 millones de euros en 1970 y en 722 millones en 1974 (Chen, página 51).

⁵⁵ China se convierte en miembro del Acuerdo Multifibras en 1984.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

ciones bilaterales consiste en incrementar las exportaciones chinas a la Unión (Chen, 2003, pág. 148). De tal modo, y a pesar de que la Unión impone ciertas restricciones sobre las cantidades y las categorías de productos que se pueden acoger al SGP (para controlar el impacto sobre los sectores productivos europeos), en 1980 las exportaciones chinas aumentan significativamente y sus importaciones se reducen notablemente, si bien el volumen de las transacciones comerciales se mantiene en niveles todavía relativamente poco importantes (algo menos de 4.000 millones de euros, esto es, menos del 1% del volumen de comercio exterior de la UE⁵⁶).

A lo largo de los 80 la Comisión amplía paulatinamente el número de categorías y las cantidades de productos que reciben un tratamiento favorable bajo el SGP, buscando un equilibrio entre las demandas de la RPC y sus propios intereses. Además, en 1981, 1985 y 1988 la Comisión organiza tres ferias de negocios en Bruselas para exhibir los productos exportados por China.

Por otra parte, a principios de los 80 surgen los primeros esbozos del programa de cooperación con el país asiático. Más concretamente, en 1983 se lanza el primer programa de cooperación científica y en 1984 el primer programa para la formación en gestión empresarial y desarrollo rural.

Cuadro 8 Comercio exterior entre la UE y China. 1960-1984.

(miles M. ECUs corrientes)

	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
1960 UE-6	0,6	0,1	0,5
1970 UE-6	0,3	0,3	0,0
1980 UE-9	1,7	1,9	-0,2
1984 UE-10	6,5	3,8	2,7

Fuente: Eurostat. Anuario Estadístico de Comercio Exterior e Interior de la UE. Datos 1958-2003. Edición de 2004. Elaboración propia.

En la esfera de la política y la diplomacia, a finales de la década de los 70 y comienzos de los 80 se producen diversos contactos de alto rango. Cabe destacar las visitas a China del presidente del Parlamento Europeo (Emilio Colombo) y del presidente de la Comisión Europea (Roy Jenkins), en enero y febrero de 1979, respectivamente.

⁵⁶ Datos facilitados por Eurostat para una hipotética UE-15 de la época (Eurostat, 2004).

Sin embargo, como consecuencia de los cambios registrados en las relaciones exteriores chinas, y muy particularmente de la nueva aproximación de Pekín a Moscú, a inicios de los 80 se produce un nuevo giro en la percepción de la CEE por parte de la RPC. El entusiasmo demostrado por las autoridades chinas en los 70 respecto a la integración europea se transforma en indiferencia y se alude al proceso como "un camino largo y lento" debido a los conflictos de intereses de los Estados miembros.

La importancia del "factor europeo" en las relaciones exteriores chinas como contrapeso a los dos bloques se difumina y la RPC asigna a la CEE un rol similar al de otras potencias económicas. El nuevo enfoque más pragmático de Deng Xiao Peng estima conveniente que cada uno de sus tres principales socios comerciales (Europa, Japón y los Estados Unidos), tengan una relevancia similar, de modo que no exista una excesiva dependencia sobre ninguno de ellos⁵⁷. La RPC contempla a la CEE como un agente económico que sirve para equilibrar la fuerza de Japón y los Estados Unidos, con lo que decide a aumentar su comercio con la CEE.

En cuanto a las relaciones de la CEE con Asia, hay que destacar que la primera cumbre ministerial entre la ASEAN y la CEE tiene lugar en Bruselas en septiembre de 1978. Poco después, el 7 de marzo de 1980, se firma el Acuerdo de Cooperación con los Estados miembros de la ASEAN, que contempla objetivos en el plano de la cooperación comercial, económica y técnica, y que también establece la creación de un Comité Mixto de Cooperación para el seguimiento del cumplimiento del acuerdo (ASEAN, 1980).

No obstante, al margen de esta importante cuestión, durante la década de los 80 la estrategia económica europea hacia Asia se reduce, en gran medida, a tratar de evitar que los automóviles y los productos electrónicos de fabricación japonesa penetren en el mercado europeo y copen el mercado mundial. De tal forma, en muchos mercados europeos, de hecho en todos los mercados de los países fabricantes de coches, se imponen diversas fórmulas de restricción volunta-

⁵⁷ A inicios de los 70, cuando China se había aproximado a Washington como fórmula para demostrar su oposición a la URSS, el comercio entre ambas partes se había disparado desde 4,7 millones de dólares en 1971 a 921,2 millones de dólares en 1974.

ria a la importación de coches japoneses, y también se utilizan otros mecanismos para tratar de detener la invasión de productos de electrónica de consumo.

En resumen, este primer periodo de la relación se encuentra claramente condicionado por la política de alianzas exteriores de la RPC. China busca en Europa un socio y un aliado cuando se aleja del bloque comunista y queda aislado entre los dos bloques, y la CEE probablemente considera que se trata de una buena oportunidad para abrir una vía comercial en un país cerrado hasta la fecha y con elevado potencial de crecimiento futuro. Sin embargo, el acercamiento entre Pekín y Moscú, y la falta de una apuesta decidida por parte de una CEE todavía en desarrollo, provoca que el desarrollo de las relaciones comerciales sea más bien limitado.

III.3. SEGUNDA ETAPA: 1985-1994. DESARROLLO DEL COMERCIO Y DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS

III.3.1. Estrechamiento de la relación con China

La segunda etapa, caracterizada por el desordenado desarrollo del comercio y del conjunto de las relaciones económicas entre la UE y China, se inicia en 1985 con la firma del nuevo Acuerdo Comisión Europea-China para la Cooperación y el Comercio de 1985⁵⁸ (Comisión Europea, 1985).

El nuevo acuerdo se firma en un contexto sustancialmente diferente al anterior en al menos dos aspectos: primero, en China ya son patentes los cambios producidos por el lanzamiento de las reformas orientadas al mercado y la política de apertura al exterior; y segundo, la RPC cuenta ahora con acuerdos de comercio y cooperación económica con todos los estados miembros de la CEE excepto Irlanda.

Como principal novedad este acuerdo amplía los contenidos del Acuerdo de 1978, de forma que extiende el ámbito de cooperación desde el campo del comercio al conjunto de las activi-

⁵⁸ Cabe reseñar que este acuerdo todavía hoy constituye el principal marco legal en las relaciones con China.

dades económicas (Griese, 2007, pág. 546). De tal modo, el nuevo acuerdo se compone de tres apartados principales: comercio, cooperación económica e inversión.

En cuanto al comercio, únicamente hay que señalar que el acuerdo mantiene los contenidos esenciales de lo establecido en 1978. Respecto a la cooperación económica, ambas partes se comprometen a desarrollar la colaboración económica en todos los ámbitos de común acuerdo y especialmente en los siguientes: industria y minería, agricultura (incluyendo la agro-industria), ciencia y tecnología, energía, transportes y comunicaciones, protección medioambiental y cooperación con terceros países. Para ello, ambas partes se muestran partidarias de favorecer la aplicación de diversas fórmulas para la cooperación técnica e industrial: producción conjunta, joint-ventures, transferencia de tecnología, etc. (artículos 10º y 11º).

En lo que se refiere a la inversión, en el artículo decimosegundo del acuerdo se recoge que ambas partes fomentarán e incentivarán un mayor volumen de inversión, mutuamente beneficioso, para lo cual "mejorarán el favorable clima de inversión existente en particular a través de la ampliación... de los acuerdos de fomento y protección de la inversión basados en los principios de equidad y reciprocidad" (Comisión Europea, 1985).

Adicionalmente, dado el diferente nivel de desarrollo de ambas regiones, en el artículo 13º de este texto la CEE muestra su disposición a prorrogar y ampliar el desarrollo del Programa de Cooperación con China. Finalmente, en el artículo decimocuarto se estipula que este acuerdo no afecta en ningún caso al poder de los Estados miembros para desarrollar actividades bilaterales con la RPC en el campo de la cooperación económica y alcanzar, en su caso, nuevos acuerdos de cooperación económica.

Como se observa, este texto plantea unos objetivos mucho más ambiciosos que el anterior de 1978. No obstante, el nuevo articulado referente a la cooperación económica y la inversión únicamente proporciona un marco global de actuación y no es capaz de concretar las vías para la puesta en práctica de esta cooperación económica, lo que en parte podría deberse a la falta de competencias plenas de la Comunidad en este ámbito⁵⁹ (Chen, 2003).

⁵⁹ Este aspecto queda reflejado por la diversidad de iniciativas que la Comisión tuvo que desarrollar en la segunda mitad los 90 para la efectiva implementación de este marco general de colaboración.

En octubre de 1988 se produce un nuevo hito en las relaciones entre CEE y China con la apertura de la Delegación de la Comisión Europea en Pekín. Así, si hasta ese año la Comisión únicamente contaba con tres delegaciones en Asia (Japón, 1974, Tailandia, 1978 y la India, 1982), durante el bienio 1988-1989 se añaden las de Pakistán, Indonesia, Bangladesh y Corea del Sur, además de la ya referida de la RPC.

A través de la apertura de esta delegación la Unión establece un nuevo canal para las relaciones oficiales, especialmente apropiado para las misiones diplomáticas de los países miembros y, sobre todo, de la presidencia europea. Así, aunque la delegación no desempeña un papel específico en la promoción del comercio, representa un punto de contacto básico entre las autoridades de ambas partes, permite un acceso privilegiado a la información sobre los acontecimientos que se producen en tierras chinas y facilita el desarrollo de los acuerdos de cooperación bilateral.

El proceso de acercamiento de la CEE se detiene en junio de 1989 al producirse los sucesos de la plaza de Tiananmen. La brutal intervención del ejército chino en contra de una manifestación de estudiantes que reclama un régimen democrático se salda con un sangriento balance⁶⁰, por lo que las principales potencias mundiales acuerdan romper sus relaciones con China. La CEE suspende las condiciones del tratado de 1985 para la cooperación económica y comercial y, de común acuerdo con los Estados Unidos, decide adoptar un conjunto de medidas sancionadoras entre las que sobresale el embargo de armas.

Sin embargo, lo cierto es que a finales de los 80 China había adquirido ya una relevancia económica mundial considerable, con lo que la postura de firmeza adoptada en defensa de los derechos humanos y los valores democráticos se enfrenta con los intereses de algunos agentes económicos que demandan más y mejores relaciones económicas y comerciales con China.

De tal forma, el enfrentamiento no se prolonga durante un periodo excesivamente largo y a comienzos de los 90 la CEE comienza a retomar sus relaciones con China (Algieri, 2002). En

⁶⁰ Aunque no existe un balance oficial del número de muertos y heridos, las estimaciones de la Cruz Roja se elevan a un total de 2.600 personas muertas y 30.000 personas heridas como consecuencia de estos sucesos.

octubre de 1991 se reúne el Comité Mixto y acuerda examinar los problemas específicos que dificultan el adecuado desarrollo de las relaciones comerciales en una Reunión de Expertos en Comercio (que posteriormente evolucionaría a una serie de encuentros periódicos).

En 1992, tan sólo tres años después de los sucesos de Tiananmen, las relaciones entre la UE y China vuelven a encontrarse prácticamente normalizadas (aunque se mantiene el embargo en el comercio de armas), y durante los siguientes ejercicios la atención se centra en mejorar las condiciones para fortalecer los vínculos comerciales entre ambas partes.

III.3.2. Establecimiento tardío de acuerdos comerciales y económicos

A mediados de los 90 la Unión Europea se encuentra claramente a la zaga en comparación con otros países en el desarrollo de sus relaciones económicas y comerciales con China y con el conjunto de los países asiáticos. Este retraso obedece, principalmente, a la falta de una actitud proactiva por parte de la UE y a la carencia de una estrategia en sus relaciones con China y con el continente asiático.

En los 80 la UE opta por utilizar medidas proteccionistas y otras fórmulas de negociación para reaccionar ante los progresos comerciales obtenidos por los Estados Unidos. Ya en 1986, durante la cumbre ministerial del GATT en Punta del Este (en el lanzamiento de la Ronda de Uruguay), la preocupación europea se centra en evitar que su recién creado mercado único caiga en manos de sus competidores asiáticos y americanos.

Sin embargo, con esta actitud pasivo-reactiva lo único que la UE consigue es dejar transcurrir unos preciosos años sin unos objetivos ambiciosos en sus relaciones económicas y comerciales con los países asiáticos. La falta de una visión europea para China y Asia da lugar a unos tímidos intentos proteccionistas de la industria europea. Pese a todo, en estos ejercicios el volumen de importaciones se eleva y también lo hace el déficit de la balanza comercial (hasta 8-10.000 millones de ECUs entre 1992 y 1994).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 9 Comercio exterior entre la UE y China. 1987-1994.

(miles M. ECUs corrientes)

	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
1987	6,0	5,6	0,4
1988	6,2	7,5	-1,3
1989	6,8	9,8	-3,0
1990	5,8	11,4	-5,6
1991	6,3	16,0	-9,7
1992	7,6	18,0	-10,4
1993	12,4	21,1	-8,7
1994	14,0	24,6	-10,6

Fuente: Eurostat yearbook. A statistical eye on Europe. Data 1987-1997. Edition 98/99. Comisión Europea. Elaboración propia.

El aumento de las importaciones, unido al incumplimiento por parte del país asiático de algunas normas básicas de comercio internacional, plantea la necesidad de establecer un diálogo más fluido en materia de comercio. En octubre de 1991 el Comité Mixto decide celebrar una Reunión de Expertos en Comercio para examinar los problemas específicos que obstaculizan el adecuado desarrollo del comercio.

En todo caso, la UE no inicia las conversaciones bilaterales en materia de comercio de forma regular hasta 1992. En estas reuniones se tratan tanto problemas sectoriales específicos (asuntos fitosanitarios y veterinarios, de la industria del metal, del calzado, las bebidas alcohólicas, los servicios), como cuestiones de carácter transversal (falta de transparencia, control de las aduanas, etc.).

Desde el punto de vista europeo, a través de estas reuniones se pretende: i) aumentar la comprensión mutua sobre los temas objeto de conflicto y mantener la presión sobre las autoridades chinas para conseguir una rápida resolución de los problemas; ii) buscar soluciones a los problemas de interés específico para la UE; y iii) evitar cualquier discriminación que pudiera surgir de los acuerdos del país asiático con otros países y, en particular, con los Estados Unidos.

Además de estas cuestiones bilaterales, la Unión aprovecha estas conversaciones para posicionarse como un agente colaborador en la incorporación del país asiático al sistema de comercio internacional y, más concretamente, para comenzar a negociar los posibles beneficios de un hipotético impulso europeo al proceso de incorporación de China a la OMC.

En abril de 1993 el Comité Mixto crea el Grupo de Trabajo en Economía y Comercio como foro específico para tratar los asuntos de comercio. Un año más tarde el Comité complementa la labor de este grupo de trabajo mediante el lanzamiento de tres Diálogos Sectoriales para abordar específicamente la situación de los derechos de propiedad intelectual, la agricultura y los servicios financieros.

Este trabajo permite alcanzar grandes avances y conduce a la firma de un nuevo acuerdo para el diálogo político y la cooperación bilateral. De acuerdo con su estrategia pasivo-reactiva, la Unión se muestra satisfecha cuando consigue evitar posibles discriminaciones y obtiene un tratamiento equitativo al ofrecido a otros países en China, especialmente en aspectos en los que los Estados Unidos había alcanzado acuerdos bilaterales preferentes como la propiedad intelectual, el transporte marítimo y el acceso al mercado (Comisión Europea, 1995, Epígrafe C4).

III.3.3. Lanzamiento del Programa de Cooperación

La cooperación con China comienza a desarrollarse a comienzos de los 80. La Comunidad Europea financia el primer proyecto de cooperación con China en 1984, justamente antes de la formalización del Acuerdo de Comercio y Cooperación de 1985. No obstante, es precisamente a raíz de este acuerdo cuando se pone en marcha un programa de ayudas a gran escala.

La Comunidad financia un total de 25 proyectos de carácter técnico y financiero hasta 1994. Estos proyectos se centran principalmente en el sector rural y combinan tres aspectos principales: a) asesoramiento y consejos prácticos sobre el terreno; b) cursos de formación impartidos en la UE; y c) el apoyo para la modernización del equipamiento.

En el ámbito de los programas de cooperación económica sobresale la labor desarrollada desde 1985 por el Instituto de Gestión Empresarial China-Europa (China-Europe Management Institute, CEMI). El CEMI ofrece formación en gestión empresarial a los estudiantes chinos, principalmente con un enfoque internacional, y sus cursos de MBA adquieren gran reputación rápidamente. Además, el CEMI lleva a cabo trabajos de investigación, elabora múltiples publicaciones, y a comienzos de los 90 desarrolla un amplio rango de cursos de gestión empresarial.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Sin embargo, frente al éxito del CEMI, el programa de apoyo a la modernización de las empresas chinas, en principio ideado como el proyecto estrella de cooperación económica de finales de los 80, no obtiene resultados especialmente positivos y es suprimido en 1989.

Cuadro 10 Volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón a China y a los países en desarrollo de Asia. 1976-1991.

	Estados Miembros UE	UE (Comisión)	Total UE	Japón	Estados Unidos
te	2.869,9	191,7	3.061,6	6.077,3	65,0
	2.493,0	190,7	2.683,7	5.394,6	0,0
	376,9	1,0	377,9	682,7	65,0
Asia	8.080,3	544,6	8.624,9	19.506,4	3.876,0
	6.650,5	320,4	6.970,9	17.271,7	3.774,0
ses*	1.429,8	224,2	1.654,0	2.234,7	102,0
ir	15.644,7	2.307,1	17.951,9	9.695,7	6.682,0
	7.168,8	1.217,3	8.386,1	2.396,4	1.084,0
ses**	8.475,9	1.089,8	9.565,8	7.299,3	5.598,0
	26.594,9	3.043,4	29.638,3	35.279,4	10.623,0

* Camboya, Laos, Vietnam y Burma.

** Pakistán, Sri Lanka, Nepal, Bangladesh y Afganistán.

Fuente: OCDE. Tomado de Comisión Europea, 1994. Anexo III. Tabla 3. Elaboración propia.

Durante esos años el programa de cooperación también comprende cursos de formación a empleados del gobierno chino (intérpretes), y cursos de formación sobre la propiedad intelectual. Estos últimos pretenden contribuir a adaptar la normativa a la regulación internacional, al tiempo que sirven de apoyo al gobierno chino para desarrollar una profesión relacionada con el cuidado y la defensa de la propiedad intelectual.

La cooperación con China en el campo científico comienza en 1984. Durante algunos años, este programa se centra en actividades puntuales, básicamente seminarios y cursos de formación. Sin embargo, a comienzos de los 90 el enfoque de la cooperación se orienta hacia la implantación de actividades de investigación conjunta con un elevado grado de valor añadido.

De tal modo, hasta 1995 se desarrollan más de 70 proyectos científicos compartidos, entre los que sobresale la cooperación en el área de la biotecnología. El desarrollo de la cooperación en esta materia queda reflejado con la creación en 1991 del Centro para la Biotecnología de la Comunidad Europea y China.

De forma paulatina, el programa de cooperación con China se convierte en un importante mecanismo para las relaciones entre la UE y China. En 1994 la Comisión Europea, de acuerdo con el gobierno y la comunidad de negocios china, decide adoptar una estrategia más ambiciosa para mejorar la formación empresarial de los gestores chinos. Así, el anterior CEMI deja paso a la Escuela Internacional de Negocios China-Europa (China-Europe International Business School, CEIBS), una escuela de negocios situada en Shanghai, con mucho mejores instalaciones y mayor autonomía de gestión.

A través del programa de cooperación la Unión apoya a China en su proceso de transición, refuerza la sostenibilidad de sus reformas económicas y sociales, y potencia su integración en la comunidad internacional y en la economía mundial. El alivio de la pobreza constituye un objetivo transversal de varios de los programas de cooperación. No obstante, la estrategia de cooperación va más allá de la mera aproximación asistencial y trata de representar una respuesta integral a las necesidades de China.

En todo caso, se ha de mencionar que el enfoque de la Unión no se guía exclusivamente por el bienestar de la población china. Algunas de las iniciativas reflejan que la UE utiliza el programa de cooperación para atender también sus intereses en China y establecer los cauces para aprovechar las oportunidades de negocio (protección de la propiedad intelectual, etc.).

III.3.4. Diseño de una estrategia europea para el continente asiático

Al igual que sucede con China, la preocupación por la relativa posición de debilidad de la UE en Asia en comparación con los Estados Unidos motiva que a comienzos de los 90 la Unión empiece a considerar seriamente sus relaciones con el continente asiático. Además, la creciente competitividad de las economías asiáticas, la aparente estabilidad política, la apertura del mercado chino e indio, la puesta en marcha de una política europea común de comercio y la escasa rentabilidad obtenida en otras regiones (principalmente África y Latinoamérica), son algunos otros de los factores que propician este giro.

En 1993 la UE observa la celebración de la primera cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, Asia Pacific Economic Cooperation Forum) en Seattle, la primera cumbre internacional de alto rango en la que Europa no se encuentra presente. A diferencia de la Unión, los Estados Unidos habían demostrado su deseo por desempeñar un papel importante en Asia, y la UE advierte la imperiosa necesidad de fortalecer su presencia en Asia para poder mantener su competitividad global.

Ese mismo año Alemania prepara un documento estratégico sobre la nueva situación en Asia (Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania, 1993). El gobierno germano considera que Alemania y Europa deben examinar de manera crítica sus relaciones con Asia y subraya que las oportunidades prevalecen sobre los riesgos. Al mismo tiempo, las asociaciones empresariales alemanas crean una Comisión Asia-Pacífico como instrumento para potenciar la presencia alemana en la región.

Un año después, en julio de 1994, la Comisión publica la Comunicación "Hacia una Nueva Estrategia para Asia" (Comisión Europea, 1994), aunque probablemente denominar a esta estrategia como nueva resulta un tanto superfluo, ya que la Unión no había tenido ninguna estrategia para Asia antes de 1994 (Engammare y Lehman, 2005).

Tradicionalmente, las relaciones entre la Unión Europea y Asia habían estado mucho menos estructuradas que las relaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP), los países europeos no miembros de la UE y los países mediterráneos. De tal modo, a pesar de la existencia de antiguos lazos coloniales, la distancia física y cultural, así como la amenaza comunista, habían mantenido a Asia muy alejada de la UE durante décadas (Pou, 2003).

La estrategia europea hacia Asia representa un primer intento por adoptar una visión integrada y equilibrada en las relaciones entre la UE y el conjunto de países asiáticos. El mensaje central consiste en afirmar que las relaciones euroasiáticas necesitan ser reformadas en profundidad y adecuadas a los nuevos tiempos. En esta línea, en este documento la UE finalmente se muestra consciente de la necesidad de conceder a Asia una mayor prioridad, y se afirma que la Unión necesita urgentemente fortalecer su presencia económica en Asia para poder mantener su posición de liderazgo en la economía mundial (Comisión Europea, 1994, pág. 24).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 11 Acuerdos de Cooperación de la UE con los países asiáticos.

	Acuerdo Marco y/o Acuerdos de Cooperación; Declaraciones, etc.	Acuerdos Sectoriales de Comercio	Fecha de Apertura de la Delegación Europea
ASIA			
	Declaración Conjunta (91)	Fusión (89) Medioambiente (89)	1974
Sur	-	Textiles (87)	1989
	Comercio (78) Comercio y Cooperación (85)	Textiles (89)	1988
	-	-	-
g	-	Textiles (86)	1993*
	1993	Textiles (87)	-
	1993	-	-
Norte	-	-	-
E DE ASIA			
	1980	-	-
	-	-	-
	-	Tapioca (82) Textiles (87)	1988**
	-	Textiles (87)	-
	-	Textiles (87)	1990
	-	Textiles (87)	-
	-	Tapioca (82) Textiles (87)	1978
	-	-	-
	-	-	-
	-	Textiles (93)	-
	-	-	-
ASIA			
	1973/82/94	Caña de azúcar (75) Textiles (87)	1982
	1986	Textiles (87)	1988
	1975/1994	Textiles (87) Cocos (75)	-
	1994/95	-	-
h	1976	Textiles (87)	1989
	-	-	-
	-	-	-
n	-	-	-

* Oficina. ** Representación.

Fuente: Comisión Europea, 1994. Anexo III. Tabla 1. Elaboración propia.

III.4. TERCERA ETAPA: 1995-2005. PUESTA EN MARCHA DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-CHINA

III.4.1. Creación de la alianza chino-europea

El pleno reconocimiento de China como un socio de carácter estratégico para la Unión Europea se produce desde un punto de vista formal en 1995, cuando la Comisión Europea aprueba la comunicación "Una política a largo plazo para las relaciones entre China y Europa" (Comisión Europea, 1995). Tal y como se apunta en este documento, la Comisión considera oportuno redefinir la relación de la UE con China, dentro del espíritu de la nueva estrategia para Asia contemplada en el Consejo Europeo de Essen.

La comunicación de 1995 abarca un amplio conjunto de contenidos: las relaciones políticas, las relaciones económicas y comerciales, la cooperación entre la UE y China y los mecanismos de coordinación e información mutua. Se destaca la necesidad de una renovada política europea que recoja adecuadamente el nuevo rol de China. Según se apunta, el crecimiento económico de China, "sin igual desde la Segunda Guerra Mundial", tiene importantes implicaciones regionales y globales, por lo que hacen falta nuevas políticas para la gestión de aspectos como la seguridad global y regional, el desarrollo sostenible y la protección del medioambiente, y la estabilidad económica global.

Asimismo, la Unión se posiciona como firme defensora de una participación plena de la RPC en la comunidad internacional en los asuntos políticos de orden internacional, y considera que ha de aprovechar sus canales de diálogo para promover un papel responsable y constructivo de China en la región (Comisión Europea, 1995, págs. 3-4). En este sentido, se apunta que el diálogo político bilateral iniciado en 1994 a nivel ministerial entre la Comisión y China ha de ser complementado por nuevos encuentros entre los embajadores y los ministros de asuntos exteriores.

En el terreno económico, la UE cree que el intercambio de experiencia e información puede apoyar los esfuerzos del país asiático en su proceso de transición. El diálogo en política social, incluyendo el desarrollo de normas de trabajo internacionalmente reconocidas y la participación de China en las organizaciones económicas internacionales representan otros posibles campos para un diálogo fructífero entre ambas regiones.

La comunicación dedica particular atención al papel de liderazgo ejercido por la UE en la negociación para el acceso de China a la OMC. La UE recuerda que su intervención ha posibilitado, entre otros aspectos, que algunas de las condiciones exigidas para su adhesión puedan ser cumplidas una vez concluida la incorporación del país asiático a la OMC (aunque la mayoría hayan de ser cumplidas en el momento del acceso). No obstante, también se señala que todavía existen numerosos campos en los que China debe progresar (falta de transparencia, tarifas a las importaciones, cuotas y barreras no arancelarias, etc.), y se apunta que la UE establecerá como condición indispensable el cumplimiento del principio de no discriminación.

En definitiva, en esta comunicación de 1995 se evidencia la importancia que la Unión Europea otorga a China tanto en asuntos de orden internacional (seguridad, medioambiente, etc.), como en el terreno económico. Además, la Comisión Europea deja translucir su ofrecimiento para apoyar a China en la comunidad internacional (su acceso a la OMC) y en su propio proceso de transformación socioeconómica, al mismo tiempo que solicita al país asiático una mejor disposición para atender los intereses económicos europeos.

Resulta sin duda revelador observar que, al comienzo de esta Comunicación, la propia Comisión declara la necesidad de adoptar una política orientada a la acción para fortalecer la relación y no tan sólo una política de declaración de intenciones como la que, se entiende, se habría llevado a cabo hasta la fecha (Comisión Europea, 1995, pág. 1).

En este sentido, es a partir de 1995 cuando la Unión Europea realmente crea una política europea hacia China digna de tal nombre (Dejean de la Batie, 2002). Es en 1995 cuando Europa redescubre China después de décadas de ignorancia mutua y de algunos episodios de crisis, ya que hasta entonces la Unión se comporta, sobre todo, como un socio económico ligeramente despistado o desorientado.

A pesar de la similitud en los objetivos globales de la UE y los Estados miembros, durante la década de los 80 y buena parte de los 90 las relaciones chino-europeas se ven afectadas por las diferencias en las tradiciones, las sensibilidades y los intereses de los países miembros, y la UE aparece en una posición de relativa debilidad negociadora. Lo que es más, probablemente resulta acertado señalar que la RPC, consciente de estas diferencias y de la falta de coordinación

europaea, opta por dar preferencia a las relaciones con los Estados miembros para enfrentar a unos países contra otros y conseguir así ventajas diplomáticas y comerciales (Dejean de la Batie, 2002; Barysch et al., 2005, pág. 11).

Varios factores dificultaban una visión común europea sobre China: i) una herencia cultural muy dispar en las relaciones con China, que incluye los casos de las colonias del Reino Unido (Hong Kong) y Portugal (Macao⁶¹); ii) sensibilidades políticas diferentes en torno a cuestiones como los derechos humanos y el Tibet, con posturas más críticas de los países nórdicos y actitudes más laxas en los países del sur; iii) intereses diplomáticos y estratégicos desiguales en relación con el desarme químico y la no proliferación nuclear, con Francia como principal interesada en la colaboración armamentística (nuclear); y iv) la colisión de intereses comerciales de los países europeos.

En todo caso, los objetivos políticos definidos en la Comunicación de 1995 probablemente no se hubieran conseguido si Francia (con el apoyo de Alemania e Italia), no hubiera llevado a cabo una iniciativa política que supuso la vía para una nueva aproximación a la cuestión de los derechos humanos en China (Dejean de la Batie, 2002). En concreto, la entrevista mantenida el 1 de marzo de 1996 entre el presidente francés Jacques Chirac y el primer ministro chino Li Peng establece un nuevo modelo de diálogo más constructivo (más pragmática y menos crítica por parte de la UE).

A comienzos de 1996 la UE lanza la Estrategia Global de Acceso a los Mercados Exteriores (Comisión Europea, 1996), prácticamente de forma coincidente con la puesta en marcha de la OMC. El principal objetivo de esta estrategia consiste en proveer de un mecanismo a las empresas europeas, particularmente a las pymes, para actuar en contra de las barreras comerciales

⁶¹ Hong Kong y Macao son las dos "regiones administrativas especiales" de China en las que se aplica el modelo administrativo conocido como "un país, dos sistemas". Cabe recordar que Hong Kong fue colonia del Reino Unido hasta 1997. Según el acuerdo firmado por la República Popular China y el Reino Unido el 19 de diciembre de 1984, el territorio completo de Hong Kong bajo gobierno colonial británico se convirtió en la Región Administrativa Especial de Hong Kong perteneciente a la República Popular China el 1 de julio de 1997. En este acuerdo China prometió que bajo la política "un país, dos sistemas" propuesta por Deng Xiaoping, el sistema económico socialista no se aplicaría en Hong Kong, que mantendría su sistema y estilo de vida capitalistas durante 50 años (hasta 2047). Además, según este acuerdo Hong Kong conserva un alto grado de autonomía en todas las materias, a excepción de las relaciones exteriores y la defensa.

que dificultan su acceso a mercados exteriores. De tal forma, los principales mercados objetivo de esta estrategia son mercados de gran tamaño potencial, sobre todo, países en desarrollo y altamente protegidos, como China, la India y los antiguos estados miembros de la URSS (Chen, 2003).

A mediados de los 90 también se producen otros importantes cambios en la política comercial, ya que los compromisos contraídos por la UE en la Ronda de Uruguay implican una reducción general de los aranceles relativos a los productos manufacturados (OMC, 1995). Se produce una revisión de las normas de los Estados miembros que regulan las cuotas sobre los productos chinos⁶², y el nuevo régimen de importaciones impone cuotas únicamente sobre siete categorías de productos (calzados, guantes, artículos para la cocina, objetos para la mesa de comida, artículos de cristal, receptores de radio y juguetes), que representan aproximadamente un 13% de las exportaciones chinas no textiles a la UE en 1992 (Comisión Europea, 1995, pág. 25). Adicionalmente, se impone un régimen de vigilancia sobre otros productos, aunque sin limitaciones cuantitativas.

Asimismo, la Unión comienza a eliminar progresivamente las restricciones cuantitativas estipuladas en el Acuerdo Multifibras⁶³. Pese a todo, los aranceles aplicados en algunos sectores “sensibles” no experimentan cambios notables y sigue habiendo una considerable progresividad arancelaria en el sector de los textiles y el vestido. Además, se establece un nuevo régimen de importaciones para los productos textiles no afectados por el Acuerdo Multifibras, particularmente la seda y los productos de seda. Este régimen autónomo se negocia con China y rápidamente se transforma en un acuerdo bilateral.

El 25 de marzo de 1998 la Comisión Europea adopta la comunicación "Creación de una asociación global con China" (Comisión Europea, 1998). Este texto, más estructurado que el anterior, establece cinco objetivos principales: i) incorporar más a China a la comunidad internacional; ii) respaldar su transición hacia una sociedad abierta, basada en el estado de derecho y

⁶² Los Estados miembros habían implantado aproximadamente unas 4.700 cuotas sobre los productos chinos (Regulación 3420/83).

⁶³ En cumplimiento de lo dispuesto por el Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido, el 1 de enero de 1995 la Unión Europea inicia el proceso de suspensión gradual de las restricciones cuantitativas mantenidas en virtud de acuerdos bilaterales concertados al amparo del AMF.

en el respeto a los derechos humanos; iii) integrar más a China en la economía mundial; iv) sacar el mayor provecho de la financiación europea; y v) intensificar la visibilidad de la Unión Europea en China.

En cuanto al objetivo de integrar más a China en la economía mundial, la comunicación declara abiertamente que la UE debería utilizar todos los canales, y particularmente el proceso de incorporación de China a la OMC y las negociaciones bilaterales, para suprimir las barreras de acceso al mercado chino y conseguir crear una economía china abierta que beneficie los intereses europeos y globales (Comisión Europea, 1998, págs. 11 y 12). Y, en esta línea, la Unión se posiciona como uno de los principales defensores de una pronta incorporación de China a la OMC.

Por otra parte, la UE insiste en tratar de aumentar la visibilidad de sus actuaciones en el país asiático como fórmula para dar mayor relevancia a los acuerdos UE-China. A tal fin se decide celebrar encuentros anuales a nivel de jefes de estado y de gobierno, con lo que se concede a China el mismo estatus que a otros socios de primer nivel como los Estados Unidos, Japón y Rusia. De tal modo, el 2 de abril de 1998 tiene lugar la primera Cumbre UE-China de Jefes de Gobierno en Londres.

A finales de los 90, las relaciones entre la UE y China encuentran marcadas por el proceso de negociación sobre el acceso del país asiático a la OMC. A lo largo de 1999 se acelera el ritmo de las negociaciones y en noviembre de ese año se firma el acuerdo China-UE. En línea con lo ya indicado, se trata de un proceso marcado por la ansiedad de la Unión por subrayar sus intereses propios en las negociaciones bilaterales “con vistas a garantizar un terreno de juego equitativo para la industria comunitaria en China y promover el comercio y los flujos de inversión bilaterales” (Comisión Europea, 2000a, pág. 9).

En diciembre de 1999, se celebra la segunda cumbre de jefes de gobierno en Pekín. Hay que destacar que estos encuentros representan un hito muy importante en las relaciones UE-China. Más allá del aspecto formal, las cumbres proporcionan una plataforma de impulso a las relaciones y sirven para intercambiar opiniones y suscitar temas de interés en cuestiones políticas, económicas, comerciales y de derechos humanos, entre las que se incluye la adhesión a la OMC, la cooperación bilateral y el desarrollo regional.

Igualmente, la sucesión de reuniones y conversaciones a todos los niveles mejoran la comunicación y promueven el entendimiento mutuo. Las troikas de ministros de asuntos exteriores celebradas en septiembre de 1998 y marzo y septiembre de 1999, y las reuniones de altos funcionarios celebradas en octubre de 1998 y junio y octubre de 1999 brindan la oportunidad de conocer la opinión de China sobre cuestiones regionales como la Cumbre Asia Europa (Asia Europe Meeting, ASEM), la evolución de la península de Corea, Japón, las relaciones entre la India y Pakistán y las cuestiones de Indonesia y Timor Oriental, Myanmar (Birmania) y Taiwan.

La posición de la UE en las negociaciones de la OMC resulta clave en el devenir de sus relaciones con China; en tanto que los Estados Unidos adoptan una actitud de confrontación, la UE prefiere una postura de cooperación. El excesivo liderazgo estadounidense en las relaciones de las potencias internacionales con la RPC y su agresiva actitud negociadora, plasmada en la utilización de sanciones económicas con fines políticos, lleva a la Unión a adoptar una estrategia diferenciada, basada en la cooperación y la creación de una asociación con China, como contrapeso al poder estadounidense (Chin, 2006).

Los Estados Unidos perciben a China como una amenaza competitiva y militar debido a su capacidad exportadora y a su limitado cumplimiento de los derechos humanos. La Unión, por su parte, observa a los Estados Unidos con cierto recelo debido a su persistente unilateralidad en las disputas comerciales y a su liderazgo en defensa de intereses con los que la Unión no comulga.

De tal modo, la UE contempla el proceso de negociaciones como una oportunidad única para acentuar su protagonismo en el escenario internacional. Con su actitud reduce su nivel de dependencia de los Estados Unidos, establece un hito fundamental en su asociación económica con China y se muestra ante otras economías emergentes como una región comprensiva y cooperante. Lo que es más importante, la Unión toma por primera vez la iniciativa en sus relaciones con la RPC y deja de estar a expensas de los movimientos de los Estados Unidos.

Así, el papel europeo en la negociación de adhesión de China a la OMC, junto al lanzamiento del euro, representan un importante punto de inflexión en la percepción de la UE por parte

del país asiático, de modo que a partir de este momento el gigante asiático contempla la Unión como un agente político-económico con mayor capacidad de influencia en la escena internacional (Dejean de la Batie, 2003; Barysch et al., 2005, pág. 27).

Hasta ese momento, Pekín había contemplado a la Unión casi exclusivamente a través de su relación con otras potencias: en las décadas de los 70 y los 80 Pekín habría buscado un contrapeso al poder soviético, mientras que a finales de los 80, encaminada la reconciliación chino-soviética, China habría utilizado su relación europea como contrapeso a su vínculo principal con los Estados Unidos. De tal forma, la RPC habría favorecido su relación con la UE durante los periodos de tensión con los Estados Unidos, mientras que habría dado prioridad a los Estados Unidos durante los periodos de calma (Dejean de la Batie, 2003).

Los Estados Unidos tradicionalmente han desempeñado un papel prioritario en términos políticos y, sobre todo, en términos militares. No en vano, el despliegue militar estadounidense en Asia Oriental, y desde 2001 en Asia Central, supone una de las principales variables de los cálculos chinos sobre la seguridad en la zona. Sin embargo, a partir de 2000 la RPC percibe que la Unión es algo más que un socio comercial y que puede tener una importante influencia en otras cuestiones internacionales (Barysch et al., 2005).

También hay que tener en cuenta que coincidiendo con el cambio de siglo se produce un notable cambio en la política exterior china. De tal forma, si hasta entonces la RPC se había mostrado relativamente desinteresada en las cuestiones ajenas a la región de Asia y el Pacífico, a partir de ese momento los líderes chinos expresan la conveniencia de desarrollar una política exterior global que permita mantener el veloz desarrollo económico y, sobre todo, obtener los recursos naturales y energéticos necesarios (Barysch et al., 2005, pág. 22).

La tercera cumbre de Jefes de Gobierno de octubre de 2000 reafirma el interés en estrechar los vínculos chino-europeos, y durante los siguientes meses (en noviembre y diciembre de 2000 y enero de 2001), se celebran nuevas reuniones de trabajo para terminar de concretar las condiciones sobre el acuerdo de adhesión de China a la OMC, entre las que destaca las reuniones del Grupo de Trabajo de Ginebra.

En realidad, en los últimos meses de 2000 se multiplican las reuniones sobre diversos temas. A finales de 2000 tiene lugar la primera reunión de la Troika de Directores de Política de la UE con China en Pekín y en estas fechas también tienen lugar las primeras Consultas de Alto Nivel entre funcionarios de ambas partes para tratar la inmigración ilegal y el tráfico de personas. Además, la reunión del Comité Mixto UE-China de octubre de 2000 sirve para lanzar un diálogo sobre política de empresa y regulación, y también se acuerda ampliar el enfoque del Grupo de Trabajo de Telecomunicaciones, que pasa a denominarse Grupo de Trabajo de la Sociedad de la Información.

En noviembre de 2000 se mantienen en Pekín conversaciones exploratorias sobre un potencial acuerdo de cooperación China-Euratom sobre el uso pacífico de la energía nuclear. Asimismo, también se celebran reuniones para alcanzar acuerdos en asuntos aduaneros y tiene lugar una reunión del Grupo de Trabajo de Energía en marzo de 2001. Adicionalmente, se realizan importantes progresos en diversos temas de interés mundial como el desarme y la no proliferación.

En definitiva, los últimos años de la década de los 90 y los primeros años del nuevo siglo se distinguen por una actividad casi frenética que permite el desarrollo de una compleja estructura de instrumentos y foros para el diálogo político y económico. Desde la perspectiva europea la RPC es ya una pieza clave en los principales diálogos internacionales, como el del cambio climático, la conservación de la diversidad biológica y la protección de la capa de ozono (Comisión Europea, 2000a). No obstante, la Unión es consciente del todavía limitado alcance de sus relaciones con el país asiático.

Los numerosos y veloces cambios que se producen en el entorno europeo, chino y mundial requieren una continua adaptación de las políticas de la UE. Más concretamente, en el seno de la Unión se producen importantes progresos, como la ratificación y puesta en marcha del Tratado de Amsterdam, la firma del Tratado de Niza o la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. La consolidación interna permite que la Unión se encuentre más preparada para tratar con China en un amplio rango de temas.

Por su parte, en esa época China se sitúa como el séptimo país con mayor volumen de comercio mundial y como el segundo principal receptor de inversión extranjera directa. Además, el

gigante asiático pasa a desempeñar un papel fundamental en algunos sectores económicos clave como las telecomunicaciones, la sociedad de la información y la energía. Adicionalmente, el proceso de reformas continúa adelante, y se prepara para la incorporación del país a la OMC.

Como respuesta a estos cambios⁶⁴, en mayo de 2001 la Comisión publica la Comunicación "Estrategia de la UE hacia China: Implantación de la Comunicación de 1998 y pasos futuros para una política de la UE más eficaz" (Comisión Europea, 2001a). En este documento se refleja que la Unión sigue considerando apropiados los objetivos globales a largo plazo definidos en 1998, si bien señala la conveniencia de adaptar los instrumentos de diálogo para estrechar las relaciones y conseguir que las políticas de la UE sean más efectivas.

Como novedad, se definen objetivos y acciones a corto y medio plazo para alcanzar los objetivos a largo plazo de la Comunicación de 1998. La Unión sigue comprometida en apoyar una China abierta y colaborar en el proceso de reformas, ya que entiende que la participación activa de China en el plano internacional actúa en favor de los intereses económicos y políticos de la propia UE. Así, aunque se reconoce que China no es siempre un socio cómodo para la UE debido a su particular sistema político y a su posición en relación con los derechos humanos (Comisión Europea, 2001a, pág. 7), la Unión entiende que en un mundo globalizado un país del tamaño de China es parte del problema y de la solución en todos los principales asuntos internacionales y regionales.

Además, la UE sigue empeñada en aumentar la visibilidad de sus acciones. En esta línea, se apuesta por potenciar el uso de las nuevas tecnologías dada su creciente difusión en la población china⁶⁵. La Unión se muestra preocupada por transmitir los mensajes correctos sobre la actividad que desarrolla en China y apunta la necesidad de proveer sistemáticamente información actualizada sobre las políticas y actividades de la UE.

⁶⁴ Las comunicaciones de la Comisión Europea siempre aluden a los cambios registrados en China, en la UE o en las relaciones bilaterales UE-China como motivos del cambio de la estrategia europea, lo que refleja que la política de la UE hacia China tiene un carácter marcadamente reactivo (Griese, 2006).

⁶⁵ A mediados de los 90 muy pocos chinos tenían teléfonos móviles y prácticamente ninguno tenía acceso Internet. Sin embargo, en 2001 el número de usuarios de Internet rondaba los 40 millones y se preveía que esta cifra alcanzara los 300 millones en 2005.

En junio de 2002 un intercambio de cartas entre la RPC y la UE sirve para acordar un marco renovado para potenciar el diálogo político. De tal forma, a los contactos de rango más elevado, se añaden reuniones y conversaciones a todos los niveles sobre numerosos ámbitos de interés común para mejorar la comunicación y promover el entendimiento mutuo. El nuevo diálogo entre Directores de Política se muestra como una plataforma muy válida para la preparación y el seguimiento de las reuniones ministeriales y de las Cumbres.

Igualmente, las reuniones ministeriales resultan ser un instrumento muy eficaz la preparación de las Cumbres de Jefes de Gobierno. Por su parte, las reuniones mantenidas cada seis meses entre el Ministro de Exteriores Chino y el Embajador de la UE en Pekín (y las correspondientes reuniones entre el Ministro de Exteriores del país de la presidencia de la UE y el Embajador de China en ese país), también contribuyen a mejora los flujos de comunicación y resultan muy útiles para tratar aspectos más operativos de la relación.

Por otra parte, China acoge positivamente los esfuerzos de la UE por promover su plena participación en la ASEM y muestra gran interés en los asuntos económicos, sobre todo, en el fomento de las inversiones, mientras que adopta una actitud más reservada en el debate de las cuestiones políticas⁶⁶. En todo caso, a la luz de su limitado éxito, el marco de la ASEM tampoco se presenta como el más adecuado para el desarrollo de las relaciones económicas UE-China.

En 2002 y 2003 vuelven a producirse importantes cambios en la escena económica y social europea. El euro entra en circulación, resulta inminente la ampliación de la UE a diez nuevos países en mayo de 2004⁶⁷, y se encuentran pendientes nuevas reformas internas entre las que sobresalen los planes para una nueva constitución. Además, la UE asume nuevas responsabilidades en asuntos de justicia y seguridad interna que tienen un importante impacto doméstico e internacional⁶⁸.

⁶⁶ No obstante, también en este campo se observan pasos muy importantes como la organización de un seminario informal de la ASEM sobre los derechos humanos en Pekín en junio de 1999.

⁶⁷ Se ha de considerar que la ampliación de la UE hacia el centro y el este de Europa afecta a países con una historia comunista unida a la de China.

⁶⁸ El borrador de Estrategia de Seguridad Europea de junio de 2003 pretende reforzar la Política Exterior y de Seguridad de la UE y reconoce a China como uno de los principales socios estratégicos de la UE.

Por su lado, la RPC entra una nueva y vibrante fase en su proceso de reformas sociales y económicas. Cada vez se encuentra más inmersa en los asuntos globales, especialmente en foros multilaterales, y tras su acceso a la OMC en diciembre de 2001, se muestra activamente comprometida en la nueva ronda de negociaciones de la Agenda de Doha y en las iniciativas de integración regional. A todo ello se une la llegada de una nueva generación de líderes a Pekín.

Al mismo tiempo, ambas partes han de adaptarse a un escenario internacional en rápida evolución, en el que adquieren protagonismo el terrorismo, la proliferación de armas y enfermedades como el Síndrome Respiratorio Agudo Severo. Más aún, el lento crecimiento de la economía mundial conduce a la adopción de preocupantes actitudes proteccionistas que también se perfilan como potenciales amenazas al comercio y al desarrollo mundial.

En particular, el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas de Nueva York y el Pentágono (11-S) marca un antes y un después en la política exterior de los Estados Unidos y, por ende, en la de todos los demás países. Las acciones para combatir el terrorismo se convierten en una prioridad absoluta para los Estados Unidos que se lanzan a una guerra preventiva contra Irak (Walt et al., 2005; Walt, 2001). No sólo eso, los Estados Unidos acentúan sus sospechas respecto a los países no alineados con la política estadounidense y, entre ellos, la RPC. De tal forma, tras el 11-S se produce cierto distanciamiento entre la Unión y los Estados Unidos, ya que varios países europeos se niegan a apoyar la invasión de Irak (Francia y Alemania, principalmente), y no comparten el temor de los Estados Unidos respecto a una inminente amenaza militar.

En todo caso, la UE tampoco desea contrariar a su principal aliado, y cuando en septiembre de 2003 aprueba su nueva estrategia para China, "Una asociación que madura - intereses y retos compartidos en las relaciones UE-China" (Comisión Europea, 2003a), opta por un posicionamiento estratégico diferente al de los Estados Unidos, pero prudente. Así, en el marco de los objetivos definidos en la Estrategia para Asia (Comisión Europea, 2001b), este documento subraya que los intereses de la UE y China convergen en varias de las principales cuestiones de orden mundial y, más concretamente, en el papel de las organizaciones y los sistemas multilate-

rales, ya que ambas partes desean fortalecer el sistema de Naciones Unidas y su papel en la resolución de conflictos.

Desde la perspectiva de la Unión, la posición de China como poder emergente le confiere un importante papel en el esfuerzo común por reconciliar los intereses de países desarrollados y países en desarrollo. Asimismo, la UE confía en que la RPC utilice su considerable influencia en Asia para promover la paz y la estabilidad en la región. La Unión refleja un claro interés en trabajar con China como socios estratégicos en la escena internacional, y manifiesta su deseo de procurar la estabilidad interna y el crecimiento de China. En definitiva, la Unión considera que el desarrollo de una relación robusta, duradera y mutuamente beneficiosa, entre iguales, debe ser un objetivo principal para la UE y China durante los próximos años (Comisión Europea, 2003a).

Y, en lo que se refiere a los intereses económicos, la Comisión incide en la necesidad de colaborar para garantizar el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo de Doha, asegurar que China cumple sus obligaciones con la OMC y supervisar los nuevos acuerdos regionales de forma que se garantice la compatibilidad con la OMC.

La respuesta a la propuesta europea llega sólo un mes después, cuando el gobierno chino publica el documento “Política de China para la UE” (Gobierno de la RPC, 2003). Se trata del primer documento de este tipo elaborado por la RPC en sus relaciones exteriores, lo que evidencia la importancia que el país asiático otorga a esta relación (Barysch et al. 2003, pág. 7). En cuanto a su contenido, el gobierno chino destaca la idea de que no existe ningún conflicto de intereses fundamental entre la China y la UE; ninguna de las partes supone una amenaza para la otra (Gobierno de la RPC, 2003).

Más bien al contrario, el gobierno chino afirma que la RPC y la UE son muy complementarios: la Unión tiene una economía desarrollada, tecnologías avanzadas y sólidos recursos financieros, mientras que China experimenta un veloz crecimiento económico y dispone de un gigantesco mercado y de abundante mano de obra. De tal forma, se concluye, hay grandes posibilidades para el comercio bilateral y para la cooperación económica y tecnológica.

Estos dos documentos de estrategia sirven como base para contrastar los objetivos y los avances de la asociación durante la Cumbre de Jefes de Gobierno celebrada el 28 de octubre de 2003 en Pekín. Se trata de la primera cumbre en la que participa la nueva generación de líderes chinos y se salda con resultados claramente satisfactorios para ambas partes. Sobresale la firma del Acuerdo de Cooperación del sistema de Navegación por Satélite Galileo y del Acuerdo de Entendimiento para la entrada de grupos de Turistas Chinos en Europa.

En esta misma línea, durante las cumbres de 2004 y 2005 se consolidan nuevos pasos en la cooperación chino-europea. En 2004 se firma una Declaración Conjunta sobre la No Proliferación y el Control de Armas y un Acuerdo de Cooperación en I+D para el uso pacífico de la energía nuclear (Euratom). Por su parte, en 2005 la cumbre concluye con un acuerdo de entendimiento en empleo y asuntos sociales, una declaración conjunta para la cooperación espacial y el desarrollo de ciencia y tecnología, un acuerdo de entendimiento para la creación de un diálogo sobre estrategias energéticas y de transporte, un protocolo marítimo que extiende el anterior acuerdo a los nuevos Estados miembros, dos grandes acuerdos financieros para la gestión de la biodiversidad y las cuencas fluviales y la Declaración Conjunta sobre el Cambio Climático.

En definitiva, el periodo 1995-2005 se caracteriza por un rápido desarrollo de las relaciones entre la UE y China. Estas relaciones, que al comienzo se encontraban en gran medida restringidas a las áreas de comercio e inversión y al programa de cooperación, se amplían para cubrir todos los principales asuntos de interés bilateral y multilateral. Todos estos cambios conllevan una mayor madurez de la relación, caracterizada por una coordinación cada vez más estrecha de las políticas.

En todo caso, las políticas de la Unión en este periodo se distinguen por una falta de visión válida a medio-largo plazo. Sin duda, resulta sorprendente que, dada la relevancia de la relación, la UE no sea capaz de elaborar una estrategia claramente definida hacia China (Dai, 2006). No sólo eso, en general, las decisiones de la UE no son capaces de acomodarse a la rápida transformación china y llegan tardíamente, con lo que la actitud de europea se caracteriza por su naturaleza reactiva (Barysch et al., 2005, pág. 22).

La política europea se ha erigido lentamente y a menudo sobre una base poco sólida: las diferencias históricas, los distintos intereses de los Estados miembros y la propensión de China a propiciar la división⁶⁹ son algunos factores que han entorpecido esta labor (Dejean de la Batie, 2002). Además, a los ojos de China, la Unión sigue excesivamente centrada en sus asuntos domésticos, principalmente el proceso de ampliación y la creación de instituciones europeas.

Es cierto que en este periodo se adoptan medidas para favorecer una convergencia creciente entre los Estados miembros, y que China toma conciencia de la existencia de una política europea, de forma que las relaciones chino-europeas alcanzan niveles nunca antes logrados (Dejean de la Batie, 2002). No obstante, los avances en algunas materias no deben ocultar los escasos progresos obtenidos en otras (el embargo de armas, los derechos humanos, el cumplimiento de la normativa de comercio, etc.).

III.4.2. Discrepancias en torno a los derechos humanos y los valores democráticos

El desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y China se encuentra condicionado por las diferencias en principios fundamentales sobre los derechos humanos y los valores democráticos. El caso de enfrentamiento más notorio se produce tras los sucesos de la Plaza de Tiananmen, pero otra serie de cuestiones igualmente importantes como el trato a los disidentes políticos o a las minorías étnicas han sido objeto de notables y perennes diferencias.

A comienzos y mediados de los 90 la Comisión Europea trata de conseguir que su aproximación al gigante asiático tenga un impacto positivo en el plano de los derechos humanos. De tal modo, en la Comunicación de 1995, primer documento clave de las relaciones UE-China, se deja constancia explícita del pleno compromiso de la política de la UE con los derechos humanos y las libertades fundamentales (Comisión Europea, 1995, pág. 4).

Concretamente, en su defensa de los derechos humanos la Unión se propone desarrollar iniciativas en tres niveles diferentes: primero, apoyar todas las actuaciones encaminadas a fomen-

⁶⁹ En la política exterior china todavía se perciben rasgos de la política desarrollada por Mao Zedong en los 50 y en los 60, cuando se esperaba una “ruptura del bloque occidental” y se preconizaba “el empleo de las contradicciones entre países occidentales para beneficio propio”.

tar las libertades de la sociedad china; segundo, analizar la situación de los derechos humanos regularmente en sus relaciones bilaterales con China; y, tercero, hacer partícipe a la comunidad internacional del diálogo sobre los derechos humanos a través de foros como el de las Naciones Unidas.

Sin embargo, tan sólo dos años después, esta declaración de objetivos se convierte en poco más que papel mojado. Hasta 1997 los Estados miembros habían apoyado regularmente un proyecto de resolución crítica con la situación de los derechos humanos en China en la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, pero ese año Francia decide abandonar el consenso europeo y se niega a apoyar la resolución. Esa decisión crea una brecha en el seno de los Estados Miembros y, en desacuerdo con la decisión francesa, Dinamarca y los Países Bajos apoyan un año más el proyecto de resolución.

No obstante, a partir de esa fecha todos los Estados miembros se suman de forma paulatina a la “vía del diálogo constructivo” impulsada por Francia. Resumidamente, esta vía consiste en no imponer condiciones a corto plazo al país chino y en confiar en una paulatina mejoría de la situación de los derechos humanos en la RPC.

Esta "vía francesa" defiende una línea política que no se ajusta a la actitud de defensa de principios y valores de la Unión, pero los líderes europeos aceptan esta solución como fórmula para suavizar las tensiones que esta materia suscita en sus relaciones con la RPC. De alguna forma, la Unión se sitúa en una posición aparentemente crítica pero, sobre todo, políticamente correcta, e incluso en los países de la Europa del Norte finalmente se acepta esta apuesta por el pragmatismo y el desarrollo de los lazos comerciales.

La Comunicación de 1998 señala que China se encuentra lejos de cumplir los estándares aceptados internacionalmente sobre derechos humanos (Comisión Europea, 1998). Aunque en este documento se mencionan los avances registrados, también se reconoce la existencia de graves déficit como la supresión de libertades de algunas minorías étnicas y de disidentes políticos, la imposición de trabajos forzados en las cárceles, el escaso desarrollo del sistema legal o el extendido uso de la pena de muerte.

En este texto la Unión urge a China para que firme y cumpla dos Convenio de Naciones Unidas, el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, la Comisión se compromete a presionar desde la Organización Internacional de Trabajo para que todos sus miembros y, entre ellos China, ratifiquen los convenios clave sobre normativa laboral, incluyendo la libertad para la asociación, el derecho a la negociación colectiva, y la prohibición del trabajo forzoso, la explotación infantil y la discriminación.

Aunque paulatinamente se produce una mejora progresiva de los derechos económicos y sociales (derecho a elegir la educación y avances en materia de empleo y vivienda), y un avance en el refuerzo del estado de derecho (nuevas leyes civiles y criminales que protegen los derechos de los individuos), no se observan progresos, sino más bien retrocesos, en el ámbito de los derechos civiles y políticos (represión de la disidencia política, condiciones arbitrarias de detención, amplia aplicación de la pena de muerte, etc.).

De hecho, los avances son de tan escasa entidad que en la Comunicación de 2001 la UE se declara, una vez más, seriamente preocupada sobre la situación de los derechos humanos en China y afirma que el diálogo es una opción aceptable únicamente si se consiguen avances sobre el terreno (Comisión Europea, 2001a, pág. 11). En esta misma línea, en el documento estratégico de 2003 se apuntan pequeñas mejoras en al aplicación de las leyes y el desarrollo del sistema legal, pero se sigue apreciando un importante déficit en el cumplimiento de los estándares internacionales de los derechos humanos (Comisión Europea, 2003a, pág. 12).

En todo caso, la debilidad negociadora europea en torno a los derechos humanos, la falta de unidad de los Estados miembros y la subordinación de estos asuntos a los intereses económicos y comerciales queda de manifiesto una vez más en 2004 en relación con el embargo de armas. En octubre de 2004, durante su visita a China, el presidente francés Jacques Chirac realiza unas declaraciones favorables al levantamiento del embargo que coinciden con la consecución de contratos por valor de unos 4-5.000 millones de dólares por parte de empresas francesas (Barysch et al., 2005, pág. 14).

Dos meses después, el canciller alemán Gerard Schröder visita China y, siguiendo el ejemplo francés, también muestra su favorable disposición al levantamiento del embargo. En este caso,

las empresas alemanas que acompañan al canciller consiguen contratos valorados en 2.000 millones de dólares.

De tal forma, después de estas visitas las autoridades chinas se encuentran en una posición de poder no sólo para solicitar el levantamiento del embargo, sino para reclamar que la Unión tenga una actitud laxa en todas las cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Así, el comunicado de la Cumbre de jefes de gobierno de 2005 incluye una referencia retórica a la situación de los derechos humanos que afirma que ambas partes subrayan su compromiso para proteger y promover los derechos humanos y sitúan en primer nivel el diálogo entre la UE y China sobre derechos humanos (Comisión Europea, 2005k).

Este mensaje de buenas intenciones, reiterado una y otra vez en el periodo 1995-2005, evidencia las dificultades prácticas para conseguir avances en esta materia debido a la falta de voluntad de las autoridades chinas para atender las demandas europeas y, en no menor medida, a la falta de valentía de la Unión para adoptar algún tipo de medida práctica que realmente trate de defender el cumplimiento de los derechos humanos en la RPC, aún a riesgo de poner en peligro las relaciones comerciales.

Desde el desacuerdo de 1997 respecto a la resolución de las Naciones Unidas, las autoridades chinas, conscientes de la falta de cohesión europea, han tratado de enfrentar a unos Estados Miembros con otros y han amenazado con retirar jugosos contratos comerciales a los países más críticos con la situación de los derechos humanos en la RPC. A través de esta estrategia, y gracias a que los Estados miembros han primado sus intereses nacionales, los derechos humanos han quedado relegados a un segundo plano en la agenda europea.

III.4.3. Las negociaciones de acceso a la OMC como llave de entrada al mercado chino

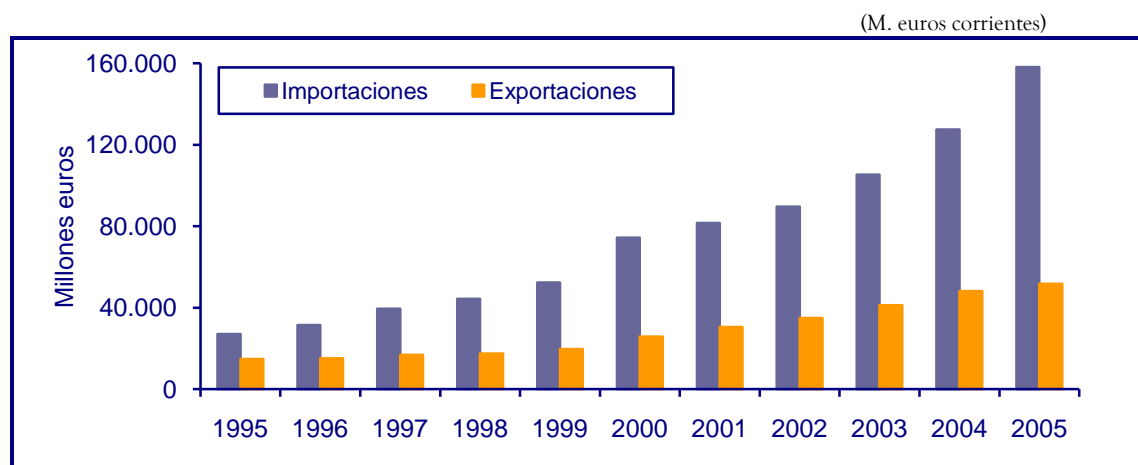
La etapa de 1995 a 2005 se caracteriza por un muy destacado incremento de las importaciones de productos chinos, un aumento mucho más moderado de las exportaciones europeas y, en consecuencia, por un acusado repunte del déficit de la balanza comercial. Esta evolución provoca cierta desorientación en la Comisión, que por una parte desea mejorar sus relaciones comerciales e incrementar la presencia de empresas europeas en el país asiático, siempre en el

marco de un discurso teórico partidario del libre funcionamiento de los mercados, pero que por otra parte se muestra preocupada por el creciente desequilibrio comercial.

La retórica liberal de la Unión Europea parece contar en realidad con unas bases débiles. Al menos eso es lo que se deduce al observar que, de forma reiterada, en los textos y análisis de la Comisión se califican como "preocupantes" los aumentos del déficit comercial y se suspira con alivio al comprobar que la situación de otros competidores es "más negativa". Resulta revelador comprobar cómo la Comisión valora en términos positivos el hecho de que la tasa de cobertura europea de las importaciones chinas (aproximadamente un 56%), sea muy superior a la de los Estados Unidos (alrededor de un 26%), sin un análisis en profundidad sobre la estructura del comercio, las ventajas obtenidas, etc. (Comisión Europea, 1995, Epígrafe C1 y Anexo 2)

En todo caso, la Comisión trata de matizar este discurso y señala que, por supuesto, los desequilibrios comerciales bilaterales no suponen un problema en sí mismo, salvo que reflejen estructuras y prácticas que no son compatibles con las reglas de comercio libre y justo, aunque precisamente a continuación se acota que "creemos que éste es el caso de China" (Comisión Europea, 1995, Anexo 3).

Gráfico 12 Evolución de la cifra de exportaciones e importaciones de la UE con China (1995-2005)



Fuente: Eurostat.

Pero, si por una parte se vigila atentamente el nivel del déficit comercial, por otra se analizan los volúmenes de inversión en el país asiático. A mediados de los 90 ya no existen dudas sobre

la importancia que, desde un punto de vista de la competitividad, reviste el mercado chino para las empresas europeas, que "podría llegar a convertirse en el principal mercado mundial en varios sectores de alta tecnología, desde las telecomunicaciones a la aeronáutica y desde los ordenadores a la energía" (Comisión Europea, 1995, Epígrafe A2).

En esas fechas la UE se muestra convencida de que resulta esencial un rol activo de las empresas europea en China, país en el que la competencia de las empresas estadounidenses y japonesas es ya muy elevada. En este caso la Comisión se guía por la regla de "cuanto mayor volumen de inversión mejor para la UE", con lo que los datos de inversión europeos (excesivamente bajos), se presentan como objeto de preocupación para la Unión.

Según la Comisión, la cuota europea de inversión extranjera directa en China (alrededor del 4%), es muy inferior a la que la UE detenta en otros países emergentes. Y, lo que resulta "más preocupante", se aprecia que las empresas europeas encuentran muy relegadas respecto a sus competidoras de Hong Kong, los Estados Unidos y Japón (Comisión Europea, 1995, Epígrafe C1). Concretamente, los aproximadamente 2.500 millones de dólares invertidos por las empresas europeas entre 1979 y 1993 representan menos de la mitad de la inversión de las compañías estadounidenses y japonesas (algo más de 5.000 millones de dólares).

De tal forma, aunque las empresas europeas tienden a realizar una inversión media superior, y a pesar de su liderazgo en algunos sectores de la industria china (como el de automoción, telecomunicaciones o farmacia), en estos ejercicios se consolida la percepción de que las empresas europeas se están mostrando menos dinámicas que sus competidores en el mercado chino y se están desaprovechando importantes oportunidades.

Aunque en este caso el análisis de la Comisión pudiera resultar acertado, probablemente cabría atribuir buena parte de la responsabilidad a la falta de unas pautas claras de actuación emanadas por parte de las autoridades públicas. No resulta excesivamente coherente lanzar simultáneamente mensajes que, por una parte, se refieren a la necesidad de vigilar el aumento de las importaciones procedentes de China y, por otra, animan a las empresas a invertir en aquel país.

Además, en la medida en que crece el volumen de intercambios comerciales (el déficit europeo), arrecian las acusaciones de la UE sobre los incumplimientos de la normativa internacional de comercio por parte de la RPC, y la Unión emplea cada vez de forma más frecuente los instrumentos para la defensa del comercio y argumenta prácticas de comercio desleal por parte de China (dumping, subsidios ilegales a la exportación, falta de protección de los derechos de propiedad intelectual, etc.).

En consecuencia, en el texto de 1995 la Comisión apuesta por consolidar la agenda bilateral de comercio como un medio de intercambio de información y de resolución de conflictos bilaterales (de forma paralela al proceso de la OMC). Además, en relación con lo que supone otra de las constantes preocupaciones de la UE, las negociaciones de la OMC también proporcionan un foro útil para asegurar el estricto cumplimiento del principio de no discriminación en campos como el del transporte marítimo y los servicios financieros.

En 1996 la Comisión aprueba la Estrategia de Acceso a los Mercados de la Unión Europea (Comisión Europea, 1996), como guía sobre las prácticas a desarrollar en las negociaciones multilaterales y bilaterales para conseguir eliminar los obstáculos a las exportaciones e inversiones europeas en los mercados exteriores. El documento sirve de referencia para las relaciones comerciales con el gigante asiático, ya que la UE entiende que, a diferencia de lo que sucede con el mercado europeo, el mercado chino no se encuentra suficientemente abierto a las importaciones e inversiones europeas.

En la Comunicación de 1998 se recoge la favorable disposición europea a eliminar las restricciones cuantitativas que afectan a los productos chinos tan pronto como el país asiático actúe de igual modo. La Unión ejemplifica esta actitud a través de dos experiencias concretas: i) a mediados de los 90 el país asiático es, con diferencia, el principal beneficiario del Sistema de

Preferencias Generalizadas de la UE⁷⁰; y ii) en 1998 la Comisión promueve un cambio en el reglamento anti-dumping comunitario de forma que, atendiendo a las reformas de mercado del país chino, se sustituye el tratamiento de "economía no de mercado" por un nuevo procedimiento de estudio caso por caso (Comisión Europea, 1998, Epígrafe C1).

En línea con lo anterior, el régimen comunitario de restricciones cuantitativas frente a China se liberaliza parcialmente en 1998. Sin embargo, dada la situación de las empresas comunitarias de los sectores en cuestión y la falta de progresos en la liberalización del régimen de contingentes del país asiático, en 1999 no se suprime ningún contingente comunitario⁷¹.

En este sentido, la oferta europea también conlleva la solicitud de ciertas contraprestaciones. La Unión plantea su interés por alcanzar acuerdos específicos bilaterales en áreas como el transporte marítimo, el transporte aéreo, el comercio y la seguridad nuclear, las aduanas y la ciencia y tecnología. Igualmente, la Comisión solicita específicamente la creación de un marco regulatorio consistente y transparente para la inversión, y una mejor implantación de los derechos de propiedad intelectual (Comisión Europea, 1998, Epígrafe C1).

Esta demanda responde a la nueva estrategia de complementar la política de comercio con una estrategia global para promover la inversión y la cooperación industrial y empresarial. Desde el punto de vista de la Comisión, la economía europea tiene que centrar su estrategia inversora en sectores industriales en los que disfruta de una clara ventaja comparativa, como por ejemplo el sector de telecomunicaciones, la energía, la tecnología y servicios medioambientales, el transporte y los servicios financieros.

⁷⁰ En 1997 un 30% de las importaciones beneficiadas por este sistema proceden de China. No obstante, el sistema de preferencias generalizadas de la UE se había modificado en 1995 y cada vez más productos chinos quedaban fuera de las preferencias tarifarias (o bien tuvieron un beneficio tarifario inferior). Más concretamente, el Sistema de Preferencias Generalizadas incluye un mecanismo a través del cual se excluye de forma "semi-automática" a los países del tratamiento preferencial si las exportaciones crecen demasiado rápidamente o si alcanzan una determinada cuota de mercado en la Unión. Así, en 2000 la proporción de exportaciones chinas beneficiarias del GSP era inferior al 30% y sólo unas pocas categorías de productos quedaban cubiertas por este sistema (Barysch et al. 2005, pág. 35).

⁷¹ Ambas partes acuerdan incluir la supresión progresiva de las restricciones cuantitativas en el paquete de medidas de adhesión de China a la OMC, que prevé que ambas partes eliminen sus contingentes antes de que finalice el año 2005.

Cohherentemente con esta estrategia las políticas europeas tratan de consolidar los vínculos empresariales. En 1998 la Comisión y el Consejo Chino de Promoción del Comercio Internacional inician el "diálogo empresarial UE-China" y en octubre de 1999 la Delegación de la Comisión en Pekín y las empresas europeas allí establecidas crean la Cámara de Comercio comunitaria de Pekín. Esta institución nace con el fin de servir como instrumento para identificar y suprimir los obstáculos de acceso al mercado y promover así la presencia empresarial europea.

Además, la UE pone en marcha un programa para fomentar la presencia de pymes en los mercados emergentes a través de la creación de joint-ventures (European Community Investment Partners), y otro específicamente destinado a fomentar la inversión en Asia (Asia-Invest), sobre todo por parte de las pymes. Así, aunque ambos programas concluyen con resultados positivos⁷², lo cierto es que no resulta sencillo eliminar las barreras entre ambas comunidades empresariales.

Una de las razones tradicionalmente aludidas para justificar la renuencia de las empresas europeas a invertir en los mercados asiáticos consiste en su preferencia por invertir en Europa, primero debido a la creación del Mercado Unico en 1992, y después debido a la ampliación de la UE de 1995 y, especialmente, de 2004. Los mercados europeos se encuentran más próximos, aparentemente es más sencillo invertir en ellos y además implican la asunción de menores riesgos. Adicionalmente, algunos autores como Langhammer (1998) señalan que las políticas regionales de algunos países (Irlanda y España, por ejemplo), han fomentado la inversión en países miembros de la UE.

Por el contrario, la presencia europea en China se encuentra con importantes obstáculos, como la escasa tradición europea de invertir en países asiáticos o la existencia de importantes barreras culturales (idioma, costumbres, etc.) que dificultan la gestión de las inversiones realizadas. De tal modo, todas estas cuestiones motivan que las inversiones intra-UE tienden a ser

⁷² Un 16% de las iniciativas financiadas por el programa European Community Investment Partners correspondían a proyectos en el país chino y gracias a este programa se crearon más de 60 empresas conjuntas.

elevadas en comparación con los capitales invertidos fuera de las fronteras europeas⁷³. De hecho, esta tendencia ha sido denominada por algunos autores como "eurocentrismo" (Engammare y Lehmann, 2005).

Tampoco cabe olvidar que algunos autores consideran que, en contra del discurso de la Comisión, los mercados europeos presentan un importante grado de protección frente a las importaciones del exterior, lo que garantiza la rentabilidad de las inversiones internas. Se muestran particularmente contundentes a este respecto Engammare y Lehmann (2005), que consideran que el proteccionismo europeo, particularmente en aspectos relacionados con los textiles y los productos agrícolas, confieren a Europa una imagen de fortaleza impenetrable en el exterior, y muy concretamente en los países asiáticos.

Dejando a un lado esta cuestión por el momento, lo cierto es que la supresión de las barreras de acceso al mercado chino se plantea como principal prioridad para la UE durante sus negociaciones para la adhesión de China a la OMC y en sus consultas bilaterales sobre economía y comercio. Finalmente, el 19 mayo de 2000, se firma en Pekín un segundo acuerdo entre la UE y China que, junto al firmado entre los Estados Unidos y China en noviembre de 1999, prácticamente garantiza el acceso del país asiático a la OMC en 2001.

A través de este acuerdo la UE garantiza un mejor acceso al mercado chino por parte de las empresas comunitarias y consigue que los aranceles de importación y otras restricciones no arancelarias se reduzcan de forma considerable y permanente. En concreto, ambas partes acuerdan una apertura progresiva del mercado en diversos ámbitos con plazos de entre tres y cinco años.

En diciembre de 2001 se produce la incorporación de China a la OMC. Se trata de un hito fundamental en las relaciones comerciales UE-China y, en términos generales, en el funcionamiento del sistema de comercio mundial. Aparentemente, los resultados obtenidos por la Unión en el proceso son notables, ya que además de los acuerdos comerciales bilaterales, a partir de este momento el sistema de resolución de litigios de la OMC, independiente y jurídi-

⁷³ En 1999 el volumen de inversiones intra-UE alcanza los 318.000 millones de euros, en tanto que la inversión extra-UE se sitúa en 298.000 millones de euros.

camente vinculante, se convierte en el instrumento de aplicación para gestionar los conflictos comerciales de forma rápida y eficaz.

Durante los siguientes años el volumen de las transacciones comerciales continúa aumentando (y también el déficit europeo). Los comunicados de las Cumbres de Jefes de Gobierno de 2004 y 2005 reflejan que ambas partes acogen positivamente el dinamismo de las relaciones comerciales. Sin embargo, acto seguido se recogen referencias a las distintas cuestiones que suscitan preocupación en cada una de las partes (Comisión Europea, 2003e, 2004g).

Desde la UE se apuntan problemas en relación con el acceso al mercado y las barreras a las importaciones de determinados bienes (controles de precios, requisitos de registro discriminatorios, etc.), la eliminación de obstáculos a la inversión (restricciones geográficas, requisitos de joint-ventures, procedimientos discriminatorios para obtener la licencia de apertura, etc.), el cumplimiento de las leyes de derechos de propiedad intelectual y el respeto de los estándares internacionales (industriales y sanitarios)⁷⁴.

Por su parte, el gobierno chino menciona, entre otras cuestiones, la importancia de que la Unión otorgue a China el estatus de economía de mercado en un plazo breve de tiempo, y considera necesario que se limiten las medidas antidumping y otras prácticas discriminatorias. No sólo eso, la RPC también solicita una compensación por las pérdidas económicas y comerciales que pueda padecer debido a la ampliación de la Unión.

En definitiva, todas estas cuestiones ponen de manifiesto que, a pesar de los avances registrados, las relaciones comerciales entre la UE y la RPC siguen entrañando importantes elementos de discordia. Por este motivo, desde la Comisión se apunta la conveniencia de reforzar los mecanismos de consulta bilateral para asegurar que los conflictos, particularmente los relacionados con el cumplimiento por parte de China de sus obligaciones de acceso a la OMC, puedan ser resueltos rápidamente y no obstaculicen el desarrollo de una relación mutuamente beneficiosa.

⁷⁴ En atención a las demandas europeas durante la Cumbre de 2004 se firma el Acuerdo de Cooperación Aduanera para facilitar el comercio y evitar las falsificaciones.

China ha obtenido grandes beneficios de su acceso a la OMC o, al menos, eso es lo que se deduce al observar el importante aumento de sus exportaciones. No sólo eso, los acuerdos alcanzados con la UE y con los Estados Unidos han contribuido a mejorar notablemente su imagen internacional ante terceros países. Por su parte, la Unión ha conseguido que las empresas comunitarias se encuentren en unas condiciones de competencia similares a las estadounidenses, una reducción de las barreras al comercio y a la inversión en China y, lo que es más importante, su decisión de liderar el apoyo a la RPC durante el proceso ha servido para mejorar considerablemente su notoriedad entre las autoridades chinas.

III.4.4. Consolidación de un conjunto de instrumentos para el diálogo bilateral

El proceso de aproximación entre la UE y China ha revelado, quizás para sorpresa de ambas partes, que estas regiones comparten intereses en numerosos ámbitos. China y Europa tienen mucho más en común de lo que pudiera parecer a primera vista, y se observan claras pruebas de esta complementariedad de intereses en el campo político, en temas como el multilateralismo y desarrollo global sostenible, y también en el terreno económico.

No obstante, para que las relaciones UE-China hayan podido desarrollarse ha sido necesario configurar un conjunto de instrumentos para el diálogo entre ambas partes. Sobresale la creación del Comité Mixto UE-China en 1985, en una fase todavía muy temprana de las relaciones chino-europeas. De hecho, el escaso interés recíproco provoca que durante los siguientes años el desarrollo de nuevos foros de reunión sea más bien limitado.

Inicialmente las relaciones se centran en los contenidos de carácter económico, por lo que los mecanismos para el diálogo sobre asuntos económicos se crean con bastante antelación a los instrumentos para el diálogo político, si bien ambas esferas se encuentran a menudo entrelazadas.

A partir de mediados de los 90, ante el creciente volumen de las relaciones económicas, el Comité Mixto se convierte en punto de encuentro fundamental para el análisis de las diferentes cuestiones. En estos años se multiplican las áreas por analizar y desde este comité se opta por diseñar nuevas reuniones y puntos de encuentro para analizar y gestionar adecuadamente

todas las cuestiones que emergen. A finales de los 90 se aceleran las negociaciones para la adhesión a la OMC y se multiplican las consultas bilaterales sobre cuestiones comerciales.

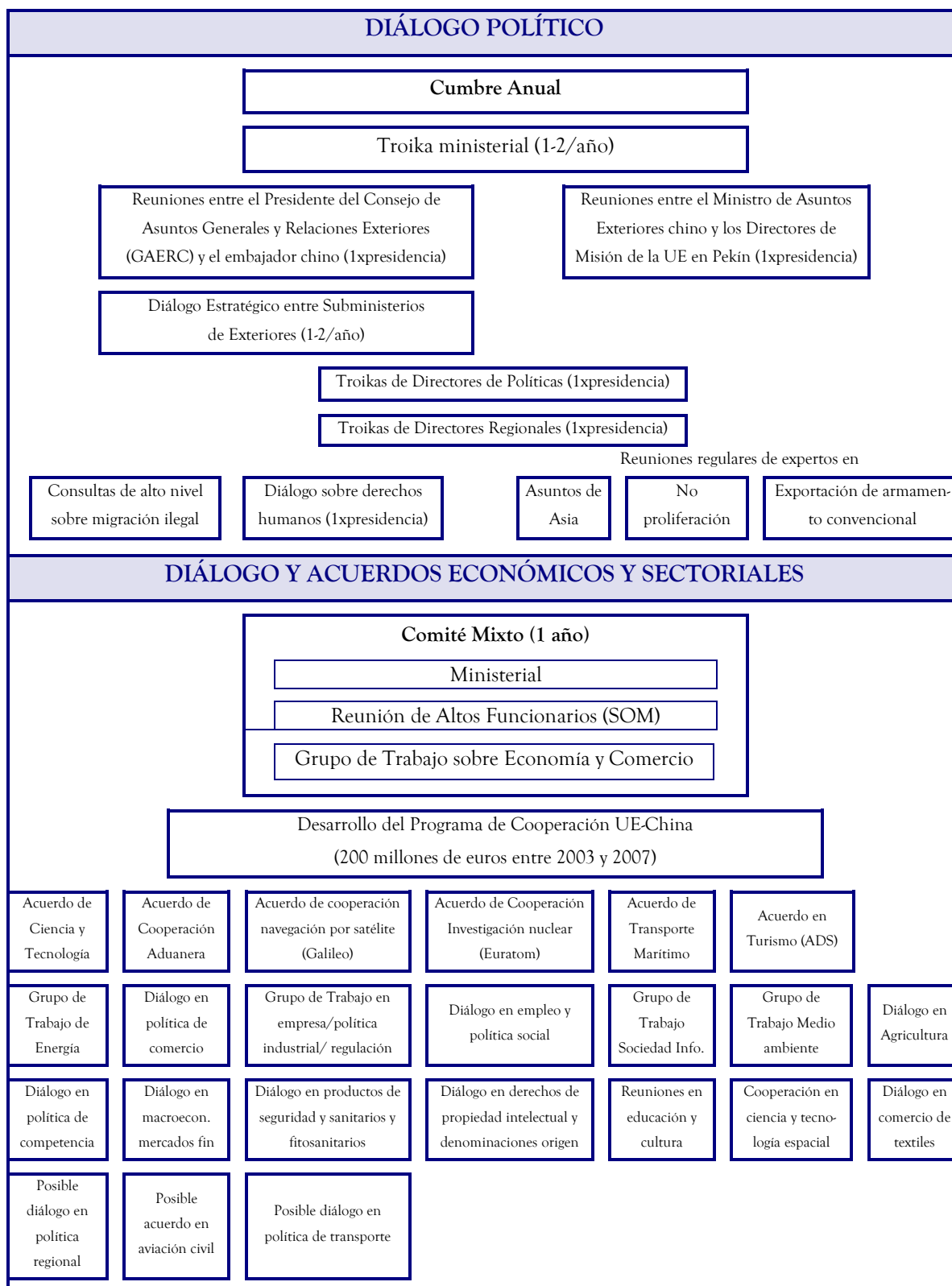
Por su parte, el marco global de diálogo político se formaliza por primera vez en 1994, a través de un intercambio de cartas. No obstante, los avances verdaderamente importantes en este terreno se producen a partir de 1998, cuando se celebra la primera cumbre de Jefes de Gobierno. Estas cumbres anuales, en gran medida simbólicas, propician la puesta en marcha de otros encuentros a nivel ministerial, de directores de política, etc.

Desde un punto de vista temático los contenidos del diálogo político entre la UE y China son diversos y abarcan desde los temas más globales hasta los aspectos eminentemente nacionales. La RPC, en calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, desempeña un papel muy relevante en aspectos globales como el proceso de desarme nuclear, y todavía más en las tareas para promover la paz y la estabilidad en la región del sudeste asiático.

Tanto en la esfera económica como política en los últimos años se viene produciendo un movimiento gradual de una relación dominada por una estructura vertical de arriba abajo, a una relación estructurada en diálogos multicapas, similar a la que la UE ya cuenta con otros socios. En consecuencia, en la actualidad hay más de 100 funcionarios europeos que participan en el creciente número de reuniones, diálogos, acuerdos, comités, grupos de trabajo, etc. (Crossick et al., 2005). Estos encuentros tienen lugar con diferentes formatos, distintas frecuencias y metodologías y diversos sistemas de reporte de la información.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 12 Instrumentos para el diálogo entre la UE y China



Fuente: Comisión Europea. Situación a 1 de diciembre de 2005. Elaboración propia.

Complementariamente, la Delegación de la Unión Europea en China y la Cámara de Comercio de Pekín constituyen otros dos instrumentos fundamentales para las relaciones bilaterales entre la UE y China. La primera enfocada principalmente a las cuestiones diplomáticas y políticas, y la segunda orientada básicamente a los asuntos económicos, estos dos organismos representan un canal de comunicación privilegiado con el país asiático.

Otra herramienta fundamental para la comunicación entre la UE y China son los "diálogos sectoriales" para el intercambio de políticas sectoriales y técnicas. Este tipo de diálogos se ha extendido en los últimos años y actualmente cubre un amplio rango de temas, desde la tecnología espacial a la regulación empresarial, y desde aspectos medioambientales hasta la educación y la sociedad de la información.

China, en su condición de país menos desarrollado, contempla ahora retos que la UE tuvo que abordar hace algunos años. En estos casos la experiencia europea supone un input de gran valor para las autoridades chinas responsables de estas materias. Así, por ejemplo, el hecho de que la UE haya desarrollado a través de los años una amplia política de competencia no ha pasado inadvertido y la RPC se encuentra preparando un borrador de la ley de competencia que tiene un gran parecido con el modelo de la UE.

Otro tanto puede apuntarse en relación con la regulación del mercado interno. China se encuentra en una fase incipiente de desarrollo de las tareas para erradicar la fragmentación del mercado y conseguir los beneficios de un gran mercado interno, mientras que la UE cuenta con una dilatada experiencia en este proceso⁷⁵.

Igualmente, los líderes políticos chinos han expresado en numerosas ocasiones su preocupación en torno a la creciente desigualdad en los niveles de ingresos, muy particularmente en relación con la división entre los entornos urbanos y rurales. La consecución de un desarrollo equilibrado constituye ahora un objetivo explícito de la política económica de la RPC, por lo que resulta sumamente interesante la experiencia de la UE en el desarrollo de políticas regio-

⁷⁵ No obstante, el libre movimiento de bienes y personas, la provisión de servicios sin fronteras y la contratación pública continúan presentando retos para la regulación de ambas partes.

nales y rurales que tratan específicamente los aspectos referidos con las desigualdades en el crecimiento regional.

En otros casos es China el país que se encuentra en una posición ventajosa y la UE se beneficia del know-how y la experiencia de su socio. Quizás el caso más significativo sea el del uso pacífico de la energía nuclear. En estos momentos la RPC se encuentra construyendo unas modernas instalaciones, mientras que la UE pronto tendrá que desmontar sus viejos reactores nucleares experimentales. La firma del nuevo acuerdo Euratom en la cumbre UE-China de 2004 refleja la favorable disposición del país asiático para compartir la tecnología de sus nuevas instalaciones con los investigadores europeos.

Finalmente, en algunos casos los diálogos sectoriales sirven como base para el análisis de retos comunes en los que ambos socios tienen intereses compartidos pero a veces enfrentados. Este puede ser el caso del comercio internacional, ya que aunque tanto unos como otros son plenamente conscientes de los beneficios de mercados libres y abiertos, las consideraciones sociales y regionales desempeñan un rol relevante en la toma de sus respectivas decisiones. En este tipo de temas los diálogos sectoriales sirven como mecanismos de búsqueda de soluciones de consenso.

Al igual que sucede con el resto de reuniones UE-China, los diálogos sectoriales tienen lugar a diversos niveles jerárquicos, desde los niveles de trabajo más elementales hasta niveles ministeriales, y pueden incluir una gran variedad de participantes (organizaciones empresariales, empresas privadas, políticos, etc.). Además, especialistas de diecinueve Direcciones Generales de la Comisión Europea participan regularmente en los intercambios de información con sus respectivos colegas del gobierno chino. El formato de las reuniones también es muy flexible, y pueden organizarse grupos de trabajo, conferencias, reuniones formales anuales o simplemente intercambios informales.

Los diálogos sectoriales cubren aproximadamente 20 temas diferentes, sin incluir los temas relacionados con los derechos humanos y la migración, que tienen una naturaleza un tanto distinta y se encuentran más estrechamente relacionados con el diálogo político entre la UE y

China⁷⁶. A continuación se presenta, sin ánimo de exhaustividad, una relación de los principales temas de trabajo de estos diálogos y una breve sinopsis de los principales contenidos tratados:

- Ciencia y Tecnología: Se trata de uno de los primeros ámbitos de cooperación entre la Comisión y China, ya que el diálogo se inicia a comienzos de los 90. La cooperación en esta área tiene por objeto producir análisis y soluciones comunes a retos globales como la seguridad medioambiental y alimentaria, la gestión de los recursos naturales, el control de las enfermedades infecciosas, etc. A finales de 1999 se alcanza un acuerdo bilateral que intensifica el diálogo en esta materia y fortalece los vínculos de cooperación entre las organizaciones de investigación, la industria, las universidades y los investigadores. Como resultado de la positiva evaluación de los avances alcanzados el acuerdo se renueva en diciembre de 2004.
- Energía: Este diálogo se inicia en 1994 y es uno de los primeros temas en los que se establece este tipo de contactos. En la actualidad, se celebra una sesión de trabajo anual y una conferencia bienal sobre la cooperación energética entre la UE y China. Las acciones conjuntas afectan a aspectos como la regulación energética, las energías renovables, la eficiencia energética, el gas natural o la tecnología de carbón limpio. El nuevo acuerdo Euratom representa uno de los principales resultados de este diálogo. Adicionalmente, ambos socios participan en el programa internacional ITER para la construcción de un reactor experimental de fusión controlada. En marzo de 2005 se firma un Plan de Acción sobre Carbón Limpio y se fijan los términos para la adopción de un Plan de Acción para la Cooperación Industrial en Eficiencia Energética y Energías Renovables.
- La Sociedad de la Información: el diálogo en esta materia comienza en 1997 y se plantea como un elemento esencial para garantizar la explotación de los resultados de la investigación a un nivel global y para la creación de soluciones tecnológicas compatibles. Los temas clave desde el punto de vista de las políticas comprenden el desarrollo de la regulación del sector de telecomunicaciones, la e-Administración, la seguridad de las redes y el impulso del comercio electrónico. Este diálogo también permite a la Unión realizar un seguimiento cercano de aspectos como la adjudicación de licencias de tercera generación en China, los retrasos en la creación de un entorno regulatorio transparente en las telecomunicaciones,

⁷⁶ Tampoco se incluye bajo este formato el acuerdo de diciembre de 2004 en materia de turismo (Acuerdo de Estatus de Destino Aprobado).

las dificultades para acceder a los servicios de telecomunicaciones y otra serie de aspectos igualmente relevantes.

- Transporte marítimo: en 2002 se firma un acuerdo marítimo entre la Comisión y China para la mejora del transporte marítimo entre ambos socios y también con terceros países. El acuerdo aumenta la libertad de ambas partes para facilitar servicios de transporte marítimo y mejora el libre acceso a los puertos y a los servicios auxiliares.
- Política regulatoria e industrial: en realidad se trata de dos diálogos agrupados por sus fuertes vínculos. El objetivo común consiste en garantizar el correcto ensamblaje entre las políticas de ambos socios, esto es, la convergencia en el caso de la regulación y la coherencia en el caso de la política industrial. El diálogo en materia de regulación cuenta con 13 Grupos de Trabajo especializados en las diferentes cuestiones de interés (la estandarización, las barreras técnicas al comercio, los productos eléctricos y mecánicos, los juguetes, los textiles, los mecheros, etc.), y a largo plazo contribuirá a eliminar obstáculos al comercio y a la inversión. Por su parte, el diálogo sobre política industrial dispone de grupos de trabajo en tres sectores específicos: automoción, metales y textiles.
- Seguridad alimentaria, aspectos sanitarios y fitosanitarios: en 2002 se crea un grupo técnico conjunto para trabajar en estas materias. Este diálogo se encuentra estrechamente relacionado con el diálogo en seguridad de los productos de consumo.
- Seguridad de los productos de consumo: en noviembre de 2005 se firma un acuerdo entre la Dirección General para la Salud y la Protección del Consumidor y la Agencia China para la Supervisión de la Calidad, la Inspección y la Cuarentena para intensificar la cooperación. Se trata de un acuerdo relevante ya que el volumen de intercambios comerciales de productos alimentarios y no alimentarios que deben cumplir los requisitos de seguridad es muy importante⁷⁷.
- Medioambiente: las conversaciones en torno al desarrollo sostenible, el cambio climático y las energías renovables se intensifican a finales de los 90 y el diálogo se eleva al nivel ministerial en 2003. Una parte importante del presupuesto asistencial de la UE se destina a programas medioambientales por expreso deseo de los responsables políticos chinos de aprender de la experiencia europea. La Declaración Conjunta de la UE y China sobre el Cambio Climático de la cumbre de 2005 supone un importante logro en este apartado.

⁷⁷ En 2004 la UE importó, sólo en productos alimentarios, bienes por valor de 2.000 millones de euros de China, mientras que exportó otros 1.000 millones de euros.

- Los derechos de propiedad intelectual: el diálogo formal se inicia en octubre de 2003. La RPC trata de adaptar su regulación al marco legal de la OMC y a lo establecido en el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual, pero la UE entiende necesarias nuevas acciones para establecer la puesta en marcha efectiva de un sistema de protección de los derechos de propiedad intelectual. Adicionalmente, la Comisión dedica considerables recursos financieros a la cooperación técnica en esta materia.
- Los servicios de navegación global por satélite, Galileo: en octubre de 2003 se firma un acuerdo según el cual China contribuye con 200 millones de euros⁷⁸ a este programa que proveerá servicios de navegación por satélite de gran precisión. En octubre de 2004 se firma un nuevo acuerdo que permite la plena participación de un país de fuera de la UE en este programa por primera vez.
- Cooperación Espacial: los gerentes de las compañías aeroespaciales y las instituciones de investigación asisten a una jornada de trabajo conjunta en abril de 2004 para estudiar el lanzamiento de este diálogo para la cooperación en las ciencias, aplicaciones y tecnologías del espacio. El principal campo de cooperación parece el referido a la observación del planeta, básicamente con objetivos de control de la seguridad y el medioambiente.
- Política de competencia: en mayo de 2004 ambos socios acuerdan un mecanismo de consulta permanente en este tema. Se trata de un aspecto fundamental dentro de los esfuerzos que está llevando a cabo China para reestructurar su economía, ya que el fragmentado mercado doméstico chino necesita reglas de juego comunes para todos los agentes.
- Política de comercio: el primer diálogo de máximo nivel en esta materia tiene lugar en junio de 2004. En este foro se cubren temas multilaterales como la Agenda de Desarrollo de Doha, temas regionales relacionados con la integración regional y las áreas de comercio libre y temas bilaterales de comercio. Este diálogo se centra en los aspectos estratégicos y complementa las reuniones institucionales bilaterales del Grupo de Trabajo en Economía y Comercio y del Comité Mixto.
- Diálogo en comercio textil: en mayo de 2004 se crea este diálogo para examinar las fórmulas que pueden permitir una suave transición ante la desaparición de las cuotas a los textiles el 1 de enero de 2005. Aunque su éxito es más bien escaso, sirve para alcanzar el acuerdo del textil del verano de 2005.

⁷⁸ El coste total del programa se estima en una cantidad aproximada de 3.000-4.000 millones de euros.

- Educación y cultura: el nuevo programa Erasmus Mundus entra en vigor en 2004 y proporciona financiación para que alumnos de terceros países cursen estudios de postgrado en Europa. Además, este programa cuenta con un apartado especial para atraer un significativo número de estudiantes de China y Asia a Europa.
- Cooperación aduanera: en diciembre de 2004 se firma el acuerdo de cooperación aduanera. Entre otros aspectos, este acuerdo abre el camino para misiones de inspección en ambas direcciones para asegurar la efectiva aplicación de la regulación aduanera. La estrecha cooperación entre las autoridades aduaneras resulta fundamental para facilitar el comercio y combatir actividades ilegales como el fraude y las falsificaciones.
- Reformas macroeconómicas y del sector financiero: en diciembre de 2004 se lanza este diálogo que trata las cuestiones monetarias y la evolución macroeconómica. Se analiza también la reforma del sistema financiero chino y la integración del sistema financiero europeo. El diálogo cuenta con la participación del Ministro de Finanzas de la RPC y los bancos centrales de ambas regiones.
- Agricultura: en julio de 2005 se rubrica una declaración conjunta que lanza el diálogo en agricultura. El objetivo consiste en promover la cooperación bilateral para buscar soluciones eficientes. Los métodos de trabajo incluyen reuniones periódicas para tratar los diferentes temas de interés (nueva legislación, nuevas tecnologías, denominaciones de origen, producción ecológica, etc.).
- Empleo y asuntos sociales: en septiembre de 2005 se sella un acuerdo de máximo nivel para la cooperación que proporciona un marco para el diálogo en temas como la protección y la cohesión social, la legislación laboral, el empleo, las relaciones laborales y el diálogo social. A través de este diálogo la UE también apoya al país asiático en la modernización de su sistema de protección social.
- Aviación civil: las conversaciones en esta materia se encuentran condicionadas por la existencia de acuerdos bilaterales entre Estados Miembros y China que discriminan a compañías de otros países de la UE, situación que ha de ser resuelta ya que infringe la normativa europea. El diálogo también contempla la cooperación técnica en cuestiones como la seguridad y la gestión del tráfico aéreo.
- Transporte (en general): en septiembre de 2005 se firma un acuerdo para la cooperación en el sector transporte, particularmente orientado a la cooperación en transporte por carretera y transporte ferroviario.

- Política regional: este diálogo proporciona una base para compartir la experiencia europea en el desarrollo de políticas regionales que permitan contribuir a reducir las desigualdades en el país asiático. Se trata de un diálogo con implicaciones en otros temas como la política de competencia y la normativa de ayudas estatales, la contratación pública, el transporte y el medioambiente, el comercio, etc.

Todos estos diálogos completan una plataforma útil para analizar y resolver las posibles diferencias y fortalecer las sinergias entre la Unión y China. No obstante, todavía hoy el Comité Mixto UE-China representa el principal mecanismo para la comunicación bilateral. En su seno se evalúan los resultados de los diálogos sectoriales y se decide si se refuerzan o si se crean nuevos foros específicos.

La expansión y el fortalecimiento del diálogo UE-China a lo largo de toda la cadena de mando ha mostrado la necesidad de definir y desarrollar la actual estructura institucional de la relación, en particular en lo que se refiere a la interacción de las reuniones de diferentes niveles y de distintas áreas. En todo caso, se advierte la necesidad de fortalecer los vínculos entre los diálogos, ya que en ocasiones los objetivos de unos y otros difieren o incluso llegan a oponerse, de modo que se complica la consecución de los objetivos globales (Barysch et al., 2005, pág. 9). De tal forma, la nueva visión de la Comisión enfatiza la calidad sobre la cantidad de diálogo.

III.4.5. Ampliación del Programa de Cooperación

Hasta 1995 los recursos destinados a la cooperación con China habían sido más bien escasos; bajo las líneas presupuestarias básicas para la ayuda y la cooperación económica con Asia, se destinaron algo menos de 20 millones de ECUs anuales durante el periodo 1991-1994, en comparación con los 90 millones de ECUs destinados a la India y los 460 millones de ECUs destinados a los países de la antigua Unión Soviética a través del programa TACIS en 1994 (Comisión Europea, 1995, Epígrafe D).

Sin embargo, en 1995 la Unión se propone impulsar el programa de cooperación con la RPC para garantizar que se ajuste a la realidad económica y política de los 90. Concretamente, los recursos presupuestarios se incrementan en más del triple, y se pasa de una media de 20 millo-

nes de ECUs entre 1991 y 1994, a una cifra de aproximadamente 70 millones de ECUs anuales hasta 1999, lo que permite a la UE demostrar un mayor compromiso de cooperación con China y avanzar en la gran mayoría de nuevas propuestas (Comisión Europea, 1998, Epígrafe D).

En cuanto al enfoque de la actuación, la Comisión plantea la necesidad de concentrar la cooperación en unos pocos objetivos clave, de forma que se puedan conseguir efectos visibles en áreas de importancia crítica para la economía china. Siguiendo las directrices que modifican el enfoque de la Ayuda Oficial al Desarrollo del Banco Mundial y los organismos multilaterales más pobres, en 1996 la Comisión Europea y el gobierno chino acuerdan orientar las ayudas a la mejora de la calidad de la vida de la población, de forma que se abandonan los programas de ámbito más focal centrados en las infraestructuras y el desarrollo rural.

La Comisión decide impulsar proyectos directamente relacionados con el proceso de reformas chino, ya que se considera que es en estos ámbitos donde la acción comunitaria puede ser más eficaz y valiosa⁷⁹. En concreto, se establecen cinco pilares para la cooperación: el desarrollo de los recursos humanos, las reformas sociales y administrativas, la cooperación empresarial e industrial, la cooperación medioambiental y el alivio de la pobreza rural y urbana⁸⁰. En esta nueva fase se concentran los fondos en programas de gran presupuesto, que se desarrollan a lo largo de varios años y, previsiblemente, de gran impacto.

Poco después, en la Comunicación de 1998 (Comisión Europea, 1998), se insiste en la necesidad de apoyar a China en su proceso de reformas económicas y sociales, y se plantean los siguientes nuevos ámbitos prioritarios de cooperación: i) los efectos colaterales de la reestructuración de las empresas de propiedad estatal; ii) la reforma financiera; iii) la cooperación industrial; iv) el diálogo empresarial; v) las reformas legales y administrativas; vi) la formación; vii) la ciencia y tecnología; viii) el medioambiente; ix) la energía; y x) las disparidades regionales, el alivio de la pobreza y la cohesión social.

⁷⁹ Esta nueva estrategia de cooperación se desarrolla en el Memorandum de Entendimiento firmado en Pekín en octubre de 1997.

⁸⁰ Se ha de mencionar que la lucha contra la pobreza no constituye el eje principal de actuación del programa de cooperación de la Comisión. No lo es en el caso del país chino ni en la mayor parte del resto de programas de cooperación.

Curiosamente, en este texto la Comisión también hace una pequeña autocrítica y reconoce que la Unión no se debe centrar sólo en eliminar los obstáculos al comercio y a la inversión, sino que también debe ayudar a China en la creación de instituciones, políticas, recursos humanos, técnicas de gestión y otros instrumentos que constituyan la base de una economía moderna (Comisión Europea, 1998, Epígrafe, C2).

En cuanto a los métodos de trabajo, se identifica la necesidad de que los programas de cooperación se encuentren más estrechamente unidos al resto de políticas comunitarias. Igualmente, se fija el objetivo de mejorar los mecanismos de coordinación entre los proyectos de cooperación de la Unión y los de los Estados miembros, y se subraya la conveniencia de impulsar el diálogo con las autoridades chinas para garantizar que los proyectos de desarrollo respondan a objetivos compartidos.

La Unión también decide establecer mecanismos para seleccionar algunos proyectos de pequeño tamaño, pero gran impacto, de forma que puedan ser financiados directa y rápidamente a través de la Delegación en Pekín⁸¹. Además, dadas las limitaciones presupuestarias, la Comisión decide explotar nuevas vías de colaboración con instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial. Asimismo, se plantea la posibilidad de que el Banco de Inversión Europeo contribuya en mayor medida al programa de cooperación con el gigante chino.

En 1998 y 1999 la cooperación chino-europea se centra claramente en las prioridades subrayadas en la Comunicación de 1998, es decir, en las reformas económicas y sociales. Esta cooperación se lleva a cabo en diversos ámbitos, pero quizás el proyecto más importante consiste en el intercambio de experiencias sobre la reforma de las empresas estatales y en el análisis de los procedimientos para abordar los efectos colaterales de este proceso (por ejemplo, cómo afrontar el desempleo y establecer una red de seguridad social).

A lo largo de estos ejercicios también se ponen en marcha varios proyectos en el ámbito educativo. Sobresale el programa de jóvenes directivos, un plan de formación creado para facilitar la

⁸¹ Entre otros, se ponen en marcha proyectos para la transferencia de conocimientos para el desarrollo legislativo, la formación profesional, el trabajo en red con socios europeos y la organización de seminarios.

formación de jóvenes ejecutivos europeos en la RPC, y la puesta en marcha de un programa de formación profesional UE-China. En 1998 se crea la red académica euro-china para promover la interacción entre los responsables políticos y la comunidad académica. Asimismo, en 1999 se inaugura en Shangai un nuevo campus de la Escuela Internacional de Negocios China-Europa.

En 1999 se lanza el proyecto quinquenal a gran escala “Becas UE-China 2000”. Este proyecto permite que, a partir del curso académico de 2000, dos mil licenciados chinos cursen estudios en universidades europeas en economía, empresa, ciencia y tecnología, etc. Y también en el ámbito de la formación, aunque en relación con el estado de derecho, en octubre de 1998 se firma un acuerdo de financiación del programa de cooperación jurídica que incluye actividades de formación y concienciación de los profesionales de la justicia.

Por otra parte, en diciembre de 1998 se alcanza un acuerdo sobre ciencia y tecnología que amplía el alcance de la cooperación entre la UE y la RPC en este sector. El nuevo acuerdo permite que los científicos chinos participen en programas temáticos comunitarios de I+D de alta tecnología industrial, y recíprocamente, que los científicos europeos participen en programas chinos de I+D. Este acuerdo viene a completar un listado de proyectos centrados en el desarrollo sostenible, en el desarrollo agrícola y en la sanidad.

El medioambiente constituye otra de las prioridades en los esfuerzos de cooperación de la Comisión Europea. En 1998 la Comisión comienza a apoyar el programa de planificación económica y protección ambiental del Consejo de la RPC con el fin de promover la integración del medio ambiente en otros ámbitos políticos chinos. También en 1998, y a instancias de las autoridades chinas, expertos chinos y comunitarios realizan un estudio conjunto para definir las prioridades en política energética de la RPC en el periodo 2001-2005⁸².

⁸² “La estructura y la política energética en la República Popular de China”.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 13 Compromisos adquiridos en los proyectos de cooperación UE-China. 1998-1999.

(M. euros corriente)

Programa	1998
Asistencia técnica y financiera	50,2
- Desarrollo formación profesional y técnica	15,1
- Programa de cooperación jurídica	13,2
- Apoyo educación básica	15,0
- Otros programas	6,9
Cooperación económica	14,9
- Paquete OMC	3,0
- Fondo fiduciario ASEM	3,8
- Contribución a contrato marco	2,1
- Otros programas	6,0
Derechos humanos	2,3
Total 1998	67,4
	1999
Asistencia técnica y financiera	45,9
- Becas 2000	31,2
- Iniciativa servicios financieros	8,5
- Programa administración pública UE-China	5,7
- Otros programas	0,5
Cooperación económica	16,3
- Apoyo Fase II Escuela Empresarial Internacional China-Europa	11,0
- Cooperación aviación civil UE-China, Fase I	4,1
- Otros programas	1,2
Derechos humanos	0,3
Total 1999	62,5

Fuente: Comisión Europea, 2000a. Elaboración propia.

En todo caso, un aspecto a subrayar es el escaso volumen de las ayudas de la Comisión en comparación con las ayudas facilitadas por los Estados miembros. Según los datos de la OCDE, Alemania es con gran diferencia el principal origen de fondos de ayuda al desarrollo dirigidos a la RPC, y también Francia y el Reino Unido realizan aportaciones relevantes. Por este motivo, resulta importante reseñar que a finales de los 90 se produce una mejora paulatina en la coordinación de los proyectos financiados por los Estados miembros y la Comisión, de forma que varios proyectos comunitarios se encuentran estrechamente vinculados a proyectos de los Estados Miembros.

Estos datos también muestran que, considerados en conjunto, los Estados miembros y la Comisión son uno de los principales proveedores de ayuda a la cooperación al país chino. El importe de las ayudas de los países de la UE, sumados a los de la Comisión, representa algo me-

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

nos de un tercio de la ayuda neta total recibida por China entre 2001 y 2005, y únicamente Japón alcanza unas cifras superiores a las europeas.

Cuadro 14 Desembolsos de Ayuda Oficial al Desarrollo a China

	2001	2002	2003	2004	2005
China	163,8	149,9	152,2	260,5	255,1
Estados Unidos	42,8	77,2	74,3	102,8	153,6
Unión Europea (UE)	50,7	36,1	47,4	72,2	55,5
Unión Europea (CE)	23,6	31,1	55,4	49,5	66,9
Estados miembros + CE	346,0	318,0	323,8	551,4	586,6
Estados Unidos	686,1	828,7	759,7	964,7	1.064,3
Estados Unidos	4,8	17,0	25,6	21,5	19,6
	1.473,2	1.471,3	1.332,7	1.685,1	1.756,9

Fuente: OCDE, 2007b. Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients. Elaboración Propia.

Merece mención aparte la naturaleza de los programas incluidos por la Unión Europea bajo el epígrafe de ayuda al desarrollo, ya que una parte importante de los programas se encaminan a eliminar los obstáculos a las exportaciones europeas. Así, por ejemplo, la Unión contempla el programa de cooperación como una vía adecuada para que la RPC cumpla con sus obligaciones de acceso a la OMC y durante el proceso de negociación la UE dedica 22 millones de euros de ayuda a este fin.

A través de estos fondos la Unión contribuye a implantar el programa de formación de los funcionarios chinos responsables del cumplimiento de los compromisos contraídos con la OMC, la asistencia a la reestructuración de los servicios financieros y los proyectos para el desarrollo de un sistema eficaz de protección de los derechos de propiedad intelectual. En efecto, se trata de unos fondos que contribuyen a mejorar la situación socioeconómica del país, aunque se alejan de lo que habitualmente se entiende como Ayuda Oficial al Desarrollo.

El 25 de febrero de 2002 se aprueba el Documento de Estrategia País, DEP 2002-2006 (Country Strategy Paper 2002-2006), y se establecen tres áreas principales de cooperación: i) el apoyo al proceso de reformas sociales y económicas; ii) el cuidado del medioambiente; y iii) las prácticas de buen gobierno. Se contempla un volumen de financiación para la cooperación con China en torno a los 250 millones de euros: 150 millones para el Programa Indicativo Nacio-

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

nal 2002-2004 (PIN 2002-2004) y 100 millones para el PIN 2005-2006⁸³, esto es, un presupuesto de unos 50 millones de euros/año.

En el PIN 2002-2004 la mitad del presupuesto de cooperación se destina a apoyar el proceso de reformas sociales y económicas, otro 30% del presupuesto se dedica al cuidado del medio ambiente y el 20% restante se emplea en apoyo al proceso de transición a una sociedad abierta, basada en el funcionamiento de las leyes y en el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, resulta significativo observar que, dadas las dificultades para poner en marcha los proyectos de colaboración relacionados con los derechos humanos (se ejecutan proyectos por valor de cero euros), la Unión finalmente decidió utilizar parte de estos fondos para aumentar la financiación dedicada a la protección medioambiental.

Cuadro 15 Cooperación de la Comisión Europea con China bajo el DEP 2002-2006. PIN 2002-2004.

(M. euros c

Proyectos y Programas por sector	Planificado	Ejecutado
Apoyo a las Reformas Económicas y Sociales	75,0	76,2
Cooperación OMC UE-China	15,0	15,0
Programa de la Seguridad Social	20,0	20,0
Libertad de la Información	15,0	15,0
Desarrollo de los Recursos Humanos	25,0	26,2
Intercambio y Programa de Formación de Managers	-	17,2
Becas del Programa Erasmus Mundus	-	9,0
Medioambiente y Desarrollo Sostenible	45,0	55,0
Programa Medioambiental de Asesoramiento	15,0	-
Protección de la biodiversidad	15,0	30,0
Conservación de los Recursos Acuíferos	15,0	25,0
Políticas de buen gobierno	30,0	-
Lucha contra la inmigración ilegal	10,0	-
Apoyo a la sociedad civil	20,0	-
TOTAL PIN 2002-2004	150,0	131,2

Fuente: Comisión Europea. China Strategy Paper 2007-2013. Anexo 3.9.

Por su parte, el PIN 2005-2006 se concentra en el apoyo a las reformas económicas y sociales y el buen gobierno y el fortalecimiento de las leyes. En este caso destacan los recursos empleados en la protección de los derechos de propiedad intelectual (10,8 millones de euros), la creación de una Escuela de Derecho UE-China (18,2 millones) y la aprobación de un programa para el

⁸³ Además, se encontraban en marcha dos proyectos previos a los PIN: el Programa de Gestión de Bosques (16,9 millones de euros) y el Programa de Energía y Medio Ambiente (20 millones de euros).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

“Fortalecimiento del Funcionamiento de la Ley y la Participación de la Sociedad Civil en China” (6,8 millones).

Además, el PIN 2005-2006 pretende continuar impulsando la “Ventana China” bajo el programa Erasmus Mundus y financiar becas a los estudiantes chinos para que cursen estudios de Master en Europa. Sin embargo, dada la falta de acuerdo con el gobierno chino, estos fondos se redirigen a la ayuda humanitaria en Asia. A pesar de todo, el total de alumnos que disfruta de becas a través del Programa China Erasmus Mundus durante sus primeros tres años de vigencia asciende a 285 (120 de acuerdo con el esquema general y 165 con la Ventana de China). Igualmente, resulta interesante subrayar que en 2005 y 2006 la UE finalmente alcanza un acuerdo de colaboración con la RPC para ayudar al efectivo cumplimiento de los derechos humanos en China.

Cuadro 16 Cooperación de la Comisión Europea con China bajo el DEP 2002-2006. PIN 2005-2006.

Proyectos y Programas por sector	Planificado	Ejecutado 2006
Apoyo a las Reformas Económicas y Sociales	60,0	19,0
Formación Superior: Ventana China de Erasmus Mundus	50,0	~
Programa de Formación de Gestión Empresarial	~	8,2
Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual	10,0	10,8
Políticas de buen gobierno	25,0	25,0
Formación de gestores públicos	25,0	~
Programa sobre la Ley y la Sociedad Civil	~	6,8
Cooperación en el Área de Derecho UE-China	~	18,2
Cooperación intersectorial	5,0	6,0
Documento para el Apoyo del Diálogo de Políticas	5,0	6,0
Reserva	10,0	~
TOTAL PIN 2005-2006	100,0	50,0

(M. euros c)

Fuente: Comisión Europea. China Strategy Paper 2007-2013. Anexo 3.9.

Desde la Comisión se argumenta que la ayuda comunitaria se centra en "reformas socioeconómicas" a gran escala, ya que se trata de la fórmula más adecuada para contribuir a erradicar la pobreza en China. Sin embargo, parece al menos cuestionable la identificación de recursos destinados a la protección de los derechos de propiedad intelectual o a la eliminación de las barreras comerciales como ayuda oficial al desarrollo de la RPC. En este sentido, los proyectos de ayuda al desarrollo que la Comisión define como de pequeña escala, entre los que se

incluyen los proyectos de las ONGs en los ámbitos de la enseñanza y la salud, constituyen un complemento menor.

Indudablemente, el apoyo de la UE al establecimiento de unas mejores condiciones para el funcionamiento de una economía de mercado adecuadamente regulada contribuye al progreso económico y social de la RPC, pero también persigue claramente una mejora de las condiciones de las empresas europeas que tratan de hacer negocio en China, con lo que la consideración de estas partidas como ayuda oficial al desarrollo merece al menos ser matizada.

III.4.6. Limitado éxito de la estrategia de acercamiento a Asia

Las políticas de aproximación institucional al país chino se enmarcan dentro de una estrategia global de acercamiento a la región del sudeste asiático. La primera Cumbre Asia Europa⁸⁴ (ASEM), tiene lugar en marzo de 1996 en Bangkok en un entorno marcado por la euforia económica de los tigres asiáticos. El encuentro sirve para reestablecer las relaciones entre ambos continentes y para la adopción de numerosas iniciativas, entre las que destaca la creación de la Fundación Asia-Europa. La cumbre sirve además para poner en valor la Nueva Estrategia para Asia de 1994, que hasta entonces no había tenido el impacto deseado por Bruselas.

Como recogen Engammare y Lehmann (2005), en cierto modo la ASEM puede ser considerada como una reacción de la UE ante el rechazo a su participación como observador en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y, en términos generales, al recelo europeo por la creciente integración económica entre los Estados Unidos y Asia. De esta forma, la UE acepta gustosamente la sugerencia de Singapur para crear la ASEM que, a diferencia de la asociación asiático-estadounidense, abarca no sólo asuntos económicos sino también aspectos culturales y políticos. Es más, desde el punto de vista de la UE, la ASEM representa un nuevo foro de diálogo con China.

⁸⁴ La ASEM se encuentra integrada por la UE-15, la Comisión Europea, China, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

No obstante, la credibilidad del compromiso europeo con la región asiática queda en entredicho durante la crisis financiera del sudeste asiático del verano de 1997. En aquella grave situación la UE se preocupa básicamente por salvar los bancos europeos que se encuentran más expuestos a los riesgos de la región (Engammare y Lehman, 2005, pág. 9). De tal forma, cuando en 1998 se celebra en Londres la segunda cumbre de la ASEM, el clima dista mucho del optimismo del primer encuentro. En este sentido, aunque durante la cumbre los países europeos aprueban la creación del Fondo ASEM de Respuesta a la Crisis, la brecha entre ambas regiones se amplía de modo muy sustantivo.

Tras el fracaso de la cumbre de 1998, las posteriores reuniones tienen lugar con notables ausencias de líderes europeos. La cumbre de Seúl en 2000 y la de Copenhague en 2002 centran sus contenidos en cuestiones de carácter más bien político y humanitario. Y, aunque se producen avances importantes en estos ámbitos, también se pone de relieve la falta de un foro específico para analizar las relaciones económicas de la UE con Asia.

Algún autor interpreta el hecho de que estas cumbres centraran su diálogo en asuntos políticos y culturales como una victoria, ya que la Unión siempre había insistido en que la ASEM sirviera para algo más que la promoción de las relaciones económicas (Pou, 2003). Sin embargo, otros autores consideran que estas cumbres parecen poner de relieve que la UE no desempeña ni aparentemente tiene especial interés en desempeñar un papel relevante en Asia.

La Unión no muestra ambición por aprovechar el "boom" asiático; las propuestas formuladas por la UE no son suficientemente concretas ni excitantes para Asia, lo que lleva a ambas partes a perder su entusiasmo respecto a la estrategia Asia-Europa (Engammare y Lehman, 2005, pág. 10). Como señala Langhammer (1998), Japón es el principal proveedor de capital y los Estados Unidos la principal fuente de tecnología y el mayor mercado para las exportaciones asiáticas. En consecuencia, la oferta europea, su ayuda para favorecer la integración de la región, no parece suficientemente atractiva en comparación con la japonesa y la estadounidense.

Para tratar de corregir esta situación, en septiembre de 2001 la Comisión Europea lanza su nueva estrategia para Asia: “Europa y Asia: un marco estratégico para una cooperación reforzada”⁸⁵ (Comisión Europea, 2001b). La Unión se plantea el objetivo fundamental de intensificar su presencia política y económica en Asia, de forma que su relevancia en la región sea acorde al papel de la UE en el mundo. Asimismo, la Unión asume la diversidad cultural y política de la región, con lo que establece el objetivo de desarrollar relaciones bilaterales con los diferentes países dentro de este marco global de actuación. Además, se trata de una estrategia que refleja la necesidad de avanzar más allá del tradicional enfoque de “trade and aid” (comercio y ayuda), y de entender la relación euroasiática de forma más global (Pou, 2003).

Sin lugar a dudas el interés económico constituye uno de los principales ejes de esta relación y en 2003 la UE muestra una aproximación más flexible a las relaciones bilaterales de comercio, probablemente condicionada por el fracaso de la Cumbre de la OMC en Cancún. Así, como medida previa a un posible Acuerdo de Libre Comercio con la ASEAN, la Comisión propone un nuevo mecanismo de diálogo, la Iniciativa de Comercio Transregional UE-ASEAN (Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative).

Esta iniciativa supone un progreso significativo en las políticas de la UE hacia el sudeste asiático. Sin embargo, también representa una nueva reacción ante las decisiones de los Estados Unidos, que desde comienzos del nuevo milenio se encuentra inmerso en el desarrollo de una estrategia de enfoque bilateral que le ha llevado a firmar y planificar Acuerdos de Libre Comercio de gran calado con varios países asiáticos⁸⁶.

La Unión no puede y, probablemente, no debe tratar de rivalizar con el papel de Estados Unidos en la región. Al contrario, la Unión puede tratar de aprovechar las debilidades inherentes al liderazgo militar estadounidense. Más concretamente, mientras en los Estados Unidos muchos recelan sobre el apoyo de la RPC a la integración regional (ya que lo consideran como un intento para expulsar a los estadounidenses de Asia), la Unión puede adoptar una postura más

⁸⁵ Este texto se publica pocos días antes de los trágicos acontecimientos terroristas producidos el 11 de septiembre en Nueva York y Washington.

⁸⁶ El 13 de julio de 2000 los Estados Unidos firman el acuerdo bilateral de comercio con Vietnam y a comienzos de 2003 con Singapur. Además, los Estados Unidos han firmado acuerdos marco de comercio e inversión con Pakistán y Sri Lanka.

favorable respecto a las ambiciones chinas e impulsar foros como el de la ASEM o la ASEAN (Barysch et al., 2005).

III.5. CONCLUSIONES

Desde mediados de los 70 la Unión Europea y la RPC comparten un interés mutuo en establecer unas relaciones bilaterales prósperas, con lo que a lo largo de los años se ha creado un complejo entramado de programas de cooperación, diálogos y proyectos conjuntos. Sin embargo, y a pesar de todo, en esta relación a menudo se pone en evidencia la falta de una visión estratégica a largo plazo y la incapacidad para planificar más allá de la siguiente cumbre bilateral (Barysch et al., 2005).

Como se ha puesto de relieve durante este proceso, la distancia geográfica no es la principal barrera al desarrollo de estas relaciones, ya que la Unión Europea y la RPC no sólo no comparten siempre los mismos valores, sino que en algunos casos estos valores pueden llegar a ser opuestos. Cuestiones de máxima relevancia estratégica en el plano internacional como el embargo de armas o los derechos humanos constituyen elementos de conflicto siempre presentes en cualquier tipo de negociación, lo que conlleva que la relación se desarrolle sobre acuerdos frágiles, sin una base sólida y que a menudo representan poco más que buenos gestos.

Por otra parte, las tensas relaciones existentes entre los Estados Unidos y China constituyen un aspecto siempre latente en las decisiones adoptadas, ya que la Unión Europea se muestra precavida para no adoptar ninguna postura que dañe su alianza con los Estados Unidos. La actitud europea, en apariencia sensata, constituye al mismo tiempo una debilidad, ya que en cierta medida deja a la Unión a expensas de los posibles progresos y retrocesos en las relaciones entre los Estados Unidos y China.

En todo caso, parece que el lento avance experimentado en las relaciones entre la Unión y la RPC desde mediados de los 70 hasta mediados de los 90 se debe, fundamentalmente, a la falta de interés mutuo de ambos socios. Tal y como afirma el embajador Ma Zhengang, durante las dos primeras décadas (1975-1995) las relaciones entre los dos socios avanzaron a ritmo de caracol (Zhengang, 2006).

Durante los 70 y los 80 el acercamiento entre la Unión y la RPC se debe, sobre todo, a la búsqueda por parte de China de un aliado político que pudiera intervenir a su favor en los conflictos con la URSS y con los Estados Unidos. Por su parte, la Unión muestra una actitud receptiva, aunque poco proactiva, ante la posibilidad de penetrar comercialmente en China, ya que no llega a intuir la dimensión de la oportunidad que se le presenta.

El Acuerdo de Cooperación y Comercio de 1985 representa un relevante y aislado hecho dentro de unas relaciones que hasta mediados de los 90 únicamente registran lentos avances en la creación de una estructura institucional formal. La RPC se encuentra inmersa en un trepidante proceso de reformas económicas y sociales y, aunque en menor medida, también la UE se muestra principalmente preocupada por el fortalecimiento interno de la Unión.

Sin embargo, el rápido incremento de los intercambios de bienes y capital entre la RPC y las principales economías desarrolladas sitúan a la RPC como principal foco de atención de la UE. La Unión observa que el desequilibrio comercial con China se eleva velozmente y, lo que es más importante, comprende que la RPC se ha convertido en un país de máximo protagonismo en la escena socio-económica internacional. No sólo eso, la Unión también advierte que sus empresas se encuentran en una peor posición competitiva que las estadounidenses para obtener provecho de las oportunidades generadas por el auge de China.

En consecuencia, a mediados de los 90 las autoridades y las empresas europeas activan todo tipo de iniciativas para tratar de recuperar el terreno perdido. Los encuentros entre los líderes políticos de ambas partes se multiplican y la Unión ofrece un apoyo interesado al complicado proceso de transición de China. No obstante, las decisiones que definen el posicionamiento de las políticas públicas de la Unión se concentran en unos pocos ámbitos: las relaciones comerciales y el acceso de China a la OMC, y los derechos humanos y el embargo de armas.

En cuanto a los dos últimos temas, después de algunos titubeos la Unión Europea decide adoptar una postura de “perfil bajo”, ya que trata de no ceder a las presiones chinas, pero sin renunciar a totalmente sus propios valores (derechos humanos), y sin molestar demasiado a su aliado estadounidense (embargo de armas). Todo ello con el objetivo de que estas cuestiones no entorpezcan en exceso el desarrollo de las relaciones económicas entre ambas partes.

Por su parte, la iniciativa europea de apoyar decididamente la incorporación de la RPC a la OMC se convierte en un activo estratégico fundamental para que la Unión consiga mejorar el acceso de las empresas europeas a los mercados chinos. El apoyo europeo en torno a esta cuestión es acogido muy favorablemente por las autoridades chinas, de forma que a raíz de este proceso la Unión comienza a ser valorada como una auténtica potencia mundial.

A la postre, al final de este periodo la Unión se encuentra en una situación aparentemente favorable para intensificar sus relaciones con China y avanzar hacia la “creación de la asociación chino-europea”. Ambas partes se muestran partidarias de un diálogo fluido que permita estrechar los lazos. Sin embargo, también es cierto que las relaciones siguen condicionadas por temas en los que el acuerdo se antoja difícil: las barreras comerciales y el déficit comercial, los derechos de propiedad intelectual, los derechos humanos, etc.

**IV. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES
ECONÓMICAS ENTRE LA UNIÓN
EUROPEA Y CHINA**

IV. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA

IV.1. INTRODUCCIÓN

En términos económicos la percepción europea sobre China es ambivalente: en lo positivo, se contempla a la RPC como un gran motor de crecimiento económico mundial; en lo negativo, se le representa como competidor en numerosos mercados y sectores en los que la Unión Europea disfrutaba de una ventaja comparativa. En todo caso, sea el enfoque más bien positivo o más bien negativo, en la actualidad todos los agentes europeos perciben a China como un socio económico que no puede ser ignorado ni infravalorado.

El peso del comercio bilateral entre la UE y China ha adquirido tal relevancia que incide muy directamente en el bienestar de ambos socios. De acuerdo con lo que afirma la teoría del comercio internacional, este auge del comercio se produce porque los países que comercian obtienen importantes ganancias gracias a este intercambio de bienes. Tal y como se analiza en este capítulo, la Unión y China cuentan con unas dotaciones factoriales y unos modelos de especialización productiva diferentes y complementarios, en parte debido a que el nivel de desarrollo económico y tecnológico es muy diferente.

Y, sin embargo, a pesar de los evidentes e importantes beneficios obtenidos a través del comercio con China, en la Unión cada vez cobra más fuerza la idea de que estas relaciones se encuentran claramente condicionadas por la intervención de las autoridades públicas chinas a favor de las empresas nacionales y en perjuicio de las empresas europeas. Probablemente, se trata de una visión que entremezcla elementos de juicio objetivos con otros más subjetivos, ya que no parece casualidad que las industrias y los países europeos más afectados por la penetración de productos chinos sean los más críticos respecto al desarrollo de esta relación.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las relaciones económicas entre la Unión Europea y China se encuentran casi inevitablemente unidas a numerosos y muy complejos aspectos de la política internacional: el proceso de ampliación de la UE, las disputas internas entre los Estados miembros, el proceso de reformas socioeconómicas de China, las relaciones del triángulo Unión Europea-Estados Unidos-China, el fortalecimiento de las economías del sudeste asiático, etc.

En este capítulo se recoge un análisis de las cifras de intercambio de bienes y de capitales entre la Unión Europea y China. Este examen tiene como objetivo fundamental el conocimiento detallado de la situación y la evolución reciente de estas relaciones principalmente sobre la base de los datos económicos, aunque también se detiene en el examen de algunos elementos de la política comercial que reflejan que las relaciones no se encuentran exentas de disputas y fuentes de tensión. Además, como elemento de fondo subyace una reflexión en cuanto al cariz que puede tomar el desarrollo del comercio entre la UE y China durante los próximos años, esto es, si la evolución de la complementariedad económica invita a pensar en un desarrollo pactado del comercio, o por el contrario, en un aumento de la conflictividad entre ambas potencias.

IV.2. COMERCIO EXTERIOR ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA

IV.2.1. Revisión de los fundamentos de la Teoría de Comercio Internacional ante el nuevo modelo de internacionalización de la producción

Adam Smith fue el primer economista en descubrir las ventajas de la división internacional del trabajo (Smith, 1776). Smith creó el concepto de ventaja absoluta, y a través de este concepto llegó a la conclusión de que, en condiciones de libre cambio, el país más eficiente en la elaboración de un bien se encargaría de su producción y exportación al resto del mundo. A su vez, este país importaría aquellos productos que no produjera de forma tan eficiente como otros países. La teoría de Smith tenía importantes implicaciones, ya que suponía la eliminación completa de las producciones comparativamente ineficientes respecto a las de otros países como consecuencia de la imposibilidad de competir en los mercados internacionales.

La teoría moderna del comercio internacional comienza con la demostración de David Ricardo de que el comercio es mutuamente beneficioso para los países (Ricardo, 1821). Ricardo enmienda a Smith e introduce el concepto de ventaja comparativa, y a través de este concepto concluye que los países tenderán a exportar aquellos bienes en los que su productividad es relativamente alta. Se trata de una aportación fundamental, ya que este modelo afirma que el comercio entre dos países puede beneficiar a ambos si cada uno de ellos exporta los bienes en los que detenta una ventaja comparativa.

Esta aproximación ofrece una explicación del comercio exclusivamente a partir de las diferencias internacionales en la productividad del trabajo (modelo ricardiano), y a pesar de algunas debilidades para explicar los flujos de comercio internacional del mundo real, la predicción básica del modelo ricardiano ha sido sólidamente confirmada por numerosos estudios a lo largo de los años (MacDougall, 1951-1952; Balassa, 1963).

La herencia de Ricardo ha tenido una gran influencia en las sucesivas revisiones de la teoría ortodoxa del comercio internacional. A principios del siglo XX dos economistas suecos crean un modelo completo de los intercambios internacionales, la teoría de Heckscher-Ohlin (Heckscher, 1919; Ohlin, 1924). Este modelo muestra que la ventaja comparativa se encuentra condicionada por la interacción entre los recursos de las naciones, la abundancia relativa de los factores de producción y por la tecnología de producción, que influye en la intensidad relativa con la que los diferentes factores son utilizados en la producción de diferentes bienes.

Ni Smith, ni Ricardo, ni autores posteriores habían acertado a explicar por qué se producen las diferencias tecnológicas o las diferencias de productividad del trabajo entre países. La principal conclusión del modelo de Heckscher-Ohlin es que los países tienden a exportar los bienes cuya producción es intensiva en los factores en los que están dotados de forma abundante. Y a partir de este modelo también se deduce que a través del comercio los precios relativos de los factores tienden a igualarse hasta que teóricamente se produce la igualación total de los precios de los factores (Samuelson, 1948 y 1949).

Además, a diferencia del modelo ricardiano, que hace abstracción de amplios efectos del comercio internacional sobre la distribución de la renta dentro de cada país, siguiendo el modelo de Heckscher-Ohlin se deduce que los propietarios del factor abundante en el país ganan con el comercio, mientras que los propietarios del factor escaso en el país pierden.

Sin embargo, ninguno de estos modelos es útil para explicar un fenómeno de tanta relevancia como el del comercio internacional intraindustrial. Lo que es más importante, la teoría convencional tampoco es válida para explicar la vinculación entre las relaciones comerciales y el desarrollo económico. De tal forma, el deseo de entender la relación entre comercio y desarro-

llo provoca que desde la década de los 70 comiencen a surgir nuevas aportaciones para entender el funcionamiento de las relaciones económicas internacionales.

Las nuevas teorías tienen un enfoque más descriptivo y tratan de superar varias de las limitaciones de los modelos clásicos. En primer lugar, a través de estas aportaciones se ofrece una visión más dinámica de la evolución del comercio a lo largo del tiempo y de su influencia en el crecimiento económico. Heckscher y Ohlin planteaban el supuesto de que las innovaciones se transmitirían automáticamente desde el país en el que se desarrollan hacia el resto del mundo, sin embargo la realidad es que las innovaciones tecnológicas son protegidas por los "países propietarios", de forma que su difusión y transferencia se produce lentamente.

Segundo, se introduce el concepto de economías de escala y de rendimientos crecientes, frente a los rendimientos a escala constante de los modelos clásicos, y unido a lo anterior, se incluyen modelos de competencia imperfecta (monopolios, oligopolios, etc.). Además, este fenómeno se asocia al de las innovaciones tecnológicas y el propio pensamiento neoclásico admite que en el caso particular de la investigación y desarrollo a menudo se producen situaciones temporales de monopolio por parte de las compañías que invierten en innovación.

En tercer lugar, Linder (1961) identifica la diferenciación de productos como mecanismo fundamental que explica la existencia de intercambios intraindustriales. Gracias a este nuevo concepto queda perfectamente explicado que dos países intercambien productos pertenecientes a la misma rama de actividad pero diferentes, es decir, no perfectamente sustitutivos. Este enfoque atribuye un rol más relevante a los gustos y necesidades de los consumidores finales de los bienes, que gracias al comercio internacional se ven beneficiados al poder consumir unos bienes diferentes que se ajustan más a sus gustos. Además, explica que es debido a la existencia de patrones de demanda similares en diferentes países por lo que las empresas tienen la posibilidad de explotar las economías de escala.

No sólo eso, el concepto de diferenciación también implica que las empresas innovadoras que diferencian sus productos de los de la competencia se sitúan en posición de vender sus bienes en condiciones de cuasi-monopolio. La investigación y el avance tecnológico dejan de estar ligados exclusivamente al proceso productivo y alcanzan de pleno a los responsables de ventas de las empresas, que ahora tienen nuevos motivos para investigar los gustos de los consumi-

res de sus productos. Además, a diferencia de las innovaciones productivas dirigidas a aumentar la productividad del trabajo, la diferenciación de productos no implica necesariamente una reducción en los precios, sino más bien lo contrario.

Si la idea de las ganancias del comercio constituye el concepto más importante de la economía internacional desde un punto de vista teórico, la batalla entre el libre comercio y el proteccionismo parece el tema más importante desde el punto de vista de la política. Desde que aparecen los modernos estados-nación (Siglo XVI), los gobiernos han estado preocupados por el efecto de la competencia internacional sobre la prosperidad de las industrias nacionales y han intentado proteger a los fabricantes locales imponiendo límites a las importaciones y subvencionando las exportaciones. De hecho, el propio Ricardo utilizó su modelo para defender el libre comercio y, en particular, para combatir los aranceles que restringían las importaciones británicas de alimentos.

Por este motivo, hay que subrayar que la integración del comercio es una de las características más sorprendentes en la evolución de la economía mundial durante las últimas décadas. El volumen del comercio de bienes es en la actualidad 15 veces mayor que en 1950 y su peso sobre el PIB se ha triplicado. La liberalización del comercio, la reducción de los costes de transporte y comunicación, los crecientes niveles de renta, los mayores niveles de productividad de los bienes comerciables respecto a los no comerciables y la reciente aceleración en la división internacional del trabajo, unida al desarrollo de sistemas de producción cada vez más globales, son factores todos ellos que conducen hacia una mayor integración del comercio internacional.

Siguiendo a Wolf (2004), el comercio surge como una extensión a través de las fronteras de la división del trabajo que reporta ventajas directas, indirectas e intelectuales o morales⁸⁷. La divi-

⁸⁷ Las ventajas directas aluden a las ganancias estáticas del comercio, esto es, la explotación de las economías de escala y la ventaja comparativa. El comercio desarrollado sobre la base de la ventaja comparativa es similar a las ganancias de productividad; en lugar de producir un determinado bien, una economía puede obtener más cantidad de ese bien, indirectamente, a través de la exportación de otros bienes. Las ventajas indirectas hacen referencia a las ganancias dinámicas. El comercio fomenta la competencia y el incremento de la productividad. Además, el comercio es un canal para la tecnología extranjera a través de la importación de bienes que incorporan innovaciones significativas. Finalmente, las ventajas intelectuales/morales se refieren al hecho de que el comercio, en la medida en que contribuye al crecimiento y el bienestar, desempeña un papel importante en la llegada de regímenes democráticos a los países.

sión internacional del trabajo y los procesos de producción globales tienen reflejo en un aumento de las transacciones de productos intermedios (Havik y Mc Morrow, 2006). Además, este incremento se encuentra estrechamente relacionado con el crecimiento de la inversión extranjera directa y da lugar a un nuevo modelo de internacionalización que sustituye la forma más tradicional basada en la importación de materias primas y la exportación de productos terminados.

En este nuevo modelo la internacionalización regional/global de la producción aumenta los niveles de comercio intra-industrial y de comercio intra-empresa, de modo que las exportaciones de una determinada industria cada vez dependen más de las importaciones de bienes intermedios que son producidos por esa misma industria o por una empresa subsidiaria de la misma multinacional. La relocalización global o glocalización (Robertson, 1995), está siendo impulsada por multinacionales que tratan de sacar provecho de los cambios en los modelos de especialización mundial y que necesitan centrar las actividades que llevan a cabo en las economías desarrolladas en los procesos con mayor valor añadido.

Este modelo de especialización internacional y de incremento del comercio internacional ha sido impulsado por las economías desarrolladas hasta la década de los 90. Sin embargo, la emergencia de nuevas potencias comerciales, relativamente pobres pero con buenos niveles de educación, como China, la India, Rusia, Brasil y México, ha provocado que en muchos países desarrollados este modelo sea ahora cuestionado. No en vano, las economías desarrolladas comienzan a enfrentarse a una competencia real en actividades clave, intensivas en mano de obra cualificada y tecnologías punteras.

Las autoridades públicas europeas y estadounidenses se manifiestan públicamente a favor de la globalización y del libre comercio dentro de un entorno internacional regulado. Así, por ejemplo, la Comisión afirma que “la extendida ambivalencia ante la globalización en general y ante la relocalización en particular contrasta con la visión compartida por la mayor parte de los economistas, que perciben la liberalización del comercio y la inversión como una importante fuente para mejorar las condiciones de vida de la población” (Comisión Europea, 2005a, pág. 16). Sin embargo, cada vez más frecuentemente la Unión Europea y los Estados Unidos adoptan medidas proteccionistas contrarias a esta retórica.

IV.2.2. Análisis de las principales magnitudes del comercio exterior entre la Unión Europea y China

Las principales magnitudes de comercio exterior no dejan lugar a dudas acerca del intenso proceso de crecimiento registrado en los intercambios comerciales entre la Unión Europea y China. El volumen de exportaciones europeas registra un incremento notable, pero muy inferior al espectacular aumento observado en la cifra de importaciones de bienes chinos. Concretamente, en el periodo 1999-2007⁸⁸, esto es, en tan sólo ocho años, las importaciones de bienes chinos experimentan un incremento del 340% y alcanzan un importe de 231.510 millones de euros.

Por su parte, la cifra de exportaciones registra una tasa de crecimiento del 265% y en 2007 se sitúa en 71.760 millones de euros. De tal forma, el volumen total de intercambios comerciales, la suma de importaciones y exportaciones, asciende a 303.270 millones de euros. Y, lo que es más importante, y según algunos preocupante, el déficit comercial de la UE-27 con China prácticamente llega a los 160.000 millones de euros.

Cuadro 17 Principales cifras de comercio exterior de la UE-27 con China

(miles de millones de euros)

Magnitud	1999	2003	2006	2007	% Δ 99-07
Importaciones	52,61	106,22	194,83	231,51	340,05
Exportaciones	19,66	41,47	63,78	71,76	265,01
Comercio	-32,94	-64,75	-131,05	-159,76	385,00
Cobertura (%)	37,37	39,04	32,74	31,00	-
Total de comercio exterior	72,27	147,69	258,61	303,27	319,63

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

A estas cifras hay que añadir las correspondientes al comercio internacional de servicios entre la Unión y China (transportes, viajes, servicios empresariales, etc.). Así, según los datos de avance facilitados por Eurostat, en 2007 las empresas europeas ingresan casi 17.800 millones de euros por los servicios prestados en la RPC y pagan cerca de 13.800 millones por los servi-

⁸⁸ Eurostat ofrece cifras de comercio exterior de los 27 países de la Unión Europea únicamente a partir de 1999. Se trata de una limitación, no obstante, poco significativa, ya que es a partir de esta fecha cuando se produce el incremento más cuantioso en el volumen de comercio exterior entre la UE-27 y China.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

cios recibidos de empresas chinas en la Unión, con lo que el comercio internacional de servicios se salda con un superávit de 4.000 millones para la Unión (Eurostat, 2008).

Las cifras del comercio internacional de bienes son demasiado elevadas como para poder entender fácilmente su relevancia⁸⁹. Sin embargo, esta importancia queda claramente evidenciada cuando se indica que las importaciones de productos chinos representan en 2007 un 1,89% del PIB de la Unión Europea, frente al 0,58% del PIB correspondiente a las exportaciones, y que el volumen de déficit comercial con China equivale al 1,31% del PIB de la UE-27.

Cuadro 18 Relevancia para la Unión Europea de sus relaciones comerciales con China

Magnitud	1999	2007
mercado de las importaciones chinas (% total UE-27)	7,07	16,24
exportaciones europeas con destino China (% total UE-27)	2,88	5,79
las importaciones chinas s/PIB de la UE-27 (% PIB)	0,61	1,89
las exportaciones a China s/PIB de la UE-27 (% PIB)	0,23	0,58

Fuente: Eurostat para datos de comercio de la UE-27. Comisión Europea, Base de Datos AMECO, para datos UE-27. Elaboración propia.

También resulta sin duda ilustrativo comprobar que en 2007 un 16,2% de las importaciones europeas proceden de la RPC (un 7,1% en 1999), y que un 5,8% de las exportaciones de bienes producidos en la Unión se dirigen a China (2,9% en 1999). Hay que destacar que en 2007 la RPC es, con diferencia, el principal país de origen de las importaciones europeas, claramente por delante de los Estados Unidos y de Rusia. Sin embargo, en el ranking de mercados exteriores China ocupa un lugar más discreto, una cuarta posición muy lejana a los volúmenes de los Estados Unidos.

⁸⁹ Dado el volumen comparativamente menor del comercio de servicios, en lo sucesivo el análisis se circunscribe a las cifras del comercio internacional de bienes.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 19 Ranking de los diez principales socios comerciales de la UE-27* (2007)

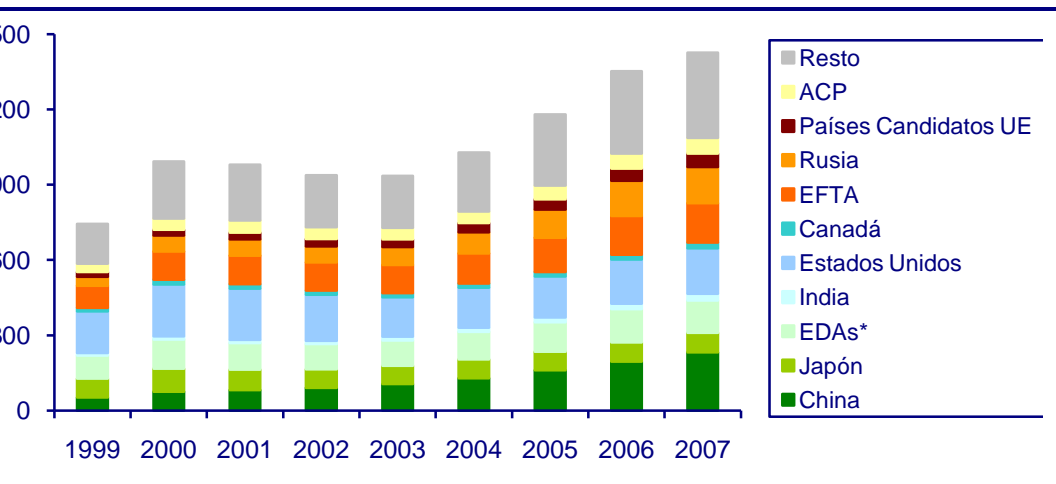
Importaciones			Exportaciones				Importaciones + Exportaciones			
País	m.M. Euro	%	Rk.	País	m.M. Euro	%	Rk.	País	m.M. Euro	%
Mundo	1.425,95	100,0		Mundo	1.239,85	100,0		Mundo	2.665,80	100,0
China	231,51	16,2	1	USA	261,43	21,1	1	USA	442,53	16,6
Estados Unidos	181,10	12,7	2	Suiza	92,78	7,5	2	China	303,27	11,4
China	143,88	10,1	3	Rusia	89,10	7,2	3	Rusia	232,98	8,7
India	78,10	5,5	4	China	71,76	5,8	4	Suiza	169,48	6,4
Corea del Sur	76,83	5,4	5	Turquía	52,64	4,2	5	Japón	121,85	4,6
India	76,70	5,4	6	Japón	43,75	3,5	6	Noruega	120,04	4,5
Turquía	46,86	3,3	7	Noruega	43,21	3,5	7	Turquía	99,5	3,7
Corea del Sur	39,61	2,8	8	India	29,48	2,4	8	Corea Sur	64,39	2,4
India	32,65	2,3	9	Em. Arabes	26,88	2,2	9	India	55,74	2,1
Brasil	26,26	1,8	10	Canadá	25,89	2,1	10	Brasil	53,93	2,0

* Comercio extra-UE.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Gráfico 13 Evolución de las importaciones de la UE-27 por regiones del mundo.

(miles de millones de euros)



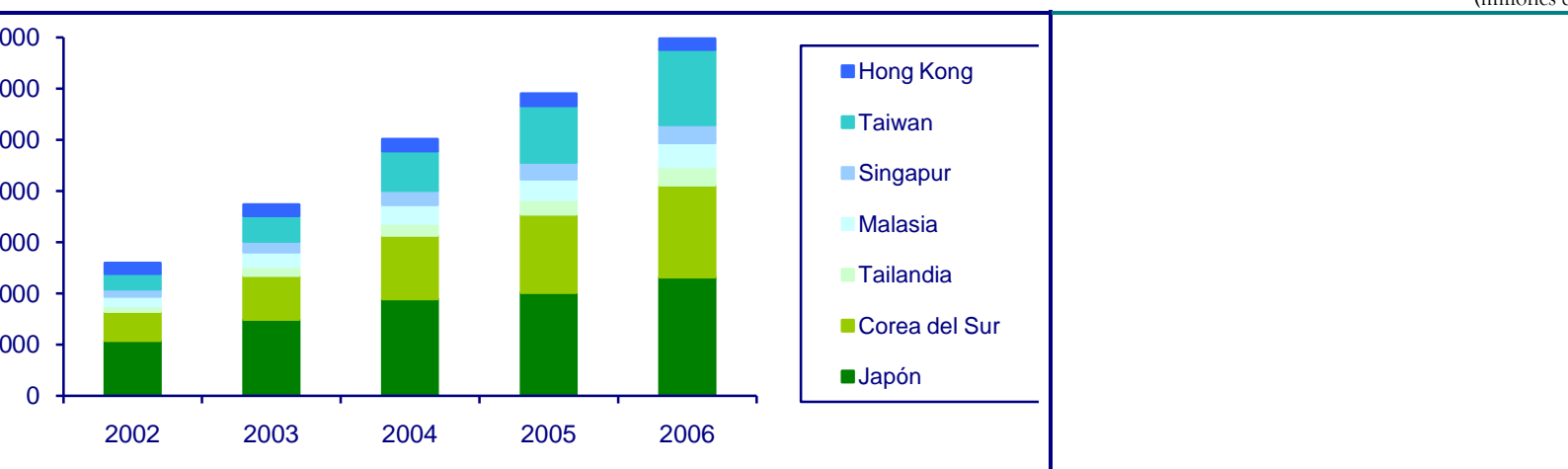
conomías Dinámicas de Asia (Hong Kong, Corea del Sur, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán).
urostat. Elaboración Propia.

En todo caso, resulta necesario analizar detenidamente la naturaleza y composición de las importaciones de bienes chinos para entender mejor las cifras de déficit comercial. Un primer aspecto a considerar es el efecto de la regionalización de la producción en el sudeste asiático. Muchas empresas de la región (compañías japonesas, coreanas, etc.), han trasladado a la RPC las tareas más intensivas en mano de obra de la cadena de producción (ensamblaje, empaquetados, etc.), lo que ha provocado que China sea ahora punto de origen de productos que anteriormente eran expedidos desde otros países (Banco Central Europeo, 2005).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Esta integración económica se basa en un comercio intra-industrial intensivo: aproximadamente la mitad de las importaciones chinas son procesadas y re-exportadas, proporción que todavía es superior cuando se trata específicamente de las importaciones procedentes de los países asiáticos (Andreosso O'Callaghan y Nicolas, 2007). De tal forma, China detenta un superávit comercial en el comercio de bienes procesados (basados en importaciones del exterior), pero un déficit en el comercio de bienes ordinarios. Y, en esta línea, los datos de la RPC reflejan un considerable incremento en la importación de bienes de otros países del sudeste asiático.

Gráfico 14 Evolución de las importaciones de China de las principales economías del sudeste asiático



United Nations. Comtrade Yearbook 2006. Elaboración Propia.

Del mismo modo, se observa que la cuota de importaciones de bienes intermedios en China se ha elevado del 57,7% en 1992 al 71,9% en 2003, sobre todo como consecuencia del aumento de importaciones de piezas y componentes, lo que refleja que el superávit de China corresponde a las últimas fases del proceso de producción (productos terminados), en tanto que soporta importantes déficits estructurales en las etapas intermedias del proceso productivo, esto es, en el comercio de bienes intermedios⁹⁰ (Havik y Mc Morrow, 2006).

⁹⁰ Havik y Mc Morrow encuentran indicios de un modelo similar entre la UE-15 (que desempeñaría el papel de Japón y los países del sudeste asiático), y los países de la ampliación (en el lugar de China).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 20 Modelo de comercio de China: ventaja comparativa según fase de producción

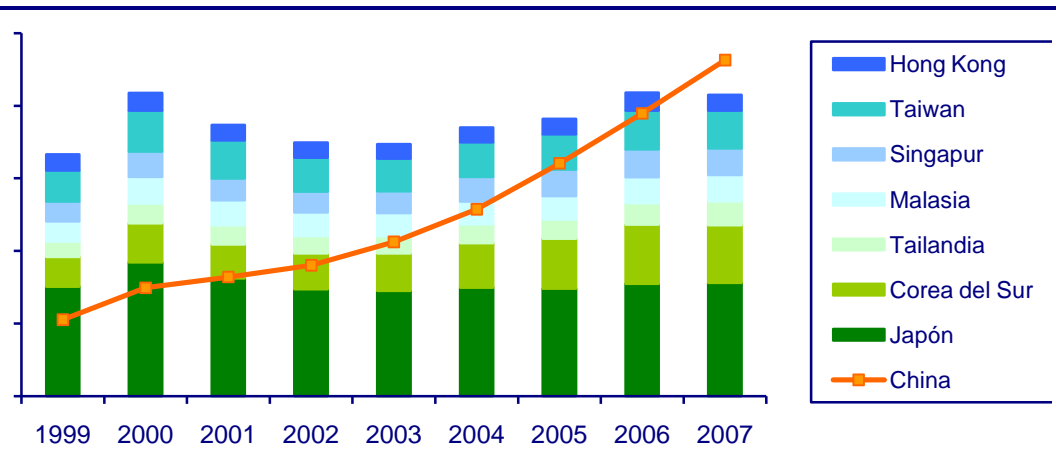
	Distribución de importaciones* (%)		Distribución de exportaciones* (%)		Balanza comercial (% de PIB)	
	1992	2003	1992	2003	1992	2003
Intermedios	57,7	71,9	29,5	38,1	-5,1	-8,0
Bienes primarios	8,1	11,8	7,6	2,6	0,1	-2,3
Componentes	11,3	28,3	3,1	15,9	-1,8	-2,9
Bienes semi-elaborados	38,7	31,9	18,3	19,6	-4,0	-2,8
Bienes terminados	23,9	25,3	46,5	60,8	4,9	10,0
Resto	3,6	3,5	40,1	36,6	7,5	9,0
	20,2	21,8	6,4	24,2	-2,6	1,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	1,0	1,6

* La suma de valores no es igual a 100,0 ya que los bienes sin clasificar no se incluyen en la tabla. Además, no se tienen algunos de los datos de China para el año 1992, con lo que la suma de los subtotales no siempre es igual al total.
Fuente: UN Comtrade. Tomado de Havik and Mc Morrow (2006).

Todos estos indicadores sugieren que el principal motivo de que la RPC tenga un superávit comercial con la Unión es que este país es utilizado como plataforma de producción por parte de un gran número de empresas extranjeras y, sobre todo, asiáticas. Así, mientras las importaciones europeas de productos chinos se han elevado de forma espectacular, las de otros países asiáticos apenas se han incrementado (especialmente en el caso de Japón), o lo han hecho de forma mucho más moderada (Singapur, Taiwán, Tailandia). En consecuencia, parece más apropiado indicar que en realidad se ha producido un incremento de las importaciones de bienes procedentes de las economías del sudeste asiático a través de China y que el abultado desequilibrio comercial con China pone de manifiesto un incremento del déficit comercial de la Unión Europea con la región del sudeste asiático (Messerlin y Wang, 2008, pág 11).

Gráfico 15 Evolución de las importaciones de la UE-27 de las principales economías del sudeste asiático

(miles de millones de euros)



rostat. Elaboración Propia.

En esta línea, ha de tener en cuenta que las empresas estadounidenses y europeas que han invertido en China se caracterizan por su elevada propensión exportadora, de forma que hay una proporción considerable del déficit comercial que debe ser atribuido a las empresas con capital extranjero. En 2005 casi el 60% de las exportaciones de manufacturas de China a la UE corresponden a empresas con capital extranjero (Andreosso-O'Callaghan y Nicolas, 2007), y aproximadamente un 50% del valor de las exportaciones chinas tiene contenido extranjero, proporción que se elevaría hasta el 80% en el caso de bienes relativamente más sofisticados como los bienes electrónicos (Koopman et al. 2008). Lo que es más, dado que algunas de estas empresas cuentan con capital europeo, se ha de destacar que una proporción no poco significativa del creciente desequilibrio comercial corresponde al aumento de las posiciones inversoras europeas en el gigante asiático.

Todas estas cuestiones sugieren que el gran y creciente déficit comercial de la UE con China no representa un problema en si mismo (Denis et al., 2006), o al menos no un problema en los términos en los que habitualmente se plantea. Es cierto que el saldo global de la balanza comercial exterior europea experimenta un moderado deterioro entre 1999 y 2006, pero nada comparable a lo que sucede con los Estados Unidos y Japón. Estas dos potencias padecen un acusado descenso en su cuota de exportaciones, lo que invita a pensar que el auge de las expor-

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

taciones de la RPC por el momento ha tenido un mayor impacto en los resultados comerciales de estos países (Denis et al., 2006).

Cuadro 21 Cuotas de importaciones y exportaciones mundiales*. 1999-2006.

	Cuota Exportaciones		Cuota importaciones	
	1999	2006	1999	2006
UE-25**	19,3	18,1	20,0	19,9
Rusia	1,9	3,7	0,8	1,6
Estados Unidos	18,3	12,6	26,6	22,5
América Latina	7,5	7,8	7,6	6,7
China	5,1	11,8	4,2	9,3
Japón	11,0	7,9	7,8	6,8
Sudeste de Asia	8,1	7,2	6,4	5,9
India	0,9	1,5	1,2	2,1

* Exportaciones/importaciones de cada zona o país sobre el total mundial (excluido el comercio intra-

La suma de valores de las columnas no es igual a 100,0 ya que se excluye el resto de países.

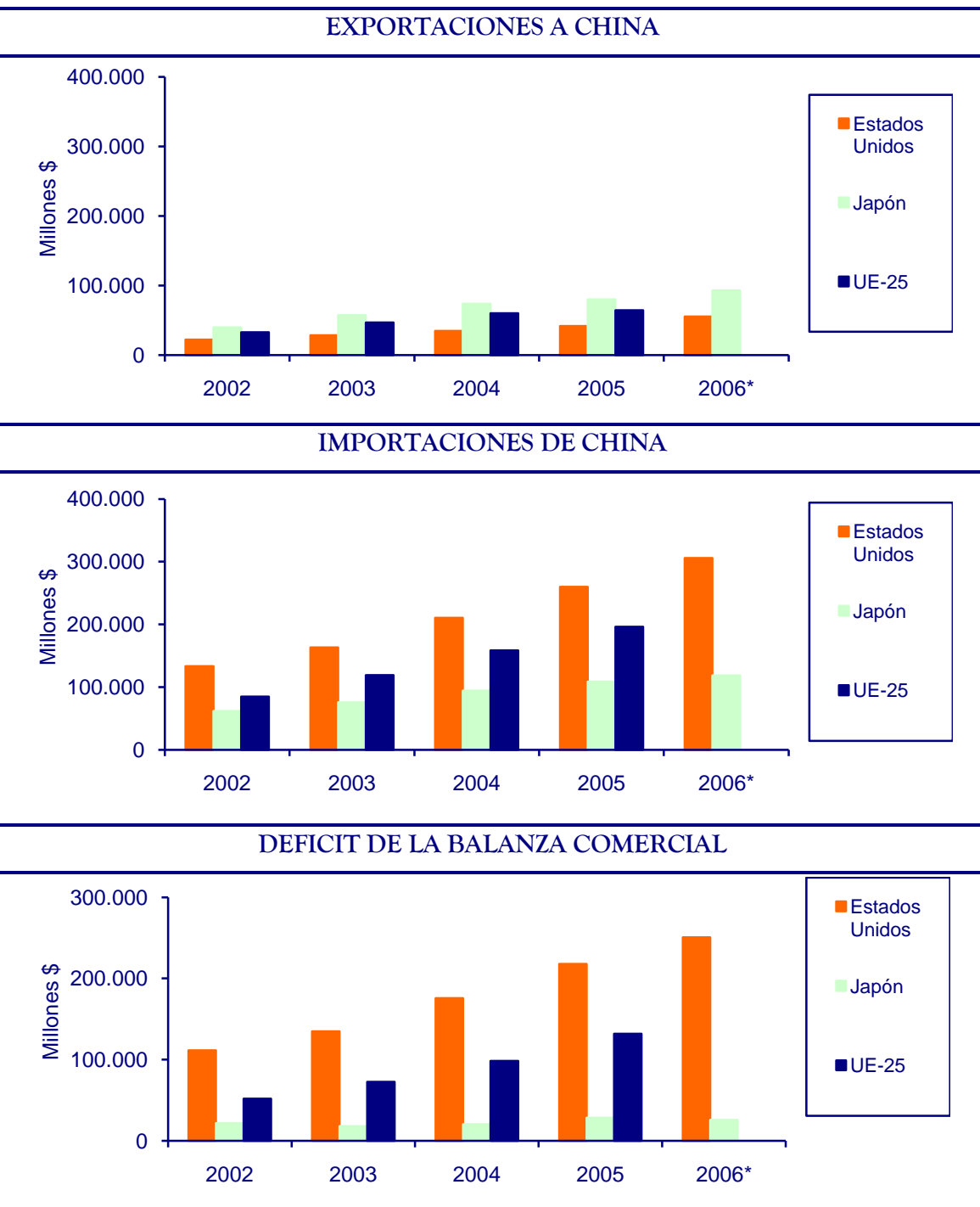
** Extra UE-25.

Fuente: UN Comtrade. Elaboración propia.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Gráfico 16 Comparación de la evolución de las exportaciones e importaciones de la UE, los Estados Unidos y Japón con China. 2002-2006.

(millones de millones de dólares)



* para la UE-25.
United Nations. Comtrade Yearbook 2006. Elaboración Propia.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Finalmente, hay que subrayar una cuestión que puede revestir gran importancia en la estrategia de negociación de la Unión Europea en sus relaciones con China: en 2006 un 18,79% de las exportaciones chinas tienen como mercado de destino a los Estados miembros de la Unión y sólo los Estados Unidos obtienen una cuota algo superior (21,03%). En otros términos, las exportaciones de China a la Unión representan nada menos que un 6,89% de su PIB, de forma que las decisiones que la UE pueda adoptar respecto a las barreras a la entrada de productos chinos tienen una trascendencia fundamental en el desarrollo económico de la RPC.

Cuadro 22 Relevancia para China de sus relaciones comerciales con la Unión Europea*

Magnitud	1999	2006
mercado de las importaciones europeas (% total China)	15,57	11,41
exportaciones chinas con destino la UE (% total China)	16,45	18,79
las importaciones europeas s/PIB de China (% PIB)	2,38	3,42
las exportaciones a la UE s/PIB de China (% PIB)	2,96	6,89

* UE-25.

Fuente: OMC para datos de comercio de China. FMI para datos de PIB de China. Elaboración propia.

IV.2.3. Análisis sectorial de los bienes intercambiados entre la Unión Europea y China

Una primera aproximación a la tipología de productos que componen el comercio exterior entre la UE y China sirve para poner de relieve que las importaciones procedentes de China no sólo consisten en textiles y prendas para vestir. Lo que es más, los textiles ni siquiera suponen la mayor parte de las importaciones y son bienes con un mayor contenido tecnológico, como ordenadores y equipos de telecomunicaciones, los que detentan mayor importancia en el conjunto de productos importados de la RPC, y además con una importancia creciente.

En concreto, los datos por secciones CUCI⁹¹ reflejan que en 2007 las importaciones procedentes de China se agrupan en dos grandes bloques de productos. Por orden de importancia, el primer bloque corresponde a la sección de maquinaria y equipo de transporte, con un total de 106.000 millones de euros (46,1% del total importado). Esta sección incluye productos que contienen un componente tecnológico medio-alto, lejos de la típica imagen que asocia los productos chinos exclusivamente con productos intensivos en mano de obra y con poco valor

⁹¹ Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional Rev.3 (CUCI 3).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

añadido. Además, hay que destacar que se trata de la sección arancelaria que ha registrado un mayor crecimiento tanto en términos relativos como absolutos, con un aumento de casi 90.000 millones de euros entre 1999 y 2007 (aproximadamente un 50% del incremento total registrado en las importaciones en este periodo).

El segundo bloque comprende dos secciones arancelarias: la identificada como de artículos manufacturados diversos, bajo la que se agrupan compras por valor de cerca de 73.000 millones (un 31,6% del total de importaciones), y la de artículos manufacturados clasificados según su material, que incluye productos por valor de 36.500 millones de euros (15,9% del total). A diferencia de lo señalado anteriormente, este segundo bloque de artículos se encuentra básicamente compuesto por productos que si cabría asociar con la mano de obra barata china.

Por otra parte, las exportaciones de bienes europeos a China se encuentran altamente concentradas en la sección de maquinaria y equipo de transporte, contabilizándose unas ventas por valor de 42.600 millones de euros en 2007 (un 60,1% del total exportado a China). El resto de las exportaciones se agrupan básicamente en otras cuatro secciones arancelarias: la de artículos manufacturados clasificados según su material (9.000 millones, un 12,7% del total), la de productos químicos y similares (7.300 millones, un 10,4%), la de materiales crudos no comestibles (5.200 millones de euros, un 7,3%), y la de artículos manufacturados diversos (4.400 millones, un 6,3%).

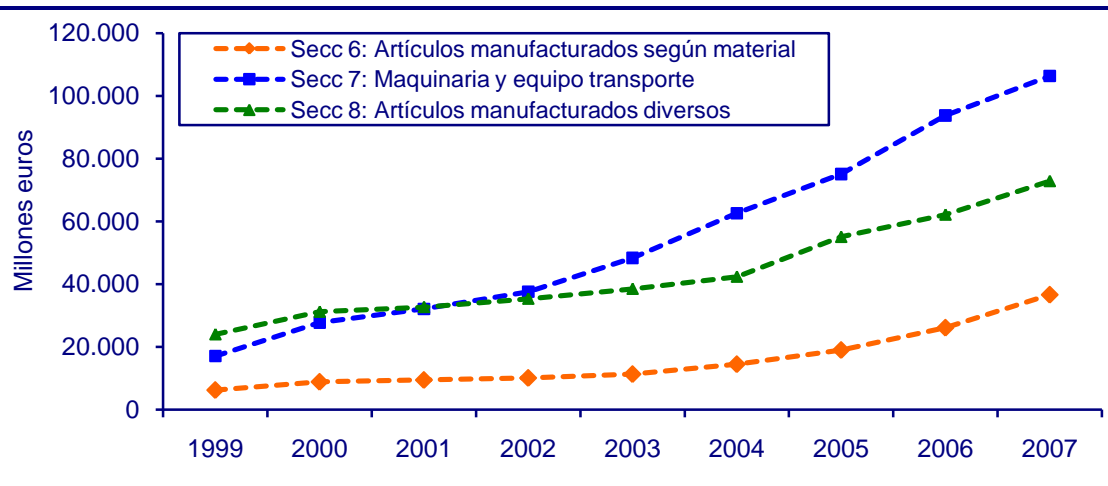
Cuadro 23 Tipo de productos intercambiados con China, según secciones arancelarias (2007)

Sección (CUCI)	Exportaciones		Importaciones		Balanza Comercial
	M. euro	%	M. euro	%	M. euro
Alimentos alimenticios y animales vivos	790,8	1,1	3.289,5	1,4	-2.498,8
Alcoholes y tabacos	412,6	0,6	76,1	0,0	336,5
Materiales crudos no comestibles	5.198,6	7,3	2.712,7	1,2	2.486,0
Productos combustibles y lubricantes minerales y conexos	102,2	0,1	673,1	0,3	-570,9
Grasas y ceras de origen animal y vegetal	34,9	0,0	82,9	0,0	-48,0
Productos químicos y productos conexos	7.343,2	10,4	7.521,8	3,3	-178,6
Artículos manufacturados, según el material	9.007,8	12,7	36.576,1	15,9	-27.568,3
Maquinaria y equipo de transporte	42.640,9	60,1	106.361,9	46,1	-63.721,0
Artículos manufacturados diversos	4.467,7	6,3	72.862,1	31,6	-68.394,5
Total	901,4	1,3	510,0	0,2	391,5

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Gráfico 17 Evolución de las importaciones de las secciones arancelarias más significativas (1999-2007)

(millones de eu



rostat. Elaboración propia.

Un análisis más detallado de las diferentes partidas de la sección de maquinaria y equipo de transporte refleja que las importaciones de bienes chinos se concentran en tres capítulos, que además son los que registran un mayor crecimiento: el capítulo 75, máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos (casi 33.000 millones de euros), el capítulo 76, aparatos y equipos para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido (otros 33.000 millones), y el capítulo 77, maquinaria y artefactos eléctricos y sus partes y piezas eléctricas (cerca de 23.000 millones)

En el capítulo 75 una gran parte de las importaciones corresponde a máquinas para el procesamiento de datos, esto es, ordenadores y equipos similares (casi 22.000 millones de euros), otra parte sustancial a máquinas de oficina (más de 5.000 millones de euros), y el resto a las piezas y accesorios para este tipo de máquinas (otros 5.000 millones de euros). Por su parte, en el capítulo 76 sobresale la importación de teléfonos y todo tipo de equipos de telecomunicaciones (23.300 millones), y de televisores, radioreceptores y grabadores y reproductores de imagen y/o sonido (cerca de 10.000 millones en conjunto). Finalmente, el capítulo 77 incluye una variada gama de productos que van desde los propios electrodomésticos hasta cables coaxiales y todo tipo de equipamientos y circuitos eléctricos para la industria.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Por su parte, las exportaciones europeas correspondientes a la sección de maquinaria y transporte se concentran en otros capítulos arancelarios. Así, la mayor parte de las exportaciones de la Unión quedan adscritas al capítulo de maquinarias especiales para industrias (6.700 millones de euros), al de maquinaria y equipo industrial (otros 7.500 millones de euros), vehículos de carretera (6.000 millones más), y otro equipo de transporte (casi 5.000 millones de euros).

Únicamente en el caso de la maquinaria y los artefactos eléctricos (capítulo 77) coincide un volumen relativamente alto de exportaciones europeas (7.700 millones de euros) y de importaciones de productos chinos. En esta línea, se observa que mientras las exportaciones europeas se encuentran más orientadas hacia máquinas de uso industrial en cierta forma más especializadas, las importaciones de productos chinos corresponden en gran medida a bienes y componentes electrónicos de consumo para hogares y empresas.

Cuadro 24 Comercio exterior entre la UE y China. Sección 7: Maquinaria y equipo de transporte (2007)

Capítulos (CUCI)	Export.	Import.	Balanza Comercial
Maquinaria y equipos generadores de fuerza	3.805,6	2.132,8	1.672,8
Maquinarias especiales para industrias	6.706,5	2.082,4	4.624,1
Máquinas para trabajar metales	2.326,9	489,9	1.837,0
Maquinaria y equipo industrial, partes y piezas	7.468,2	8.442,7	-974,5
Máquinas de oficina y de procesamiento automático de datos	1.058,5	32.745,1	-31.686,6
Máquinas de oficina	165,9	5.688,6	-5.522,7
Máquinas de procesamiento de datos	325,4	21.749,8	-21.424,4
Partes y piezas para máquinas de 751 y 752	567,3	5.306,7	-4.739,4
Equipos y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido	1.849,6	33.176,6	-31.327,0
Receptores de televisión	44,5	5.782,3	-5.737,8
Microreceptores	38,2	1.354,4	-1.316,2
Grabadores o reproductores de imagen y/o sonido	43,6	2.727,7	-2.684,1
Tipos de telecomunicaciones y partes y piezas de 76	1.723,3	23.312,2	-21.588,9
Maquinaria y artefactos eléctricos	7.754,3	22.876,5	-15.122,2
Vehículos de carretera	6.014,6	2.980,9	3.033,7
Otro equipo de transporte	4.976,2	1.434,2	3.542,0
Sección 7*	42.640,8	106.361,9	-63.721,1

* La suma de las cifras de las partidas arancelarias no es exactamente igual al total de la sección arancelaria ya que quedan algunos bienes de la sección que quedan sin clasificación.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Coherentemente con lo anterior, resulta interesante comprobar que el valor por kilogramo de las exportaciones de productos europeos supera en todos y cada uno de los capítulos de esta

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

sección arancelaria el valor por kilogramo de las importaciones de productos chinos. En este sentido, sin pretender establecer ningún tipo de conclusión definitiva a este respecto, estos datos sugieren un mayor nivel de sofisticación y de valor añadido de los productos exportados por la Unión que de los productos importados de la RPC. Sin embargo, conviene ser cauteloso a este respecto, ya que el menor precio de los productos chinos es precisamente una de sus principales ventajas competitivas y no necesariamente tiene que estar unido a una menor calidad (o al menos no de una forma proporcional a la diferencia observada en los precios).

Cuadro 25 Valor unitario de las exportaciones e importaciones Sección 7: Maquinaria y equipo de transporte (2007)

Capítulo (CUCI)	Exportaciones	Importaciones
Maquinaria y equipos generadores de fuerza	13,95	4,74
Maquinarias especiales para industrias	17,81	2,89
Maquinarias para trabajar metales	17,46	3,23
Maquinaria y equipo industrial, partes y piezas	15,22	3,75
Maquinarias de oficina y de procesamiento automático de datos	71,11	32,32
Máquinas de oficina	29,84	14,27
Máquinas de procesamiento de datos	114,42	62,87
Partes y piezas para máquinas de 751 y 752	87,50	19,76
Equipos y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido	115,51	28,55
Receptores de televisión	24,97	21,85
Microreceptores	119,96	10,83
Grabadores o reproductores de imagen y/o sonido	54,38	25,59
Tipos de telecomunicaciones y partes y piezas de 76	131,45	35,01
Maquinaria y artefactos eléctricos	34,54	7,42
Artículos de carretera	12,24	2,82
Equipo de transporte	127,55	2,37

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Por otro lado, en la sección de artículos manufacturados diversos se aprecia que las importaciones procedentes de China incluyen esencialmente ropa y accesorios de vestir como chaquetas, abrigos, pantalones, etc., con un valor de más de 23.600 millones de euros. Además, esta sección incluye una importante cifra de importaciones de otros complementos personales como pueden ser los artículos de viaje y bolsos de mano (4.400 millones) y el calzado (casi 5.800 millones de euros).

Asimismo, otra parte sustancial de las importaciones de esta sección quedan agrupadas bajo el epígrafe de artículos manufacturados diversos (más de 24.000 millones de euros). A su vez,

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

dentro de esta rúbrica tienen un peso específico los juguetes y artículos infantiles (4.500 millones de euros), y los videojuegos (otros 4.200 millones), y también se incluye toda suerte de productos de plástico, joyas, instrumentos musicales, artículos de oficina, etc.

Igualmente, quedan adscritos a esta sección arancelaria otras partidas relacionadas con el equipamiento de los edificios como los muebles (6.800 millones de euros), y los prefabricados y accesorios sanitarios (3.300 millones). En definitiva, se comprueba que esta sección arancelaria incluye básicamente productos de bajo valor añadido y con un gran componente de mano de obra, una tipología de productos que la Unión importa en grandes cantidades de China y que apenas exporta.

No obstante, esta sección incluye dos capítulos un tanto diferentes al resto en términos tecnológicos y de valor añadido. El capítulo 88 de esta sección recoge el comercio de equipos fotográficos y artículos de óptica, una clase de productos probablemente más asociada a los bienes de electrónica de consumo del capítulo 76.3 y que la Unión importa en volumen considerable (2.450 millones de euros). Por su parte, en el capítulo 87 se agrupa el comercio de instrumentos y aparatos profesionales y científicos, única partida de esta sección en la que la Unión obtiene un saldo exportador significativo (2.500 millones de euros), y un leve saldo favorable en la balanza comercial (243 millones de superavit).

Cuadro 26 Comercio exterior entre la UE y China. Sección 8: Artículos manufacturados diversos (2007)

Capítulo (CUCI)	Export.	Import.	Balanza Comercial
Artículos prefabricados y sus instalaciones	109,9	3.289,9	-3.180,0
Muebles y sus partes	283,0	6.831,7	-6.548,7
Bultos de viaje, bolsos de mano	37,7	4.444,3	-4.406,5
Ropa y accesorios de vestir	202,4	23.636,2	-23.433,8
Artículos de plástico	62,3	5.780,5	-5.718,2
Instrumentos y aparatos profes., científicos y de control	2.510,5	2.267,5	243,0
Fotocámaras, equipos y materiales fotográf. y artículos de óptica	200,4	2.450,1	-2.249,7
Artículos manufacturados diversos	1.058,0	24.156,2	-23.098,2
Sección 8*	4.467,6	72.862,1	-68.394,5

* La suma de las cifras de las partidas arancelarias no es exactamente igual al total de la sección arancelaria ya que quedan algunos bienes de la sección que quedan sin clasificación.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Finalmente, en la sección arancelaria de artículos manufacturados clasificados según su material, sobresalen las importaciones de manufacturas de hierro y acero (8.500 millones de euros), y en general, de todo tipo de metales (otros 10.300 millones), que se corresponden básicamente con artículos y estructuras de metal utilizados principalmente en la construcción. Igualmente, sobresale la importación de bienes del capítulo 66 (5.000 millones de euros), en el que se recogen esencialmente artículos de cerámica, vidrio, arcilla y otros materiales empleados en la construcción. Por último, también se incluyen en esta sección las importaciones de hilados y tejidos y de artículos confeccionados con materiales textiles como mantas o cortinas (otros 5.400 millones).

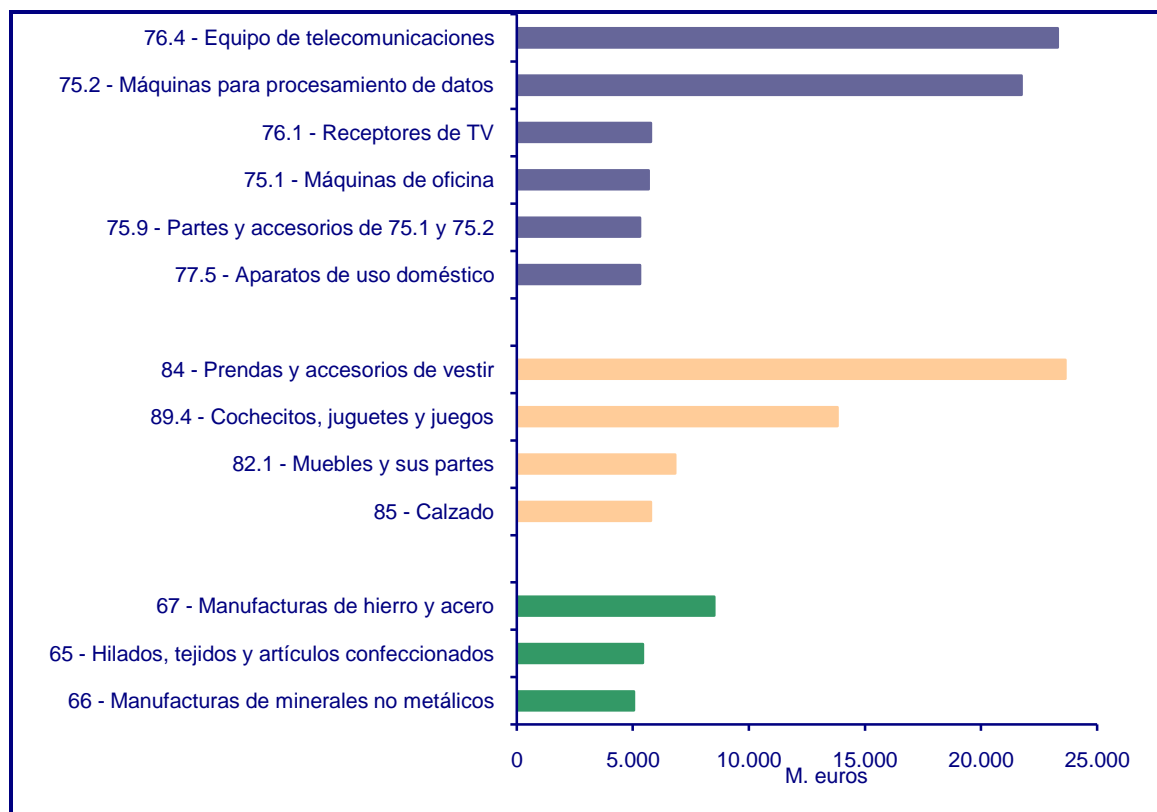
Cuadro 27 Comercio exterior entre la UE y China. Sección 6: Artículos manufacturados según su material (2007)

Capítulo (CUCI)	Export.	Import.	Balanza Comercial
Manufacturas de cuero, n.e.p., y pieles finas curtidas	396,9	406,8	-9,9
Manufacturas de caucho, n.e.p.	365,7	1.428,0	-1.062,3
Manufacturas de corcho y de madera (excepto muebles)	91,8	1.886,5	-1.794,7
Cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón	574,9	1.143,9	-569,0
Teleros, tejidos, artículos confeccionados con fibras textiles, productos conexos	702,2	5.431,9	-4.729,7
Manufacturas de minerales no metálicos, n.e.p.	1.101,5	5.050,4	-3.948,9
oro y acero	2.482,8	8.505,4	-6.022,6
Metales no ferrosos	1.792,8	2.365,2	-572,4
Manufacturas de metales, n.e.p.	1.484,4	10.363,0	-8.878,5
Sección 6*	9.007,8	36.576,1	-27.568,3

* La suma de las cifras de las partidas arancelarias no es exactamente igual al total de la sección arancelaria ya que quedan algunos bienes de la sección que quedan sin clasificar.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Gráfico 18 Principales productos importados por la UE de China (2007)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Hay que destacar que la importancia del comercio exterior con China se ha elevado en todas y cada una de las secciones arancelarias, tanto en lo que se refiere a las exportaciones como a las importaciones. Destaca, la elevada tasa de penetración de las importaciones de productos chinos en las categorías de artículos manufacturados diversos (37,7% del total de importaciones de la Unión), en maquinaria y equipo de transporte (25,7% del total), y en artículos manufacturados de diferentes materiales (19,4% del total).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 28 Relevancia para la Unión del comercio exterior con China, según secciones arancelarias (2007)

(% total exportaciones/importaciones)

Sección (CUCI)	Exportaciones		Importaciones	
	1999	2007	1999	2007
Alimentos y animales vivos	1,0	1,9	2,5	4,8
Tabacos	0,5	2,1	1,0	1,1
Productos crudos no comestibles	8,5	18,7	3,4	4,2
Combustibles y lubricantes minerales y conexos	1,4	0,2	0,4	0,2
Resinas y ceras de origen animal y vegetal	1,7	1,4	0,6	1,5
Productos químicos y productos conexos	1,7	3,7	3,8	6,3
Productos manufacturados, clasificados según el material	2,1	5,1	7,3	19,4
Tráfico y equipo de transporte	4,1	7,8	5,9	25,7
Productos manufacturados diversos	1,2	3,3	20,9	37,7
	0,9	2,6	0,4	1,6

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Por último, hay que destacar que la Unión es el segundo principal exportador de bienes intensivos en capital y tecnología a China, sólo por detrás Japón. El creciente déficit comercial parece indicar que las políticas de importaciones de la RPC han tenido éxito en su intento por controlar la composición de las importaciones europeas, que básicamente consisten en materiales y equipos para empresas instaladas en China que promueven el desarrollo tecnológico del país (muchas de ellas con capital europeo). A través de este control, las autoridades chinas protegen a los productores locales al tiempo que fomentan la innovación tecnológica (Chen, 2003).

IV.2.4. Análisis de los flujos comerciales entre los Estados Miembros y China

El análisis de los datos de comercio exterior de cada uno de los Estados miembros de la UE-27 es absolutamente imprescindible para entender la actitud de cada país respecto a las relaciones comerciales de la Unión con China. Como ya se ha señalado, la falta de cohesión entre los países europeos es uno de los principales rasgos de la relación entre la UE y la RPC, y esta falta de unidad a menudo se debe a un enfrentamiento o, al menos, a una disparidad en los intereses comerciales de los Estados miembros.

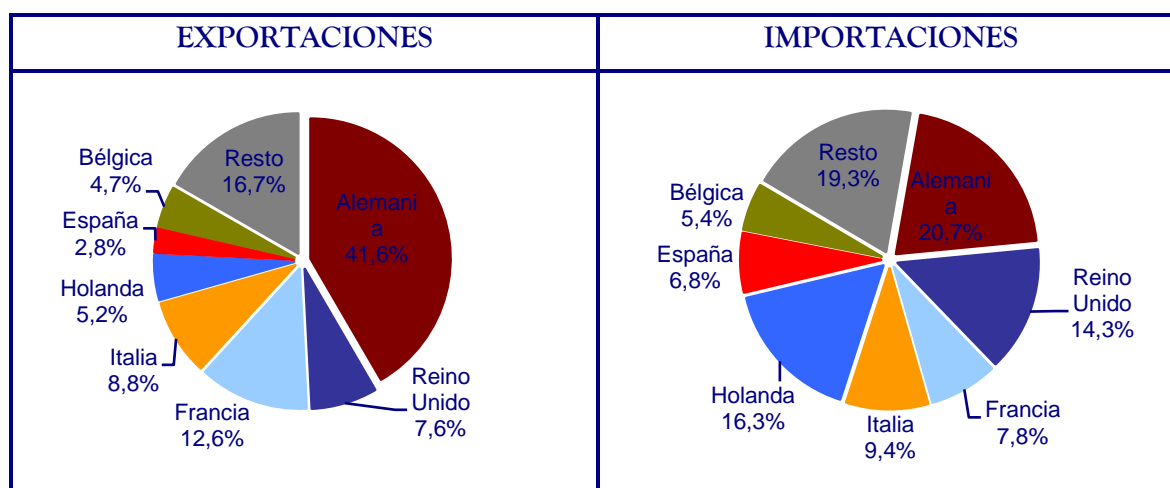
Un primer aspecto a destacar, es el elevado grado de concentración de las exportaciones europeas a China, mayor al observado en el total de exportaciones europeas. Sobresale el caso de Alemania, que acapara un 41,6% del total exportado. Francia exporta un 12,6% adicional,

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Italia otro 8,8%, el Reino Unido un 7,6% más, Holanda un 5,2% y Bélgica otro 4,7% más. De tal modo, estos seis países agrupan un 80,5% de las exportaciones a la RPC.

Comparativamente, el grado de concentración de las importaciones es menor, aunque también elevado. En este caso Alemania absorbe un 20,7% de los productos importados de China, Reino Unido un 14,3%, Italia otro 9,4%, Francia un 7,8% adicional y España un 6,8% más. Mención aparte merece la elevada cuota de importaciones correspondiente a Holanda (16,3% del total), ya que este país, más concretamente el puerto de Rotterdam, es el lugar de desembarco de muchas mercancías que posteriormente son distribuidas en el resto de Estados miembros⁹².

Gráfico 19 Países de la UE con mayor volumen de comercio exterior con China. 2007.



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Un segundo aspecto reseñable es que en 2007 todos y cada uno de los veintisiete países de la Unión Europea soportan un déficit en el saldo de su balanza comercial con China. Y no sólo eso, sino que el importe de este saldo se ha elevado entre 1999 y 2007 en los veintisiete Estados miembros. A pesar de que existen notables diferencias en los niveles de renta de la población, y también en la estructura y la especialización productiva de los Estados miembros, todos ellos importan cantidades relativamente elevadas de productos de China.

⁹² Este hecho se conoce como el "efecto Rotterdam", y un análisis más ajustado a la realidad exigiría poder imputar estas importaciones que Holanda redistribuye dentro de la Unión a los países de destino final. También las cifras de Bélgica suelen reflejar un efecto parecido, aunque de menor intensidad.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Estos datos pueden reflejar distintas cuestiones, no excluyentes entre si: i) que los bienes industriales importados de China tienen un destino poco especializado y pueden servir a estructuras productivas muy diferentes; ii) que China tiene una amplia oferta de productos competitivos y que cada Estado miembro intercambia aquellos que más le interesa; y iii) que los bienes importados de China tienen un bajo coste y son accesibles y competitivos incluso en las economías con menor capacidad adquisitiva de la Unión.

Cuadro 29 Posición comercial de los Estados Miembros con China. 1999-2007.

(Millones e

	Exportaciones		Importaciones		Balanza comercial	
	1999	2007	1999	2007	1999	2007
	6.948,72	29.874,26	12.799,29	47.876,84	-5.850,57	-18.002,57
do	1.837,53	5.488,70	10.169,67	33.207,23	-8.332,14	-27.718,53
	3.217,01	9.032,10	5.918,87	17.999,65	-2.701,86	-8.967,55
	1.834,32	6.311,08	5.001,43	21.764,49	-3.167,10	-15.453,41
	767,06	3.723,81	4.650,74	37.745,97	-3.883,67	-34.022,17
	433,05	1.979,73	3.160,38	15.737,27	-2.727,33	-13.757,55
	887,85	3.344,09	2.952,30	12.526,44	-2.064,45	-9.182,35
	1.465,96	2.395,64	1.375,86	4.703,03	90,10	-2.307,39
	986,31	2.161,46	544,97	3.296,03	441,34	-1.134,57
	291,09	1.281,29	1.122,84	3.897,32	-831,75	-2.616,03
	472,76	1.666,40	618,24	2.928,02	-145,47	-1.261,62
	121,58	1.283,95	481,12	2.013,46	-359,54	-729,51
	18,32	110,76	523,47	2.794,53	-505,15	-2.683,77
	30,50	181,14	280,46	1.063,43	-249,96	-882,30
go	38,88	194,33	55,31	3.413,46	-16,43	-3.219,13
	19.350,95	69.028,73	49.654,93	210.967,17	-30.303,98	-141.938,44
	123,42	724,44	1.142,74	5.050,08	-1.019,32	-4.325,64
	67,29	752,29	573,09	5.393,94	-505,79	-4.641,65
Checa	54,97	506,92	528,46	4.335,60	-473,49	-3.828,69
	34,28	156,74	135,57	1.667,04	-101,29	-1.510,30
	12,06	68,64	127,16	446,88	-115,10	-378,23
	5,51	321,09	135,90	1.569,05	-130,39	-1.247,96
	6,69	69,50	55,31	607,75	-48,62	-538,24
	0,73	15,35	59,10	498,20	-58,37	-482,84
	2,31	64,71	41,57	299,21	-39,25	-234,51
	0,10	16,76	14,13	256,99	-14,03	-240,23
	0,38	27,27	41,86	92,44	-41,48	-65,17
	0,18	7,57	86,78	333,01	-86,60	-325,44
	307,93	2.731,27	2.941,66	20.550,19	-2.633,73	-17.818,91
	19.658,89	71.760,00	52.596,59	231.517,36	-32.937,70	-159.757,35

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

En tercer lugar, hay que subrayar que Alemania y Finlandia son los únicos países que han conseguido convertir a China en un mercado relativamente importante para sus exportaciones.

Estos países exportan a la RPC un 8,78% y un 7,62% de sus exportaciones extra-UE, respectivamente, frente a una media del 5,79% en la UE-27. De tal forma, las exportaciones de bienes a China representan un 1,23% del PIB de Alemania y un 1,21% del PIB de Finlandia. Por el contrario, dentro de la UE-15, Grecia y Portugal y, en menor medida, España, Irlanda y el Reino Unido son los países con menor capacidad para penetrar en el mercado chino.

En cuarto lugar, se ha de destacar que, así como las exportaciones de los Estados miembros de la ampliación (UE-12+) son en general muy poco cuantiosas y poco relevantes para estas economías, el grado de penetración de las importaciones de productos chinos es similar o incluso superior al de los países de la UE-15. Destaca el caso de Hungría y la República Checa, donde las importaciones procedentes de la RPC representan una cuarta parte del total de importaciones extra-UE. Por su parte, dentro de la UE-15 sobresale la relevancia de las importaciones de productos chinos en Alemania, Dinamarca y Finlandia.

Quinto, la composición de las exportaciones revela que en el caso de Alemania, Francia, y Finlandia la sección de maquinaria y equipo de transporte representa aproximadamente dos tercios del total exportado, y que esta proporción es significativamente menor en España y el Reino Unido. En el primer grupo de países la cifra de exportaciones de maquinaria a la RPC representa aproximadamente un 10% del total extra-UE exportado por esos países en esa sección arancelaria, frente a un 4-5% en el resto de países, lo que parece indicar la mayor capacidad de estos Estados miembros para exportar bienes tecnológicos a China (o el mayor interés de la RPC en importar este tipo de bienes de estos países).

Y sexto, estrechamente unido a lo anterior, sobre todo en Finlandia, pero también en Alemania, el peso de las importaciones de bienes de la sección de maquinaria y equipo de transporte es significativamente mayor al observado en el resto de Estados miembros. Probablemente se trata de unos datos que reflejan la mayor incidencia en estos países del comercio intraindustrial o incluso del comercio intraempresa, ya que importantes firmas multinacionales de estos países cuentan con centros productivos o ensambladores en China. En España, e Italia, sin embargo, sobresale la importancia relativamente mayor de la importación de artículos manufacturados clasificados según su material (tejidos, productos de hierro y otros materiales para la construcción, etc.).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Las políticas adoptadas por las autoridades chinas, su énfasis por captar nuevas tecnologías extranjeras y sus impedimentos a la importación de productos de bajo contenido tecnológico conllevan que la composición de las exportaciones europeas a China tengan un gran peso en partidas como la de equipo eléctrico y electrónico y, unido a lo anterior, hace que las exportaciones se concentren en unos pocos países (Alemania, Holanda, Italia, Francia y el Reino Unido), e incluso en unas pocas empresas fabricantes de productos de alta tecnología (Chen, 2003, pág. 118).

Cuadro 30 Relevancia del comercio exterior de los Estados Miembros con China. 2007.

País	Exportaciones a China		Importaciones de China		Balanza comercial
	% Total Export.*	% PIB	% Total Import.*	% PIB	% PIB
Alemania	8,78	1,23	17,88	1,98	-0,74
Reino Unido	4,10	0,27	16,15	1,64	-1,37
Francia	6,40	0,48	13,04	0,96	-0,48
Italia	4,41	0,41	13,74	1,42	-1,01
Holanda	4,23	0,67	21,05	6,75	-6,08
España	3,74	0,19	14,94	1,50	-1,31
Países Bajos	4,48	1,01	14,28	3,79	-2,78
Portugal	5,02	0,72	14,60	1,42	-0,69
Irlanda	7,62	1,21	15,38	1,84	-0,63
Austria	5,69	0,56	20,11	1,71	-1,15
Grecia	5,09	0,61	11,90	1,07	-0,46
Dinamarca	3,96	0,69	11,00	1,08	-0,39
Suecia	1,84	0,05	11,91	1,22	-1,17
Polonia	2,08	0,11	7,60	0,65	-0,54
Bélgica	10,39	0,54	64,16	9,49	-8,95
Finlandia	5,98	0,60	16,22	1,85	-1,24
Eslovenia	3,35	0,24	15,63	1,64	-1,41
Rusia	5,14	0,75	25,35	5,34	-4,60
República Checa	3,85	0,40	25,62	3,38	-2,99
Letonia	1,90	0,13	11,32	1,37	-1,24
Lituania	1,02	0,20	7,39	1,33	-1,13
Rumanía	5,70	0,59	13,85	2,86	-2,28
Eslovaquia	1,31	0,24	6,69	2,10	-1,86
Croacia	0,35	0,05	8,83	1,78	-1,72
Ciprés	2,71	0,42	12,26	1,92	-1,51
Malta	1,00	0,08	10,20	1,29	-1,20
Países Bajos	2,55	0,51	10,75	1,72	-1,21
Francia	2,61	0,05	16,99	2,14	-2,09
2+	3,21	0,32	16,43	2,39	-2,07
7	5,79	0,58	16,24	1,89	-1,30

* % sobre total extra-UE.

Fuente: Eurostat para comercio exterior. Comisión Europea, base de datos AMECO para PIB. Elaboración

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 31 Composición del comercio exterior con China de los principales Estados Miembros según secciones arancelarias (2007)

(% total)

Sección (CUCI)	Alem.	Reino Unido	Francia	Italia	España	Bélgica	Suecia	Finlan.	Holan.
EXPORTACIONES*									
0 Produc. alimen. y animales vivos	0,2	0,7	1,9	0,5	2,3	1,3	0,6	1,1	4,1
1 Bebidas y tabacos	0,0	1,2	3,1	0,3	1,2	0,0	0,1	0,0	0,1
2 Materiales crudos no comestibles	3,1	19,0	5,1	4,0	15,0	15,4	5,8	9,1	21,6
3 Combust. y lubricantes minerales	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,3	0,1	0,0	0,1
4 Aceites, grasas animal y veget.	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Productos químicos y conexos	7,5	11,1	10,0	10,1	22,8	28,1	8,2	1,5	18,8
6 Artículos manif. según material	10,9	15,0	7,7	18,7	12,0	27,6	18,7	15,9	6,2
7 Maquin. y equipo de transporte	68,3	41,7	66,4	56,2	38,3	24,1	57,2	66,7	40,6
8 Artículos manif. diversos	6,8	7,8	5,2	9,5	5,9	3,0	5,4	3,6	4,0
9 Otros	1,7	2,7	0,2	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	2,6
IMPORTACIONES*									
0 Produc. alimen. y animales vivos	1,6	1,2	1,4	1,2	2,6	1,2	1,6	0,3	1,4
1 Bebidas y tabacos	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2 Materiales crudos no comestibles	1,0	0,9	0,5	2,2	0,9	0,7	0,4	0,1	1,8
3 Combust. y lubricantes minerales	0,2	0,4	0,7	0,4	0,1	0,7	0,2	0,0	0,3
4 Aceites, grasas animal y veget.	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
5 Productos químicos y conexos	3,4	2,8	3,8	4,1	4,5	4,8	1,8	1,1	2,5
6 Artículos manif. según material	11,8	15,8	12,7	26,9	25,7	30,4	15,1	7,6	8,5
7 Maquin. y equipo de transporte	50,1	34,1	41,7	29,5	31,1	28,2	41,4	74,8	64,0
8 Artículos manif. diversos	31,4	43,9	39,0	35,5	35,1	34,0	39,3	15,7	21,2
9 Otros	0,3	0,9	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

* La suma de las cifras de las secciones no es exactamente igual al total de las exportaciones/importaciones ya que hay algunos bienes que quedan sin clasificar en ninguna sección.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 32 Relevancia del comercio exterior con China de los principales Estados Miembros según secciones arancelarias (2007)

(% total exportaciones/importaciones extra-UE)

Sección (CUCI)	Alem.	Reino Unido	Francia	Italia	España	Bélgica	Suecia	Finlan.	Holan.
EXPORTACIONES									
0 Produc. alimen. y animales vivos	1,1	1,6	2,8	0,8	1,4	1,7	1,7	4,9	2,3
1 Bebidas y tabacos	0,7	2,1	5,3	0,8	2,3	0,1	0,3	0,8	0,1
2 Materiales crudos no comestibles	19,9	27,7	25,6	17,3	21,4	31,9	6,4	13,5	19,0
3 Combust. y lubricantes minerales	0,6	0,0	0,5	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
4 Aceites, grasas animal y veget.	2,0	1,3	2,1	1,1	2,2	0,8	0,6	0,0	0,6
5 Productos químicos y conexos	4,9	2,7	3,7	5,0	5,8	3,6	3,7	2,2	4,6
6 Artículos manuf. según material	7,9	5,0	4,6	4,5	2,7	4,8	5,7	5,8	3,4
7 Maquin. y equipo de transporte	10,6	4,6	9,7	6,1	4,1	5,4	5,6	9,4	4,4
8 Artículos manuf. diversos	6,2	2,5	3,1	2,2	2,6	2,8	2,9	5,5	2,4
9 Otros	5,0	1,7	0,3	0,1	3,0	0,3	0,1	0,0	5,5
IMPORTACIONES									
0 Produc. alimen. y animales vivos	8,1	3,9	4,1	4,2	4,9	3,1	3,2	2,3	5,2
1 Bebidas y tabacos	1,4	0,7	4,8	2,4	0,6	1,4	0,1	0,1	0,6
2 Materiales crudos no comestibles	4,6	4,2	2,4	6,3	2,4	1,6	1,4	0,1	7,8
3 Combust. y lubricantes minerales	0,2	0,4	0,3	0,2	0,0	0,9	0,1	0,0	0,3
4 Aceites, grasas animal y veget.	2,7	1,4	0,6	2,4	0,2	1,0	0,3	0,7	1,3
5 Productos químicos y conexos	7,5	5,3	4,7	7,9	10,0	4,2	3,5	3,3	5,9
6 Artículos manuf. según material	18,5	20,1	20,3	20,4	32,5	16,8	14,7	11,9	15,2
7 Maquin. y equipo de transporte	25,3	20,6	19,9	25,6	21,3	18,0	19,6	39,3	36,8
8 Artículos manuf. diversos	35,4	36,2	32,1	42,3	45,9	38,7	39,4	42,8	42,9
9 Otros	3,4	2,0	0,3	0,1	2,4	0,3	2,6	0,0	0,7

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

IV.2.5. Relevancia del comercio intraindustrial entre la Unión Europea y China

a) Marco teórico del comercio intraindustrial

Aunque ya previamente se habían realizado algunas primeras aproximaciones al estudio del comercio intraindustrial (Verdoorn, 1960, Kojima, 1964), fue el economista neoclásico Bela Balassa quien acuñó el término "comercio intraindustrial"⁹³ (CII) para referirse a los intercambios comerciales internacionales de productos pertenecientes al mismo sector productivo (Balassa, 1966). Hasta ese momento, y debido al empleo exclusivo de la explicación convencional

⁹³ En ocasiones se utilizan los términos solapamiento comercial, comercio bidireccional o comercio intraseccional para designar este tipo de comercio.

del comercio, este tipo de intercambios quedaban fuera de toda lógica. Ricardo, Heckscher y Ohlin, debido a las características de sus modelos, únicamente preveían intercambios intersectoriales.

De tal modo, cuando Grubel y Lloyd desarrollan una manera sencilla de cálculo de los índices de comercio intraindustrial (Grubel y Lloyd, 1975) y se comprueba que más de la mitad del comercio exterior entre países puede considerarse como comercio intraindustrial, se confirma la incapacidad de la teoría neoclásica para describir los intercambios entre los países desarrollados.

Lo que es más importante, este resultado sirve para apuntalar la argumentación a favor del libre cambio, ya que la amplia presencia del comercio intraindustrial confirma que el comercio internacional con países más desarrollados no conlleva la eliminación la producción de todo un sector manufacturero relativamente ineficiente. En esta línea, a pesar de reconocer una dinámica lógica de reajustes fruto de la mayor competencia ejercida por los mercados globales, los costes de ajuste experimentados tras modificaciones en el patrón comercial de una región son significativamente inferiores en el supuesto de especialización intraindustrial, ya que la recolocación de los excedentes laborales resulta menos traumática cuando se produce dentro del mismo sector productivo.

Krugman y Obstfeld (2000) muestran que el comercio intraindustrial no refleja la ventaja comparativa. Las economías de escala impiden que cada país produzca el rango completo de productos por si mismo; así pues, las economías de escala pueden llegar a constituir una fuente de comercio intraindustrial. Igualmente, el papel de la estructura de mercado explica el comercio intraindustrial horizontal y vertical. Los modelos de competencia monopolista, con productos similares en casi todas sus cualidades (calidad, prestaciones, etc.), pero diferentes en diseño y marca comercial explican la diferenciación horizontal de productos (Lancaster, 1980; Helpman y Krugman, 1985). Por su parte, la introducción del oligopolio favorece la aparición del comercio intraindustrial con diferenciación vertical, ya que los costes fijos en I+D, por ejemplo, explican que los costes variables medios de un producto sean superiores cuanto mayor sea su calidad (Shaked y Sutton, 1984).

Curiosamente, a pesar de que el cálculo del comercio intraindustrial es muy habitual, no existe un criterio ampliamente aceptado en la literatura empírica sobre la utilización de una determinada clasificación de comercio, ni sobre el uso de un nivel de desagregación dentro de esa clasificación. La ausencia de una norma se debe, fundamentalmente, a dos problemas: la inexistencia de una definición inequívoca de sector y la necesidad de trabajar con clasificaciones del comercio que no se corresponden con ninguno de los criterios disponibles para delimitar un sector.

En cuanto a la primera cuestión, se han ofrecido dos criterios principales para delimitar un sector: primero, la similitud en los factores utilizados en la producción y, segundo, la sustituibilidad de los bienes en el consumo. El problema consiste en que ambos criterios son a menudo contradictorios, ya que hay productos sustitutivos en el consumo fabricados con combinaciones de factores muy distintas y productos elaborados con combinaciones de factores similares no sustitutivos en el consumo (Lipsey, 1976). De tal forma, no existe un consenso sobre la fuente estadística a utilizar en la delimitación de un sector, ni en cuanto a la nomenclatura estadística a seguir.

En cuanto a las dificultades derivadas de la falta de una metodología para trabajar los datos estadísticos, se ha observado que un nivel de agregación bajo puede incluir dentro de una categoría productos bastante diferentes, con pocas características en común, mientras que una desagregación excesiva puede conllevar una diferenciación artificial de productos.

Otra cuestión a considerar es la bilateralidad de los flujos comerciales, esto es, la identidad del origen y el destino de los flujos comerciales (Núñez, 2004). Hay autores que se manifiestan a favor de considerar únicamente el comercio intraindustrial con cada país por separado, ya que de otra forma se puede considerar como CII el comercio que se realiza con dos países de forma conjunta cuando en realidad se trata de comercio interindustrial con cada país (Abd-el-Rahman, 1986). Sin embargo, otros autores consideran que si lo relevante es medir la proporción de comercio cruzado existente, por ejemplo, para conocer el efecto de un aumento de la apertura en términos de costes de ajuste y reasignación, lo interesante puede ser medir el CII utilizando flujos agregados, ya que lo significativo puede ser la existencia de flujos de importación y exportación, y no sus orígenes y destinos (Carrera y de Diego, 1997).

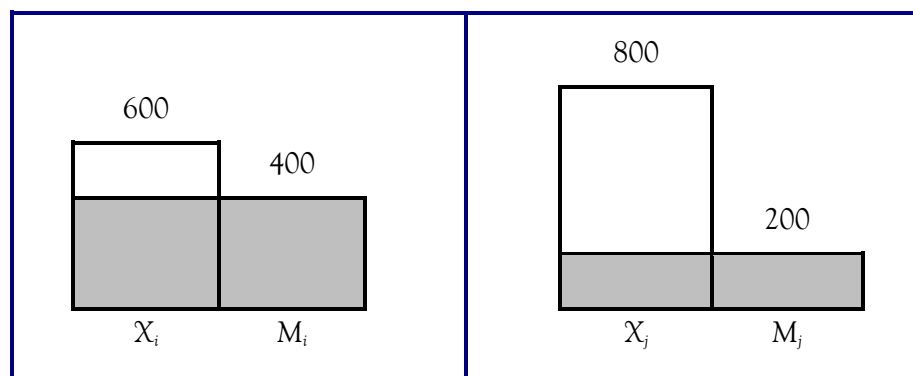
Por último, tampoco existe un acuerdo unánime sobre la fórmula de cálculo del comercio intraindustrial. Probablemente, el estadístico más utilizado sea el reseñado índice de Grubel y Lloyd (1975), debido a su simplicidad interpretativa y a su sencillez de cálculo. Según este índice, el comercio intraindustrial es igual a la proporción del comercio total en la que existe un solapamiento entre importaciones y exportaciones (las agregaciones de los datos sectoriales se efectúan a través de la media aritmética ponderada por la participación del sector en el comercio global).

Índice de Grubel y Lloyd (GL)	
Índice del subsector j	$GL_j = 1 - \frac{ X_j - M_j }{X_j + M_j} \times 100$
Índice de la rama industrial i	$GL_i = 1 - \frac{\sum_{j=1}^n X_j - M_j }{\sum_{j=1}^n (X_j + M_j)} \times 100$

Fuente: Grubel, H. y Lloyd, P. (1975).

Este índice varía entre 0 y 100; toma el valor 0 cuando todo el comercio es del tipo interindustrial y el valor 100 si todo el comercio es intraindustrial. De tal forma, salvo que las exportaciones del subsector j (X_j) sean igual a cero, o las importaciones (M_j) sean igual a cero siempre existe una parte de comercio intraindustrial. De igual modo, salvo que $X_j = M_j$ siempre existe una parte de comercio interindustrial. Un aspecto a considerar es que en el índice GL el comercio intraindustrial siempre está compensado por definición, ya que los importes del comercio de los productos objeto de CII son de signo contrario e igual cuantía. Así, el saldo comercial del subsector j se considera de naturaleza interindustrial.

Gráfico 20 Representación gráfica del concepto de comercio intraindustrial e interindustrial de un país*



* En las figuras el área blanca representa el comercio interindustrial y el área sombreada el comercio intraindustrial en dos bienes (i,j).
Fuente: Elaboración propia.

Precisamente por esta cuestión Grubel y Lloyd reconocieron que su índice infravaloraba el comercio intraindustrial cuanto mayor fuera el desequilibrio en la cuenta comercial del país. Por ello, estos mismos autores propusieron el empleo de un factor de corrección k que representa el valor absoluto del saldo comercial en relación con el comercio total para calcular el índice de Grubel y Lloyd Ajustado (GLA), esto es, corregido por el saldo comercial.

Índice de Grubel y Lloyd Ajustado (GLA)	
Factor de corrección k	$k = \frac{\left \sum_{j=1}^n X_j - \sum_{j=1}^n M_j \right }{\sum_{j=1}^n (X_j + M_j)}$
Índice de Grubel y Lloyd Ajustado	$GLA_i = \frac{GL_i}{(1 - k)}$

Fuente: Grubel, H. y Lloyd, P. (1975).

Desde que Grubel y Lloyd propusieran estas fórmulas de cálculo se han sugerido muchas otras variantes y se han introducido nuevas mejoras. Una aportación fundamental es la diferenciación por gamas o calidades. Se puede realizar una aproximación a las diferencias en la calidad a través de las diferencias en los precios de los bienes (en realidad a través de los valores unitarios de importaciones y exportaciones). Así, si las diferencias son significativamente amplias, se

puede clasificar ese comercio intraindustrial como CII con diferenciación vertical de producto, mientras que si las diferencias no son suficientemente amplias se clasifica como CII con diferenciación horizontal.

Greenaway, Hine y Milner (1994) proponen la cota de esta diferencia en el 15% del precio de exportación respecto al de importación⁹⁴. De tal forma, se puede distinguir el CII con diferenciación vertical en productos de alta calidad (en los que el precio de las exportaciones es un 15% mayor que el de las importaciones), y en productos de baja calidad (en los que el precio de las exportaciones es un 15% menor que el de las importaciones). Por su parte, cuando la diferencia es inferior al 15% el CII se puede clasificar como comercio con diferenciación horizontal (o comercio con productos homogéneos).

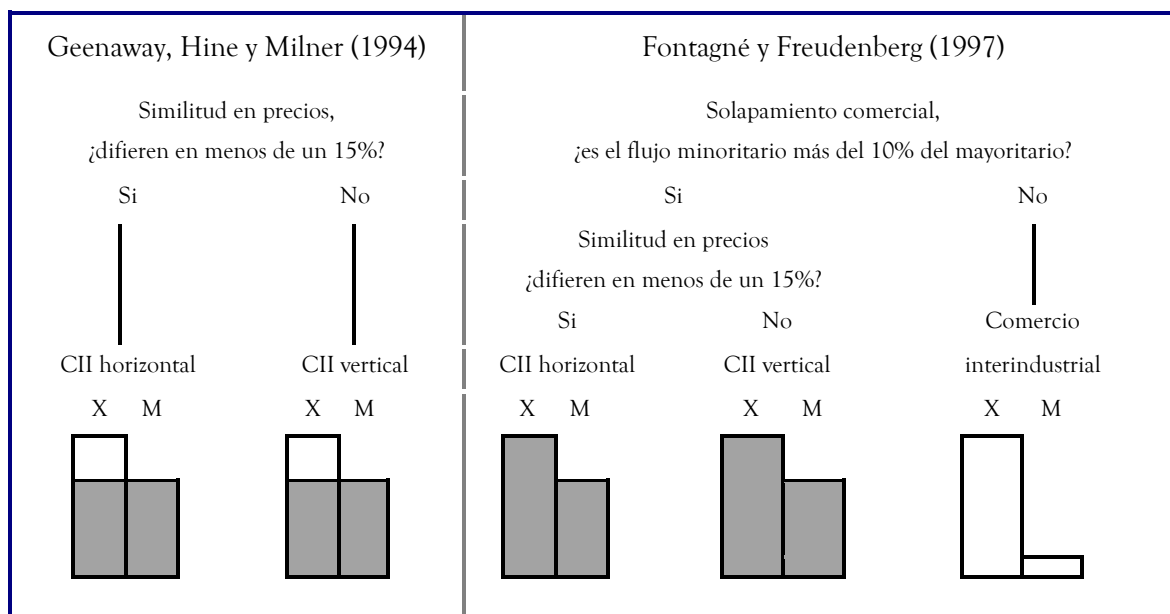
Greenaway, Hine y Milner	$0,85 < \frac{VU_{X_i}}{VU_{M_i}} < 1,15$
--------------------------	---

Alternativamente, también se encuentra muy extendido el uso de la metodología de Fontagné y Freudenberg (1997), quienes establecen la condición de que el menor de los dos flujos de un determinado sector (las exportaciones o importaciones), representen al menos el 10% del valor del mayor para considerar que existe comercio de naturaleza intraindustrial. Así, si se cumple este requisito, estos autores consideran que todo el volumen del comercio es intraindustrial, a diferencia de lo propuesto por Greenaway, Hine y Milner, quienes siguiendo a Grubel y Lloyd consideran como comercio intraindustrial únicamente la parte solapada por exportaciones e importaciones.

No obstante, como apuntan Fontagné y Freudenberg (1997), se trata de dos metodologías en buena medida complementarias, ya que mientras su método busca conocer las actividades que presentan flujos bidireccionales y restan importancia al grado de solapamiento, el método de Greenaway, Hine y Milner (1994) se preocupa de medir la intensidad de este solapamiento.

⁹⁴ Este criterio, aunque arbitrario, es justificado por estos autores mediante un estudio de sensibilidad. Según este estudio valores superiores al 15% no mejoran los resultados sustancialmente y pueden conducir a identificar una diferenciación vertical entre productos sin una diferencia de calidad sustancial.

Gráfico 21 Comparación de las principales metodologías de análisis del comercio intraindustrial



*En las figuras el área blanca representa el comercio interindustrial y el área sombreada el comercio intraindustrial.
Fuente: Fontagné y Freudenberg (1997), adaptado por López (2003).

b) Magnitud del comercio intraindustrial entre la UE-27 y China

En primer lugar, respecto a la metodología planteada, hay que señalar que se ha calculado el comercio intraindustrial del conjunto de la UE-27 como unidad de origen. En cuanto a la definición de sector, se ha optado por utilizar la clasificación CUCI Rev.3 con un nivel de desglose de 5 dígitos⁹⁵. Por último, respecto a la fórmula de cálculo, se ha utilizado el índice de Grubel y Lloyd, en sus dos variantes (sin ajustar y ajustado), y se ha seguido el criterio de Geenaway, Hine y Milner para clasificar el comercio intraindustrial en función de la diferenciación de los productos.

En cuanto a los resultados obtenidos, cabe destacar los siguientes aspectos: primero, en 2007 el índice de comercio intraindustrial alcanza un 18,37% según el índice GL y un 38,4% según el índice GLA, y dada la importancia del desequilibrio comercial parece más apropiado prestar atención a este segundo resultado; segundo, entre 1999 y 2007 la proporción de CII se ha ele-

⁹⁵ El máximo nivel de desglose facilitado por la página web de Eurostat.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

vado moderadamente según el GL y más significativamente según el GLA, lo que refleja que una buena parte del crecimiento comercio intraindustrial se debe a un crecimiento asimétrico del comercio (mayor incremento de las importaciones de productos chinos que de las exportaciones europeas); tercero, dentro del comercio intraindustrial entre la Unión y China tiene un claro predominio el comercio intraindustrial de productos con diferenciación vertical de gama alta, lo que refleja la especialización de la UE-27 en la exportación de bienes de valor comparativamente más alto; y cuarto, entre 1999 y 2007 la proporción de comercio intraindustrial aumenta en los productos con diferenciación de gama alta y disminuye en el resto de categorías (según el GL y el GLA), lo que implica un interés creciente en el intercambio de bienes en los que el valor unitario europeo es significativamente mayor que el valor unitario chino.

Este último resultado es particularmente relevante porque sugiere que durante los últimos años se ha afianzado el posicionamiento de la Unión como exportador de bienes de alto valor añadido y el de China como exportador de bienes de gama baja. Por lo tanto, se trata de un indicador más de que la amenaza tecnológica de la RPC hasta el momento no encuentra fundamento en los intercambios de comercio entre la UE y China. Sin embargo, hay que subrayar que esta conclusión se basa en el análisis de porcentajes de un comercio con un volumen en rápido crecimiento en todo tipo de bienes (sobre todo por el lado de las importaciones), y que el hecho de que los productos chinos que penetran en el mercado europeo tengan un menor valor unitario a los exportados por la Unión no debe representar un motivo de tranquilidad para los fabricantes europeos, ya que esta diferencia en precios no siempre se encuentra justificada por una diferenciación de calidad.

Cuadro 33 Magnitud del comercio intraindustrial entre la UE-27 y China. Índices de Grubel y Lloyd.

	Comercio intraindustrial				Comercio interindustrial
	Gama baja	Horizontal	Gama Alta	Total	
Índice de Grubel y Lloyd (GL)					
1999	3,74	1,10	10,86	15,70	84,30
2007	1,81	0,87	15,69	18,37	81,63
Índice de Grubel y Lloyd Ajustado (GLA)					
1999	6,79	1,99	19,71	28,49	71,51
2007	3,78	1,82	32,80	38,40	61,60

Fuente: Elaboración propia en base a datos de comercio exterior de Eurostat.

El análisis específico del comercio intraindustrial en la sección 7 de la CUCI, la más importante tanto en exportaciones como en importaciones, refleja que el GL obtiene valores entre un 30 y un 40% en los capítulos en los que el desequilibrio comercial entre la Unión y China no es particularmente alto (y aproximadamente en un 70-80% según el GLA). Sin embargo, en el caso de las partidas arancelarias con un volumen de importaciones más alto (máquinas de oficinas, máquinas para procesamiento de datos, equipos de telecomunicaciones, etc.), el índice GL se sitúa en torno al 10% (cerca del 100% según el GLA⁹⁶).

Por otra parte, coherentemente con lo señalado en el apartado IV.2.3, el examen de los índices de valor unitario pone de manifiesto que prácticamente en todos los casos el valor de los bienes de la sección de maquinaria y equipo de transporte exportados por la Unión (con un desglose de cinco dígitos en la clasificación CUCI), es claramente superior al de los bienes importados de la RPC. Expresado en otras palabras, el comercio intraindustrial entre la UE y China en la sección de maquinaria y equipo de transporte se caracteriza, en apariencia, por una diferenciación vertical de gama alta de los productos fabricados en la Unión.

⁹⁶ Debido a las características de cálculo del índice GL y del índice GLA las diferencias en los resultados entre ambos índices se acentúan más que proporcionalmente cuanto mayor es la importancia relativa del desequilibrio comercial respecto al comercio total. Por este efecto, cuanto mayor es el desglose utilizado en el cálculo del comercio intraindustrial (secciones, capítulos arancelarios, etc.), mayor es la diferencia entre los resultados de ambos índices.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 34 Índice de comercio intraindustrial de los bienes de la Sección 7: Maquinaria y equipo de transporte (2007)

Capítulo (CUCI)	X+M (millones euros)	GL	GLA
Maquinaria y equipos generadores de fuerza	5.938,40	47,1	65,6
Maquinarias especiales para industrias	8.788,90	33,2	70,0
Maquinarias para trabajar metales	2.816,80	28,6	82,2
Maquinaria y equipo industrial, partes y piezas	15.910,90	45,3	48,2
Maquinarias de oficina y de procesamiento automático de datos	33.803,60	6,2	99,6
Maquinarias de oficina	5.854,50	5,7	100,0
Maquinarias de procesamiento de datos	22.075,20	2,9	100,0
Maquinarias y piezas para máquinas de 751 y 752	5.874,00	19,2	99,2
Maquinarias y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido	35.026,20	10,2	96,7
Receptores de televisión	5.826,80	1,5	100,0
Receptores	1.392,60	5,5	100,0
Reproductores o reproductores de imagen y/o sonido	2.771,30	3,1	100,0
Maquinarias de telecomunicaciones y partes y piezas de 76	25.035,50	13,3	96,5
Maquinaria y artefactos eléctricos	30.630,80	33,9	67,0
Maquinarias de carretera	8.995,50	31,6	47,6
Equipo de transporte	6.410,40	6,1	13,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Eurostat.

A modo de referencia comparativa, un análisis elaborado por Andreosso-O'Callaghan y Nicolas (2007) establece que un 67,7% del comercio entre la UE-25 y China es de naturaleza intraindustrial. Sin embargo, como estos mismos autores reconocen, debido a que el análisis se realiza con un nivel de desglose de dos dígitos en la base de datos Comtrade de Naciones Unidas, se trata de un resultado que difumina las diferencias en los modelos de especialización de la UE y la RPC. De hecho, a pesar de los resultados obtenidos en su análisis, estos autores se muestran convencidos de que China y la Unión se encuentran especializados en diferentes etapas del mismo proceso productivo y, más concretamente, que China tiene una mayor participación en los segmentos de menor valor añadido, por ejemplo, en la industria de la informática y el equipamiento de oficina (Andreosso-O'Callaghan y Nicolas, 2007, pág. 22).

Como se deduce de la lógica post-ricardiana de Balassa, es más probable que el CII tenga lugar entre países con pequeñas diferencias en su composición de factores y en su tamaño (y viceversa en relación con el comercio interindustrial). Sin embargo, como señala Wakasugi (1997), la IED permite que entre economías estructuralmente diferentes (como entre Japón y otros países asiáticos, en el caso analizado por este autor), cada vez haya un mayor volumen de intercambios

comerciales en el mismo sector económico, especialmente en piezas y componentes, y también en bienes intermedios o en determinados fragmentos de los productos finales.

Según este autor, este proceso se encuentra estrechamente relacionado con la creciente fragmentación espacial del proceso de producción y del outsourcing internacional, e implica que el análisis del comercio, la IED, el comercio intra-industrial y el comercio intra-firma no pueden ser separados. La falta de datos estadísticos desagregados impide la realización de un análisis detallado del comercio intra-empresarial; cabe sospechar, no obstante, que muchas de las actividades realizadas por las empresas con capital extranjero en la RPC forman parte de redes de producción globales.

IV.2.6. Análisis de la complementariedad del comercio exterior entre la Unión Europea y China

Desde los 90 la UE experimenta abultados y crecientes déficit con Asia, y su comercio experimenta retrocesos en algunas ramas de productos que tradicionalmente han supuesto importantes ejes de tracción de la economía europea. La naturaleza persistente de estos desequilibrios sugiere la posibilidad de que existan déficit estructurales en el ámbito de las cualificaciones/tecnología o bien debilidades específicas en algunos sectores particularmente dinámicos. Por ello, China y, en general, la región asiática representan una seria amenaza competitiva para la UE a medio y largo plazo (Denis et al., 2006).

La presencia de productos con un alto contenido tecnológico en el comercio mundial se ha elevado sustancialmente durante los últimos años, principalmente debido al incremento del comercio de bienes del sector de las tecnologías de la información y la comunicación (Havik y Mc Morrow, 2006). Sin embargo, la baja cuota mundial de exportaciones de la UE-15 en este segmento (alrededor de un 13% frente a una cuota media del 15,8%), refleja un débil posicionamiento de la economía europea en estos sectores y, muy especialmente, en el sector TIC.

Resulta en cierta medida preocupante observar que la Unión se encuentra especializada en la exportación de bienes con un nivel tecnológico medio-alto, mientras que Japón, los países del sudeste asiático y, sobre todo, los Estados Unidos se encuentran especializados en la exporta-

ción de bienes con elevado contenido tecnológico y bienes del sector TIC. China, por su parte, se encuentra especializada en la exportación de bienes con un bajo contenido tecnológico.

Por otra parte, al considerar la intensidad de los factores de producción utilizados, se observa un intenso crecimiento de la relevancia de los bienes intensivos en I+D en el comercio mundial, y una disminución de la cuota de bienes intensivos en materias primas y en el factor trabajo. En el caso concreto de la Unión, se observa una especialización en la exportación de bienes intensivos en I+D “difíciles de imitar” (cuota del 19,7% frente a una media del 15,4%), y una participación muy baja en bienes intensivos en mano de obra (cuota en torno al 5%). Por el contrario, los datos referidos a la RPC muestran su especialización en la exportación de bienes intensivos en mano de obra.

En efecto, las conclusiones obtenidas a través de este análisis basado en las cuotas de exportaciones, se ven corroboradas por los resultados obtenidos a través del indicador de ventaja comparativa basado en la balanza comercial⁹⁷. De tal forma, los resultados de este indicador reflejan que mientras la Unión se encuentra especializada en tecnologías de nivel medio-alto, bienes intensivos en I+D difíciles de imitar y bienes de capital, China concentra su ventaja comparativa en tecnologías de bajo nivel, en productos intensivos en mano de obra y en productos TIC. Se observa, por lo tanto, un elevado grado de complementariedad en la estructura comercial de la UE y China (Havik y Mc Morrow, 2006; Leng, 2004, pág. 18).

En cierta forma, cabe considerar que la Unión se ha visto afortunada por esta complementariedad, de modo que el desarrollo económico de la RPC ha propiciado una mayor demanda de bienes de capital, esto es, precisamente la tipología de bienes en los que se encuentra especializada la economía europea. Al contrario, hasta el momento el éxito comercial chino se ha fraguado en áreas (como las TIC), relativamente poco importantes desde la perspectiva europea en comparación con otros sectores como el de la automoción, el sector farmacéutico o el químico.

⁹⁷ Desde un punto de vista metodológico, hay que reseñar que en lugar de utilizar el tradicional método Balassa (según cuotas de exportaciones), Havik y Mc Morrow optan por calcular el Indicador de Ventaja Comparativa en términos netos (exportaciones menos importaciones), método éste cada vez más empleado en la literatura y que parece recoger más adecuadamente algunas de las nuevas tendencias económicas (externalización, aumento de las exportaciones e importaciones de productos semi-elaborados, etc.).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

No obstante, también cabe hacer una lectura un tanto diferente y pensar que tal vez la competencia de los países del sudeste asiático y China ha evitado un mayor desarrollo de la industria europea de las TIC. De hecho, parece bastante evidente que la falta de especialización europea en esta industria de gran crecimiento no es "voluntaria" y que responde a las exigentes condiciones de la situación competitiva del sector.

Cuadro 35 Cuota de mercado mundial de las exportaciones según el grado de contenido tecnológico

(%)

	Contenido tecnológico					
	Total Export. Manuf. Indust. (2)		Alto		Sector TIC	
	1992-97	1998-03	1992-97	1998-03	1992-97	1998-03
UE-15 (1)	16,1	15,8	13,4	13,1	10,3	10,4
China	3,0	5,0	2,1	2,8	2,2	3,0
UE-10	1,4	2,4	0,5	0,8	0,6	1,0
Países vecinos UE	4,2	4,6	2,4	2,5	1,5	1,6
Estados Unidos	13,0	12,7	18,7	19,9	16,2	16,6
Resto América	6,2	7,4	4,0	4,7	4,2	4,9
Japón	10,8	8,2	14,8	11,8	16,3	12,8
Países del sudeste asiático	15,7	16,5	22,9	22,8	26,8	26,8
India	0,6	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1

	Contenido tecnológico					
	Medio-alto		Medio-bajo		Bajo	
	1992-97	1998-03	1992-97	1998-03	1992-97	1998-03
UE-15 (1)	19,8	19,9	18,5	17,3	14,1	14,0
China	1,4	1,7	2,3	2,8	6,4	7,4
UE-10	1,4	1,9	2,5	2,4	2,4	2,6
Países vecinos UE	4,3	4,5	7,1	10,3	4,8	5,6
Estados Unidos	13,2	13,9	9,6	9,9	8,4	8,4
Resto América	7,6	8,3	9,1	9,4	9,1	9,8
Japón	13,2	11,6	8,1	7,2	1,7	1,6
Países del sudeste asiático	7,3	7,2	11,4	11,9	18,4	17,4
India	0,3	0,3	0,4	0,4	1,8	1,9

(1) Comercio Extra-UE-15.

(2) Las columnas no suman 100 ya que no se considera el grupo del resto del mundo y se excluye el comercio Intra-UE15. Además, puede haber pequeñas diferencias entre la columna del total y la suma del resto de columnas debido a las diferentes fechas de extracción de los datos de la base Comtrade.

Fuente: UN Comtrade. Tomado de Havik y Mc Morrow (2006).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 36 Cuota de mercado mundial de las exportaciones según la intensidad de los factores de producción

(%)

	Intensidad de los factores de producción					
	Total Exportaciones (2)		I+D Dificil de imitar		I+D Fácil de imitar	
	1992-97	1998-03	1992-97	1998-03	1992-97	1998-03
UE-15 (1)	15,5	15,4	19,8	19,7	14,5	15,1
China	2,8	4,4	1,5	1,9	2,7	3,3
UE-10	1,4	2,2	1,3	1,5	0,8	1,1
Países vecinos UE	6,3	7,7	3,9	3,9	4,2	4,4
Estados Unidos	12,8	12,0	16,4	18,1	14,1	14,5
Resto América	8,2	9,3	4,5	5,2	4,7	5,2
Japón	8,8	6,9	14,8	12,4	11,7	9,6
Países del sudeste asiático	15,5	15,8	13,2	13,5	18,4	17,8
India	0,6	0,7	0,1	0,1	0,3	0,3
	Intensidad de los factores de producción					
	Bienes de capital		Mano de obra		Materias primas	
	1992-97	1998-03	1992-97	1998-03	1992-97	1998-03
UE-15 (1)	15,9	15,6	15,4	15,4	8,4	8,0
China	1,4	1,4	7,7	8,5	2,3	2,3
UE-10	1,9	2,2	2,4	2,7	1,8	1,8
Países vecinos UE	3,8	5,5	5,2	5,7	16,6	18,8
Estados Unidos	9,7	9,9	8,0	8,4	10,4	9,6
Resto América	11,9	12,5	5,7	6,4	17,9	18,5
Japón	12,9	11,6	3,0	2,7	0,7	0,6
Países del sudeste asiático	6,2	6,3	18,8	17,8	14,2	14,3
India	0,4	0,4	1,8	1,8	0,9	0,8

(1) Comercio Extra-UE-15.

(2) Las columnas no suman 100 ya que no se considera el grupo del resto del mundo y se excluye el comercio Intra-UE15. Además, puede haber pequeñas diferencias entre la columna del total y la suma del resto de columnas debido a las diferentes fechas de extracción de los datos de la base Comtrade.

Fuente: UN Comtrade. Tomado de Havik y Mc Morrow (2006).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

**Método de cálculo del indicador de ventaja comparativa
basado en la balanza comercial**

$$RCA_{icl}^t = \frac{1000}{(X_i^t + M_i^t)} \left[\left(\frac{X_{icl}^t - M_{icl}^t}{X_i^t - M_i^t} \right) \left(\frac{X_{icl}^t + M_{icl}^t}{X_i^t + M_i^t} \right) \right]$$

donde:

X_i^t y M_i^t representan respectivamente las exportaciones e importaciones totales del país i en el año t

X_{icl}^t y M_{icl}^t representan respectivamente las exportaciones e importaciones del cluster cl del país i en el año t

$(X_{icl}^t - M_{icl}^t)$ el saldo comercial del país i para el cluster cl en el año t

$\left(\frac{X_{icl}^t + M_{icl}^t}{X_i^t + M_i^t} \right)$ el peso del cluster cl en el comercio exterior del país i en el año t

$\left(\frac{X_{icl}^t - M_{icl}^t}{X_i^t - M_i^t} \right) \left(\frac{X_{icl}^t + M_{icl}^t}{X_i^t + M_i^t} \right)$ el saldo comercial teórico del cluster cl en el país i en el año t

Fuente: CEPII. Tomado de Havik y Mc Morrow (2006).

Cuadro 37 Indicador de ventaja comparativa según nivel tecnológico e intensidad de los factores de producción

	Contenido tecnológico				
	Alto	Sector TIC	Medio-alto	Medio-bajo	Bajo
	-26,1	-30,1	95,9	13,8	-13,1
	-18,0	-8,1	-94,9	-15,8	135,7
	-19,0	-13,1	-10,1	23,3	44,0
nos UE	-22,8	-20,7	-69,0	-0,4	-26,0
nidos	39,6	8,8	21,3	-6,9	-33,5
érica	-31,3	-25,6	-63,5	1,4	30,5
	56,7	53,8	159,9	12,7	-114,4
sudeste asiático	16,2	25,3	-49,0	-3,9	42,7
	Intensidad de los factores de producción				
	I+D Difícil de imitar	I+D Fácil de imitar	Bienes de capital	Mano de obra	Materias primas
	53,7	-5,2	34,8	-10,9	-79,0
	-117,2	14,4	-25,4	145,5	-25,6
	-15,3	-23,1	14,9	33,6	-14,5
nos UE	-44,6	-21,4	-34,2	-24,0	126,8
nidos	77,5	2,6	-27,9	-39,4	-14,0
érica	-72,0	-30,5	18,0	-8,5	92,9
	122,5	26,4	85,0	-51,5	-189,8
sudeste asiático	-43,8	18,6	-15,0	32,3	6,5

Fuente: UN Comtrade. Tomado de Havik y Mc Morrow (2006).

Un análisis con un desglose sectorial más detallado, muestra que la UE se encuentra muy especializada en seis de los veinte grupos de productos que más han contribuido al crecimiento de las exportaciones mundiales: productos farmacéuticos, productos químicos y motores (con una

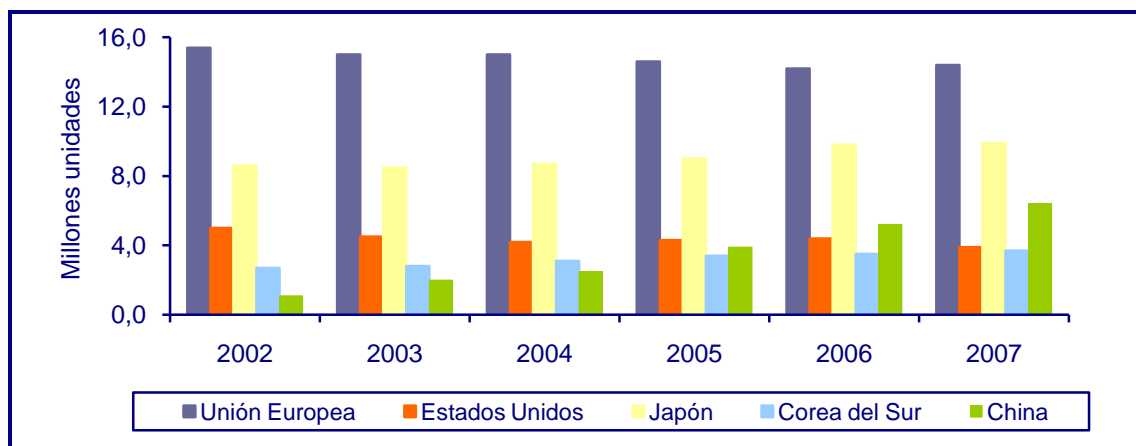
cuota superior al 30% en las exportaciones mundiales), y equipos de medición, aviones y equipamiento especializado (cuota por encima del 20%). Por el contrario, la Unión consigue cuotas inferiores al 10% en tres categorías de productos de las industrias TIC: semiconductores, ordenadores, y piezas y accesorios de ordenadores (Havik y Mc Morrow, 2006).

Este examen también revela que China y la región del sudeste asiático ganan rápidamente terreno en el comercio de los productos con un comportamiento más dinámico. La región del sudeste asiático tiene una posición excepcional en el sector de bienes TIC, con cuotas que superan el 40% en semiconductores, el 30% en piezas de ordenadores y el 25% en telecomunicaciones y ordenadores. El despegue de la RPC se refleja, sobre todo, en casos como el de las telecomunicaciones, los ordenadores y las piezas de ordenadores, en los que obtiene cuotas de mercado que duplican e incluso triplican su cuota global de mercado (Havik y Mc Morrow, 2006).

En todo caso, la rapidez con la que los países del sudeste asiático y China han pasado a dominar la producción de los bienes TIC merece una cuidadosa reflexión en cuanto a la posibilidad de que estos países penetren en otros sectores de contenido tecnológico medio-alto. Por el momento esta amenaza no debe ser dramatizada, ya que hay escasos indicios de que China y los países del sudeste asiático supongan una seria amenaza en el sector de automoción y en el de bienes farmacéuticos, las dos únicas industrias de las seis más dinámicas en las que todavía tienen una presencia relativamente pequeña. Sin embargo, dada la importancia crucial de estas dos industrias para la economía europea, la Unión no puede quedar plácidamente satisfecha con el "status quo".

De hecho, en 2005 China obtuvo por primera vez un superávit en el comercio de vehículos de motor, lo que sugiere que las condiciones competitivas pueden ser mucho más exigentes durante los próximos años. En esta línea, los datos sobre producción de turismos muestran que en 2007 el país chino alcanza un volumen de fabricación cercano a 6,4 millones de unidades, esto es, casi 6 veces más que en 2002, con lo que supera claramente a los Estados Unidos y se sitúa como tercer fabricante mundial sólo por detrás de la UE y Japón.

Gráfico 22 Evolución de la cifra de producción de turismos (2002-2007)



Fuente: ANFAC. Elaboración propia.

La existencia de aproximadamente 100 millones de trabajadores agrícolas poco cualificados con necesidad de incorporarse al sector industrial durante las próximas 1-2 décadas parece apuntar que la ventaja comparativa china va a residir sustancialmente en los productos intensivos en mano de obra todavía durante muchos años. Por ello, dada la mayor cuota de este tipo de exportaciones de la UE respecto a los Estados Unidos y Japón, la Unión se encuentra más expuesta al traslado de la producción estas industrias a China u otros países de bajo coste (Havik y Mc Morrow, 2006).

El proceso de convergencia de las grandes economías emergentes como la RPC puede ser mutuamente beneficioso, con importantes ganancias en términos de renta per capita para ambas partes, ya que es más que seguro que la globalización no es un juego de suma cero (Havik y Mc Morrow, 2006). Sin embargo, China ya ha mostrado su decidido afán por avanzar en la cadena de valor, y sus elevados niveles de inversión en I+D y educación reflejan sus esfuerzos en este ámbito. En consecuencia, dada la rapidez de los cambios en el comercio de algunos productos, y el inexplicable déficit europeo en algunos sectores de nivel tecnológico elevado, dejarse llevar por la complacencia ante el favorable balance de los 90 puede ser un grave error (Denis et al., 2006).

Sin lugar a dudas, el avance en la cadena de valor de la producción china y un cambio en su especialización desde industrias maduras (como el textil) hacia industrias emergentes (como las industrias TIC), y la entrada en la Unión de países con características productivas más similares a las de China, previsiblemente harán que la complementariedad económica entre la

Unión y China se reduzca durante los próximos años. Como señala Barysch (2006), los nuevos Estados miembros se ven afectados de forma más inmediata y directa por la emergencia China, ya que se encuentran especializados en las mismas categorías de productos (textiles, bienes industriales intensivos en mano de obra, productos de electrónica, automóviles, etc.).

Además, la mayor rivalidad comercial entre ambas partes podría llevar a las empresas europeas a modificar su actitud respecto a la transferencia de tecnología a China, hasta el momento más favorable que la de los Estados Unidos, lo que también incidiría negativamente en la complementariedad comercial de ambas partes (Andreosso-O'Callaghan y Nicolas, 2007).

Algunos estudios aprecian un incremento en la calidad de algunos bienes industriales (por ejemplo, en maquinaria, automoción, TIC, productos químicos, etc.), que sumado a los bajos costes de producción, está permitiendo que los productos chinos penetren rápidamente en mercados geográficos anteriormente dominados por las empresas europeas como América del Sur, Oriente Medio, África o la ASEAN (Comisión Europea, 2007d). Por el contrario, no existen evidencias tan claras sobre la posibilidad de que la competencia china se intensifique a corto plazo en el sector servicios. En este segmento las empresas europeas parecen consolidar su fortaleza a través de la oferta de nuevas "soluciones integradas" que van mucho más allá de la venta de bienes estandarizados y de bajo coste del modelo chino (Comisión Europea, 2007d).

Finalmente, tampoco hay que olvidar las oportunidades que el mercado chino presenta a corto y medio plazo para las empresas europeas, con tasas interanuales de crecimiento que pueden rondar entre un 12% y un 14% en determinados sectores de la industria y los servicios (Comisión Europea, 2007d). De tal forma, el reto consiste en conseguir unas adecuadas condiciones para que los fabricantes europeos puedan explotar estas oportunidades, esto es, lograr unas condiciones de competencia claras e iguales para todas las empresas que participan en el mercado chino.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 38 Oportunidades para las empresas industriales europeas en el mercado chino

Sector	Oportunidad*
Maquinaria industrial	La búsqueda de una menor intensidad energética conllevará una mayor demanda de máquinas, generadores y equipos de energías renovables con mayor eficiencia energética, campo en el que destaca la industria europea. Los operadores europeos deben capitalizar su mayor conocimiento en la producción de máquinas innovadoras, integradas y precisas. Las proyecciones apuntan un incremento de las ventas europeas de aproximadamente un 10% anual, lo que convierte a la RPC en el mercado con el mayor potencial de crecimiento de la región de Asia-Pacífico.
Química	En 2004 las importaciones chinas de productos químicos alcanzaron un valor de 44.000 millones de euros. Si las reformas continúan apoyando el crecimiento del mercado en las principales industrias clientes se prevé un crecimiento de alrededor del 10%. Los fabricantes europeos de commodities deberían invertir en la RPC "aguas arriba" en la cadena de valor, mientras que los fabricantes especializados deberían buscar oportunidades de exportación. Las empresas químicas deben utilizar su capacidad para gestionar sus relaciones con los clientes y proveer así I+D y servicios adaptados al cliente. La eficiencia energética y la gestión medioambiental son otros aspectos competitivos clave del sector químico europeo.
Farmacéutica	La longevidad y el envejecimiento de la población impulsarán la demanda de medicinas con efectos preventivos. Se prevé un crecimiento de aproximadamente un 10% anual. Las empresas europeas deberían explorar nuevos canales de distribución (cadenas de distribución minoristas, etc.). La mejora de los DPI puede debilitar el dominio de los genéricos chinos sobre las medicinas del exterior. Además, las empresas europeas pueden introducir las medicinas tradicionales chinas en su cartera de productos europea y beneficiarse así de nuevas oportunidades de crecimiento.
Automoción	Se prevé que la capacidad productiva de la industria china se eleve sustancialmente y exceda notablemente la demanda doméstica. La rápida introducción de nuevos modelos en el mercado doméstico chino garantiza que las empresas europeas exportarán un elevado volumen de partes y accesorios. La mayor competencia en el segmento vehículos de pasajeros puede acelerar el desarrollo de vehículos de bajo coste para uso urbano que también serán comercializados en Europa. La implantación de medidas más estrictas para el control de las emisiones y los carburantes proporcionará ventajas a los fabricantes europeos, ya que los estándares de regulación siguen los adoptados en Europa.
Equipos TIC	Las empresas europeas deberían competir en diseño y no tanto en la producción de commodities. Las exportaciones deberían dirigirse sobre todo a los segmentos en los que la UE ha establecido ventajas competitivas (maquinaria de precisión, tecnologías de eficiencia energética y de reducción de contaminación para empresas químicas, de automoción y del sector agrícola).

* Conclusiones obtenidas tras un amplio estudio documental y 200 encuestas y entrevistas en profundidad con agentes presentes en China.

Fuente: Comisión Europea. Study into the Future Opportunities and Challenges in EU-China Trade and Investment 2006-2010. Elaboración propia.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 39 Oportunidades para las empresas de servicios europeos en el mercado chino

Sector	Oportunidad*
Servicios agrícolas	Existen interesantes oportunidades de exportación en el sector de servicios agrícolas ya que la UE tiene una importante experiencia en la producción orgánica, la producción de alimentos de valor añadido y la gestión sostenible de las tierras. Las empresas europeas también tienen oportunidades de inversión en la economía rural china en áreas como los sistemas de regadío, el ecoturismo y la protección de la biodiversidad. Sin embargo, por el momento las empresas europeas no han podido aprovechar este potencial debido a los obstáculos de acceso a los mercados
Finanzas	El fuerte crecimiento de la economía china requiere nuevas reformas y una mayor apertura de su sector bancario. En la actualidad la cuota de mercado de los bancos europeos es de solo un 0,8% debido a las restricciones existentes, aunque se prevé que alcance un 3,5% en 2010. En el subsector de seguros, el desarrollo del sector privado ofrece oportunidades a las empresas extranjeras. Se prevé que las cuotas de mercado de las aseguradoras europeas pasen de aproximadamente un 0,5% al 5-8% en 2010.
Distribución minorista	Quizás es el sector que ofrece mayores oportunidades a las empresas europeas. Por una parte, estas empresas introducen cada vez más productos chinos en sus mercados domésticos y, por otra, cada vez tienen mayor presencia en el mercado chino (se prevé un crecimiento del 10% hasta 2010). Los distribuidores europeos tienen importantes ventajas competitivas: la gestión de la cadena de proveedores, las compras centralizadas, unos controles de calidad efectivos, la flexibilidad en la gestión, la capacidad de identificar las preferencias de los consumidores locales, etc. Los consumidores chinos cada vez están más dispuestos a pagar precios más altos por una mayor seguridad sobre la calidad de los productos y la seguridad de los alimentos.
Construcción	Se prevé un crecimiento de mercado del 7,5% hasta 2010, con lo que China se convertirá en el mayor mercado mundial de la construcción en un futuro muy próximo. Las empresas europeas tienen habilidades de gestión clave, tienen experiencia en la adopción de tecnologías innovadoras en proyectos de grandes infraestructuras y en la construcción sostenible. Sin embargo, las compañías europeas están siendo excluidas de los mercados más voluminosos (la construcción de viviendas).
Telecomunicaciones	El mercado permanece prácticamente cerrado y parece muy improbable que las empresas extranjeras puedan aumentar su mínima cuota de mercado hasta 2010. Como fórmula para evitar las restricciones en las telecomunicaciones y otros sectores de elevada tecnología, las empresas europeas deberían tratar de establecer alianzas estratégicas con los operadores chinos más influyentes.

* Conclusiones obtenidas tras un amplio estudio documental y 200 encuestas y entrevistas en profundidad con agentes presentes en China.

Fuente: Comisión Europea. Study into the Future Opportunities and Challenges in EU-China Trade and Investment 2006-2010. Elaboración propia.

IV.2.7. Utilización de los instrumentos de defensa del comercio justo

Desde un punto de vista teórico, el objetivo de los instrumentos para la defensa de la competencia consiste en combatir y reparar las distorsiones de mercado creadas por prácticas de comercio injustas llevadas a cabo por terceros países. Sin embargo, a menudo la frontera entre la defensa del comercio justo y la política proteccionista no se encuentra claramente delimitada y

los países sienten la tentación de utilizar estos instrumentos de forma un tanto abusiva e injustificada (Hindley, 2007; Eeckhout, 1997).

De acuerdo con la normativa de la OMC, los instrumentos de defensa del comercio justo comprenden tres tipos de medidas principales: las medidas anti-dumping, las medidas anti-subsidio y las actuaciones de salvaguardia⁹⁸. Las medidas anti-dumping son las que se utilizan más habitualmente, y pretenden evitar que los fabricantes traten de aprovechar los beneficios de su mercado doméstico, a menudo protegido, para penetrar con precios agresivos en los mercados exteriores. En este sentido, se entiende que existe dumping cuando un productor vende en un mercado exterior un producto a un precio inferior al que lo vende en el mercado doméstico o inferior al de su coste de producción más un beneficio razonable.

Por su parte, las medidas anti-subsidio se emplean en contra de cierto tipo de subsidios que las autoridades públicas conceden a los productores nacionales para reducir artificialmente los costes de producción y permitir que las empresas exporten a precios que se alejan de la lógica del mercado. Finalmente, la OMC prevé el uso de medidas de salvaguardia para restringir temporalmente las importaciones de un producto si la industria doméstica resulta seriamente dañada, o se encuentra amenazada de un grave daño, por causa de un imprevisto, acusado y súbito incremento de las importaciones⁹⁹.

En el caso europeo, y de acuerdo con el Artículo 113 del Tratado de la Comunidad Europea, la Comunidad tiene competencias exclusivas para adoptar medidas para proteger el comercio en caso de dumping y de subsidios no reglamentarios. Según el procedimiento establecido, los Estados miembros y los sectores que se sienten perjudicados o bajo amenaza formulan la perti-

⁹⁸ La base legal para estos instrumentos proviene de los acuerdos de la OMC, que han sido transpuestos a la legislación comunitaria por la Regulación del Consejo (EC) N° 384/96 (Regulación básica anti-dumping), Regulación del Consejo (EC) N°2026/97 (Regulación Básica anti-subsidio) y la Regulación del Consejo (EC) N°517/94, 519/94 y 3285/94 (Regulación Básica de salvaguardia).

⁹⁹ Una característica particular del acuerdo de acceso de China a la OMC es el establecimiento de un Mecanismo de Salvaguardia Transitorio Específico de Producto (Sección 16 del acuerdo), que cualquier país importador de la OMC puede utilizar hasta 2014. Según este mecanismo la evidencia de daño que los países deben demostrar es más débil que la requerida habitualmente por la OMC. Además, este mecanismo permite que cualquier país restrinja las importaciones de China de un determinado producto, sin tener que realizar ninguna investigación, si previamente ya se ha justificado que otro país haya utilizado el mecanismo de salvaguardia (Bown, 2007, pág. 19).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

nente reclamación ante la Comisión Europea, y ésta se ocupa de realizar la investigación y de imponer medidas provisionales (aunque las medidas anti-dumping definitivas son adoptadas por el Consejo Europeo).

Cuadro 40 Instrumentos de la UE para la defensa del comercio internacional justo

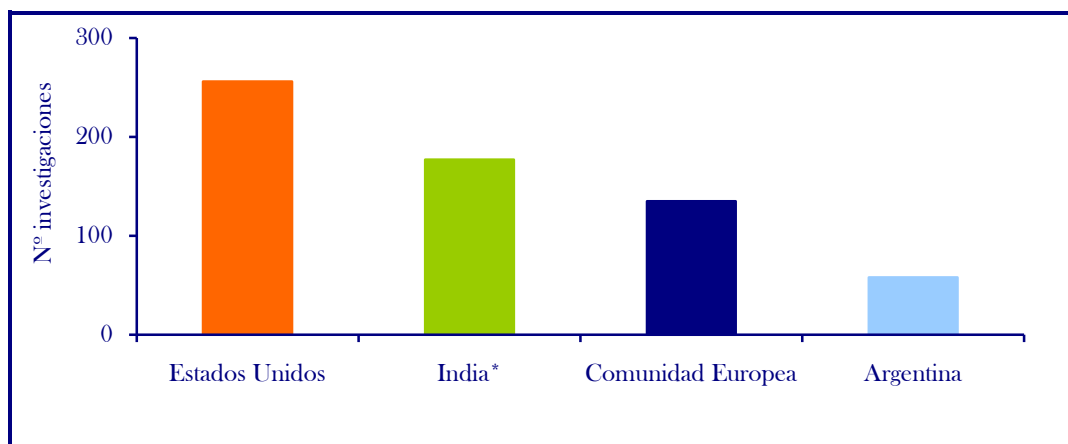
Instrumento	Objetivo	Ambito de aplicación	Práctica a la que afecta	Criterios para la imposición de medidas
Anti-dumping (85% de los casos)	Comercio desleal	Importaciones de empresas de un país concreto	Dumping: precios por debajo de su valor normal en terceros países	<ul style="list-style-type: none"> - dumping/subsidios - perjuicio (o amenaza de perjuicio) a productores europeos de bienes similares <ul style="list-style-type: none"> - relación de causalidad - interés de la comunidad en actuar
Anti-subsidio (14% de los casos) + regulación de líneas aéreas	Comercio desleal	Importaciones de empresas de un país concreto	Ayudas sancionables o prohibidas	
Salvaguardias (1% de los casos) + mecanismos transitorios de salvaguardia	Comercio justo “válvula de seguridad” (uso excepcional)	Importaciones de todos los países	Aumento súbito y masivo de importaciones	<ul style="list-style-type: none"> - repentino aumento de importaciones - grave perjuicio a los productores europeos de bienes similares o que compiten directamente con ese producto <ul style="list-style-type: none"> - relación de causalidad - interés de la comunidad en actuar

Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia.

Hechas estas consideraciones, se ha de apuntar que la Comunidad y los Estados miembros utilizan de forma bastante activa las medidas para la defensa del comercio justo y, muy particularmente, las medidas anti-dumping. Más aún, según algunos autores las medidas anti-dumping siempre han sido la barrera comercial preferida por la UE ante las economías emergentes (Messerlin y Wang, 2008, pág. 8). Así, los datos reflejan que la Comunidad Europea es el tercer agente más activo en la iniciación de investigaciones anti-dumping entre 1995 y 2006, con un total de 362 procesos frente a los 456 de la India y los 375 de los Estados Unidos (Stevenson, 2007).

En todo caso, a pesar de que el ratio de investigaciones que conlleva algún tipo de medida sancionadora es similar al de otros países (alrededor de un 65%), la duración de las medidas sancionadoras en la Unión es muy inferior a la de los Estados Unidos, lo que hace el número de medidas europeas en vigor a 31 de diciembre de 2006 sea de 135, esto es, una cifra muy inferior a las 256 medidas en vigor de los Estados Unidos y a las 177 de la India (Stevenson, 2007).

Gráfico 23 Países con un mayor número de medidas anti-dumping en vigor. 31 de diciembre de 2006.



* Dato a 30 de junio de 2006.

Fuente: Stevenson, C. (2007). Elaboración propia.

La UE, dada su posición de principal exportador mundial, se define como un usuario prudente de los instrumentos de defensa de la competencia, y afirma que trata de aplicar la normativa de la OMC y sus propias reglas de forma consistente, con la expectativa de que el resto de países le correspondan con un trato similar. Sin embargo, lo cierto es que durante los últimos años se ha incrementado muy notablemente el número de investigaciones iniciadas en relación con importaciones procedentes de China (Leng, 2004, pág. 48). En concreto, por cada 1.000 millones de euros importados, entre 2002 y 2006 la Unión ha iniciado el doble de casos anti-dumping contra la RPC que contra el resto de economías (Messerlin y Wang, 2008, pág. 9).

Cuadro 41 Investigaciones iniciadas por la Comisión Europea. 1980-2007.

Periodo	China	Otros países	Total	% China s/Total
1980-1995	58	525	583	9,9
1996-2007	73	307	380	19,2

Fuente: Comisión Europea. Estadísticas de anti-dumping, anti-subsidio y salvaguardia. Elaboración propia.

Existen varias razones que contribuyen a explicar el continuado incremento de las investigaciones de productos chinos. Un primer motivo puede ser la prudencia mostrada por la Unión en los 80 y buena parte de los 90, posiblemente con el deseo de impulsar el acceso de China a la OMC y de mantener una relación amistosa con la RPC (Chen, 2003). En ese periodo entre un 5 y un 10% de los procedimientos anti-dumping europeos afecta a productos chinos, pero la mayor parte de los procedimientos concluye con el ofrecimiento de los exportadores chinos

de respetar unos precios mínimos (sin duda, un acuerdo más favorable para los productores chinos que una sanción anti-dumping que excluyera sus productos del mercado europeo).

Siguiendo a Chen (2003), en esa época la política comercial europea hace gala de una estudiada ambigüedad: por una parte, la Unión trata a China como una economía no de mercado, con lo que puede utilizar más eficazmente los instrumentos de la política de defensa comercial para proteger a los sectores europeos más vulnerables y sancionar el incorrecto comportamiento chino; por otra parte, al no realizar una constatación clara y universal sobre esta condición aplicada en la práctica, conserva suficiente margen para mantener unas buenas relaciones con China a través de una variedad de tratamientos preferenciales diseñados específicamente según el caso y el momento.

Sin embargo, el desarrollo de la estructura institucional de la UE parece modificar el equilibrio de fuerzas dentro de la Unión. Por un lado, al completarse la creación del Mercado Único (1993), se sustituye la mayoría cualificada por la mayoría simple en las votaciones anti-dumping en el Consejo Europeo, lo que simplifica la adopción definitiva de medidas anti-dumping. Por otro lado, los sucesivos procesos de ampliación de la UE significan la entrada de países con menos relaciones económicas con China (tanto en términos de exportaciones como de inversiones), y que por lo tanto no tienen tanto interés en ser prudentes en la adopción de sanciones en contra de las importaciones chinas.

De tal manera, entre 1993 y 1999 los 33 procedimientos que finalizan con la imposición de una sanción a la China culminan con una medida anti-dumping. Comparativamente, en este mismo periodo otros 33 procedimientos en contra de exportadores del Este de Europa y otros países en desarrollo finalizan con un compromiso de revisión de precios, lo que pone de manifiesto un rigor sancionador particularmente estricto en los casos que afectan a productos chinos (Chen, 2003, página 154).

Otro aspecto fundamental que facilita los procedimientos anti-dumping europeos contra China es el tratamiento de economía en transición que la Unión otorga a la RPC en el marco de las investigaciones para la defensa comercial. Este tratamiento se ratifica con la firma del protocolo de adhesión de China a la OMC de 2001, al aprobarse la posibilidad de que la UE

otorgue a China la condición de economía de transición durante un plazo adicional de 15 años¹⁰⁰.

En principio, esta condición de economía en transición no debería tener incidencia alguna en el número de procedimientos antidumping o antisubsidio, ya que simplemente ofrece una base para calcular los derechos antidumping¹⁰¹. Además, ya no se aplica con carácter general a todas las empresas chinas, puesto que a finales de 1998 la UE adaptó sus normas de defensa comercial con el fin de permitir a las empresas solicitar a título individual el tratamiento de economía de mercado siempre que pudieran demostrar la ausencia de intervención estatal en sus precios y costes.

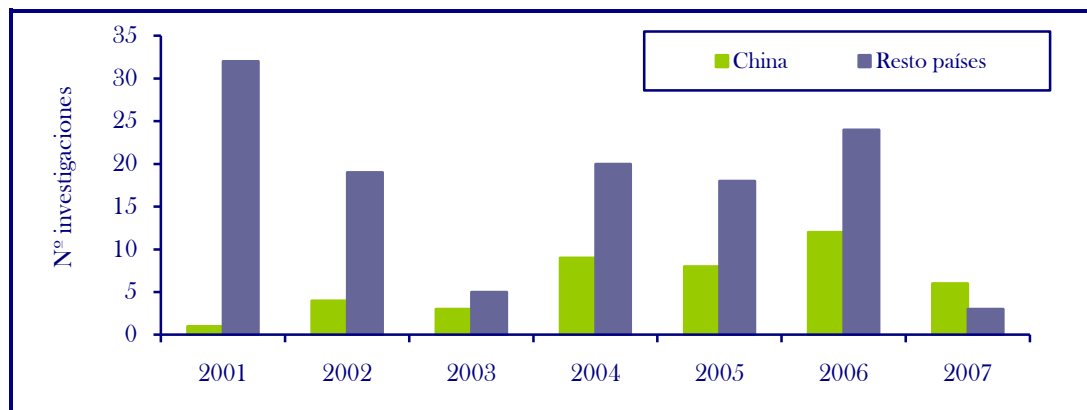
Sin embargo, la aparente neutralidad de esta condición queda en entredicho cuando se observa que en la mayoría de los procedimientos anti-dumping que afectan a empresas chinas la Comisión Europea ha aceptado para el cálculo de costes de producción los países análogos sugeridos por las empresas que han interpuesto la reclamación. Y más aún cuando se aprecia que los países elegidos han sido habitualmente países como los Estados Unidos, Corea del Sur, Japón o Noruega, esto es, países que tienen un desarrollo económico y/o industrial muy superior al de China, dejando así a los productores chinos en situación de clara vulnerabilidad ante las acusaciones de dumping de la UE¹⁰² (Liu y Vandebussche, 2002).

¹⁰⁰ En 2003 China solicitó la obtención del tratamiento de economía de mercado, pero un año más tarde la UE rechazó esta petición al considerar que no se cumplían las condiciones necesarias. Según la Comisión todavía se observa la intervención del Estado en algunas empresas y/o sectores, no hay garantías de cumplimiento de la normativa contable, hay carencias en la legislación de propiedad y quiebras, y además el sector financiero ha de ser sometido a las reglas de mercado.

¹⁰¹ En las investigaciones para la defensa comercial (antidumping y antisubvenciones), las autoridades han de recurrir a los precios y costes comunicados por las empresas consideradas a la hora de determinar la existencia de dumping o de subvenciones. Cuando se trata de países de economía de mercado, los precios y costes utilizados son los comunicados por las propias empresas. En el caso de economías en transición se asume que los precios y costes se ven afectados por la intervención estatal, con lo que las autoridades encargadas de la investigación utilizan los precios y costes de empresas de un tercer país de economía de mercado. Actualmente, un total de diez países (China, Ucrania, Kazajstán, Vietnam, Albania, Armenia, Georgia, Kirzistán, Moldavia y Mongolia), tienen la consideración de economías en transición en las investigaciones para la defensa comercial de la Comisión Europea.

¹⁰² Esta práctica parece haber sido más habitual en el pasado y también se ha encontrado motivada por el escaso interés de los países análogos (en competencia con China), en colaborar en los procedimientos antidumping. No obstante, parece que desde finales de los 90 la Comisión es más cuidadosa en la selección de los países análogos y recurre a otros países con un nivel de desarrollo similar como Méjico o la India (Chen 2003, página 153).

Gráfico 24 Investigaciones iniciadas por la Comisión Europea en relación con procesos de adopción de medidas antidumping y anti-subsidio



Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia.

Otro aspecto con una influencia evidente, aunque de difícil justificación, es el incremento en el volumen de importaciones y en el déficit comercial con China, y unido a lo anterior, el incremento de la rivalidad entre las empresas chinas y europeas. En este sentido, la propia adhesión de China a la OMC en 2001 constituye una causa del mayor número de casos de anti-dumping iniciados por la Unión, ya que gracias a este proceso mejora el acceso de los productos chinos al mercado europeo y al mismo tiempo la RPC acepta las reglas internacionales de defensa del comercio justo (Leng, 2004, pág. 46; Bown, 2007).

Los productos chinos envueltos en casos de anti-dumping se caracterizan por sus agresivos precios, lo que les ha permitido ganar rápidamente cuota de mercado en numerosos mercados, pero al mismo tiempo les convierte en víctimas propiciatorias de las investigaciones europeas (Liu y Vandebussche, 2002). Además, dados los enormes volúmenes de producción, los fabricantes chinos pueden inducir un daño a los productores europeos con relativa facilidad (y la existencia de daño es uno de los requisitos para abrir un proceso de investigación).

Por otra parte, el hecho de que en más del 50% de las ocasiones las empresas chinas acusadas de dumping sean empresas de propiedad estatal (un porcentaje todavía superior en la década de los 80), también influye en el número de casos y en los resultados de las investigaciones. Es más, el hecho de que la empresa sea de propiedad estatal constituye en sí mismo uno de los

argumentos habitualmente empleados por la Comisión para rechazar el tratamiento de economía de mercado en la investigación (Liu y Vandebussche, 2002).

La ignorancia de algunas empresas chinas sobre los procedimientos anti-dumping también afecta al número de casos que concluyen con sanciones. Hasta 1994 ninguna de las empresas envueltas en procedimientos de dumping había respondido a las alegaciones presentadas por la Comisión. Por este motivo, en 1997 el gobierno chino puso en marcha un programa para que las empresas envueltas en estos procedimientos se pudieran dirigir a la Cámara de Comercio, organismo desde el cual se asume la representación de las empresas chinas en los procedimientos anti-dumping.

La primera “victoria” de China desde su acceso a la OMC en un caso de anti-dumping interpuesto por la UE no se produce hasta 2003, cuando la investigación europea concluye que no se está produciendo dumping por parte de la Asociación de Productores de Mecheros de Wenzhou, tal y como había demandado la Federación Europea de Fabricantes de Mecheros. La cooperación de la asociación china con los investigadores europeos permitió demostrar que el coste de producción en Wenzhou era realmente muy bajo y que además el mix de fabricación era completamente diferente, por lo que no se podía producir un perjuicio a los fabricantes europeos.

El incremento en el número de procedimientos anti-dumping también se encuentra relacionado con el aumento de las inversiones de empresas de capital extranjero en China. Según Chen (2003), algunas empresas podrían haber trasladado a la RPC su producción tratando de evitar ser objeto de procedimientos anti-dumping (principalmente empresas de Corea del Sur y Japón). No obstante, estas empresas no habrían conseguido su objetivo, ya que la mayor parte de los procedimientos de investigación afecta a productos fabricados por empresas con capital extranjero (algunos a empresas con capital europeo).

Cabe pensar que, en la medida en que China es un país de enormes dimensiones, que está registrando un cambio socioeconómico drástico en las últimas décadas, probablemente todavía no haya renunciado a algunas prácticas del pasado que suponen falta de transparencia, la concesión de ayudas inaceptables desde el punto de vista del comercio internacional, etc. En este sentido, el aumento de las investigaciones anti-dumping en contra de la RPC no es una cues-

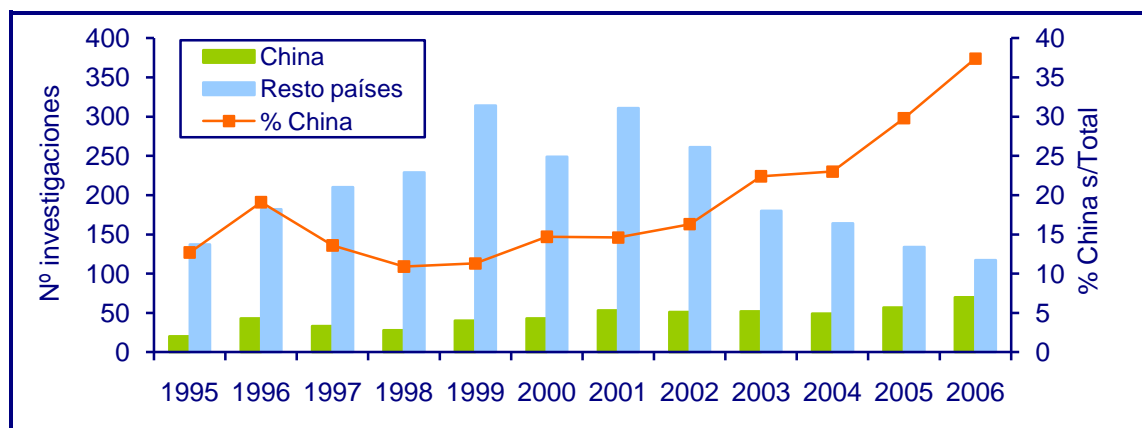
ción exclusiva de la Unión Europea, sino que se extiende por todo el planeta. Concretamente, a pesar de que el número de total de investigaciones anti-dumping se ha reducido desde 2001, el número de casos iniciados contra China no sólo no se ha reducido sino que ha registrado un continuado incremento (Stevenson, 2007).

Los productores chinos disponen de un mercado doméstico cautivo en el que pueden vender sus productos sin competencia de empresas extranjeras, lo que les permite fijar precios artificialmente elevados internamente y llevar a cabo estrategias extremadamente agresivas en precio para captar mercados en el exterior (al tiempo que se benefician de las “economías de escala” de grandes volúmenes de producción). Igualmente, la percepción de ayudas públicas ilegales constituye otro mecanismo que favorece las prácticas de dumping, ya que estas ayudas permiten a las empresas poner en el mercado productos por debajo de su valor de coste.

China ha canalizado importantes subsidios a las industrias nacionales, en particular a empresas destinadas a convertirse en campeones nacionales o regionales. Estas empresas también se han beneficiado de políticas preferentes, como puede ser un acceso privilegiado al sector financiero. En algunos casos, como en la automoción y el acero, la totalidad del sector se ha beneficiado de una política industrial diseñada para favorecer la producción doméstica y desplazar las exportaciones. Asimismo, la RPC ha desarrollado un sistema impositivo que ofrece beneficios fiscales en función del uso de los recursos locales o del nivel de exportaciones.

Además, la RPC se ha lanzado a una carrera en la búsqueda de recursos del exterior y las autoridades públicas chinas han optado por subvencionar las importaciones de materias primas ya que consideran que esta actuación constituye un elemento crítico de la estrategia de crecimiento del país. Al mismo tiempo, China limita las exportaciones de algunos recursos naturales domésticos abundantes, caso del carbón, metales preciosos, pieles y seda, lo que eleva artificialmente el precio de estas materias primas en los mercados mundiales. Como resultado, las industrias locales se ven doblemente beneficiadas ya que compran sus recursos más baratos al tiempo que sus competidores se ven obligados a comprar más caro que el teórico precio de libre mercado.

Gráfico 25 Total de investigaciones anti-dumping iniciadas contra China y el resto del mundo. 1995-2006.



Fuente: Stevenson (2007). Elaboración propia.

Sin embargo, tampoco se ha de ocultar que la actuación de la Comisión Europea en las investigaciones anti-dumping no siempre se atiene estrictamente a las reglas del juego limpio. En este sentido, el análisis de las investigaciones europeas anti-dumping contra China pone de relieve algunas cuestiones que merecen una detenida reflexión: i) las empresas europeas que protestan por prácticas anti-dumping son generalmente empresas dominantes en mercados muy concentrados (incluso a menudo empresas monopolísticas que controlan el 100% de la producción); ii) los argumentos de los productores chinos acerca de la menor tecnología y el menor valor añadido de sus productos (que justificaría su precio más barato), rara vez han sido considerados; iii) en algunos casos el nexo causal establecido por la Comisión Europea entre las importaciones chinas y el daño sufrido por la industria europea ha resultado más bien débil; y iv) la UE ha impuesto unos aranceles de aproximadamente un 40% a los productos chinos, y cuando la investigación afectaba a productos de varios países, normalmente se han fijado los aranceles más altos para los productos chinos (Liu y Vandebussche, 2002).

Eeckhout (1997) también se muestra crítico con la actuación de la Unión Europea e incide en la condición de economía no de mercado de China. El estudio de varios casos prácticos realizado por este autor demuestra que existen fallos en la aplicación de la política anti-dumping en la Unión Europea, y dado que el establecimiento de unos precios de exportación iguales o superiores a sus precios domésticos no garantiza que los productores chinos no vayan a ser objeto de investigaciones anti-dumping, la única opción segura para los exportadores chinos consiste en conocer "a priori" cuál va a ser el país análogo que la Comisión va a elegir en una

potencial investigación (algo evidentemente imposible), o bien dejar de exportar a la Unión. Es más, según Eeckhout los niveles de utilización de medidas anti-dumping contra China en la Unión y en el resto del mundo demuestran que las economías desarrolladas contemplan los instrumentos anti-dumping como la principal medida de protección frente a las importaciones de China.

En esta misma línea, Hindley (2007) considera que en la Unión a menudo se recurre a las medidas anti-dumping en lugar de a las medidas de salvaguardia porque las medidas anti-dumping atribuyen la responsabilidad de los problemas de la industria europea a las injustas prácticas de los exportadores extranjeros. Lo que es más preocupante, según este autor, el uso de medidas anti-dumping degenera de forma muy fácil en una actitud proteccionista, ya que las dificultades intrínsecas de los cálculos de los procesos anti-dumping dejan amplio margen para que las autoridades nacionales preocupadas por la protección de los productores locales realicen estos cálculos de la forma más desventajosa posible para los productores extranjeros¹⁰³, demuestren las prácticas de dumping y adopten las medidas consecuentes. Así, existen varios estudios que demuestran que tanto la Comunidad Europea como los Estados Unidos han utilizado metodologías, como mínimo, dudosas en sus procedimientos de investigación anti-dumping (Lindsay e Ikenson, 2002; Hindley, 1988; Hindley, 1997).

Por el lado contrario, tampoco cabe ignorar que la Comunidad Europea y los Estados miembros son objeto de un número muy importante de actuaciones de investigación. El enorme volumen de actuaciones anti-dumping muestra una creciente actividad de los países en desarrollo y, en cierta forma, refleja que el uso (y el abuso) de estas medidas ya no constituye una potestad exclusiva de los países ricos. Las prácticas anti-dumping se han extendido y han surgido dudosas reglas y metodologías para gestionar supuestas amenazas que en realidad representan un serio obstáculo al comercio mundial (Hindley, 2007; Bown, 2007).

En un contexto como el actual, marcado por el boom de las exportaciones de países como la RPC o la India, que no se distinguen precisamente por su política de transparencia comercial,

¹⁰³ Los cálculos de procesos anti-dumping, sencillos en apariencia, entrañan numerosas complejidades metodológicas en la práctica: la evolución de los precios domésticos y de los bienes exportados, la imputación de costes generales, el margen razonable, etc.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

puede resultar sorprendente que hasta el reciente repunte de las acciones contra China las exportaciones europeas hayan provocado el mayor número de medidas de acciones de defensa por parte de terceros países. Los datos reflejan que al cierre de 2007 hay un total de 147 medidas vigentes en contra de exportaciones europeas, medidas interpuestas principalmente por los Estados Unidos (25), pero también por la India (19), Brasil (12), Ucrania (10), Turquía (9) y China (10) (Comisión Europea, 2008c).

Cuadro 42 Posicionamiento de la UE en el uso de las medidas anti-dumping y anti-subsidio

	Investigaciones de la Comunidad (casos defensivos)	Investigaciones contra la Comunidad o sus Estados Miembros (casos en contra)	% casos defensivos /casos en contra
4	299	394	75%
0	185	219	85%
4	114	175	65%

Fuente: Stevenson et al (2005). Evaluation of EC Trade Defence Instruments.

Únicamente la rápida trayectoria ascendente en el número de investigaciones anti-dumping en contra de China, y la disminución de las iniciaciones en contra de la Comunidad Europea (unas 10 investigaciones de media entre 2004 y 2006 frente a cerca de 60 entre 1999 y 2001), ha permitido que la Comunidad deje de ocupar el primer lugar del ranking de países con más medidas en su contra. Así, resulta sorprendente observar que el número de investigaciones iniciadas contra productos europeos prácticamente triplica la cifra de los Estados Unidos y más que triplica la de Japón.

En lo que se refiere particularmente a China, a pesar de que el número de investigaciones anti-dumping iniciadas en contra de la Unión Europea es más bien modesto (un total de 11 entre 2003 y 2007), la Comisión se muestra relativamente preocupada por la falta de transparencia de los procedimientos iniciados por las autoridades chinas, por lo que se ha propuesto compartir con China su operativa de gestión de los procedimientos anti-dumping (Comisión Europea, 2008c, pág. 7). Así, en línea con lo señalado respecto a las medidas adoptadas por la UE, las investigaciones anti-dumping iniciadas por China contra exportadores europeos básicamente responden a una finalidad proteccionista (Bown, 2007).

Cuadro 43 Ranking de países con un mayor número de investigaciones anti-dumping iniciadas en su contra. 1995-2006.

Ranking	País	Número investigaciones
1º	China	539
2º	UE y Estados miembros	501
3º	Corea del Sur	227
4º	Estados Unidos	172
5º	Taiwan	172
6º	Japón	133
7º	Indonesia	128
8º	India	119
9º	Tailandia	102
10º	Rusia	93

Fuente: Stevenson (2007). Elaboración propia.

Antes de concluir este apartado, hay que señalar que la Unión Europea se encuentra lejos de tener una posición de consenso en cuanto a la utilización de los instrumentos de la defensa de la competencia. De esta manera, existe una clara división entre los Estados miembros más partidarios de hacer un uso limitado de los instrumentos de defensa comercial (Alemania, Suecia y el Reino Unido), y los Estados más favorables a moderar la importación de bienes asiáticos a través de un intenso uso de este tipo de instrumentos (por ejemplo, Italia, Francia, España y Polonia).

Dejando a un lado la cuestión de las nacionalidades, también se observa un conflicto de intereses entre los agentes económicos más y menos competitivos. Por un lado, las asociaciones de los sectores de actividad más vulnerables solicitan una mayor protección en Europa contra la competencia de la RPC y un mayor protagonismo de las políticas públicas en las relaciones económicas UE-China. Por el lado contrario, las grandes empresas multinacionales reclaman la intervención pública de las autoridades europeas para promover sus intereses en China (en términos de acceso a este mercado), y se posicionan claramente a favor de un mayor protagonismo del mercado en las relaciones con la RPC (Chen, 2003).

En definitiva, parece deseable que en los próximos años, a medida que se desarrolle un marco legislativo que propicie condiciones de economía de mercado en China, y conforme vaya aumentando la sensibilidad sobre los requisitos necesarios para el cumplimiento de la legalidad internacional, cada vez sean más las empresas chinas que reciban un tratamiento de mercado. A tal fin, se observa la necesidad de continuar estrechando los mecanismos de colaboración,

especialmente si se desea evitar conflictos tan graves como el experimentado con el textil en 2005, y que marcó momentos de profunda crisis en las relaciones político-económicas entre ambos socios.

IV.2.8. El conflicto del sector textil entre la Unión Europea y China

El 1 de enero de 2005 finaliza la aplicación del Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio sobre los Textiles y el Vestido¹⁰⁴, que contemplaba un periodo de diez años (1995-2004) para la progresiva eliminación del sistema de cuotas en el sector textil. A partir de esta fecha los productos del sector textil se incorporan a las disposiciones de las normas generales del acuerdo GATT de 1994 de la OMC, con lo que las importaciones únicamente pueden ser objeto de cuotas provisionales de emergencia.

El impacto de esta liberalización en el mercado europeo no se hace esperar. En el primer trimestre de 2005 las importaciones de diversos productos textiles procedentes de China (jerseys, pantalones, camisetas, etc.), registran tasas de crecimiento de entre un 200% y un 500% respecto al mismo periodo de 2004. Los acontecimientos que se suceden en los siguientes meses reflejan que, a pesar del largo periodo de transición contemplado, ni los países con mayores intereses en el sector (Francia, Italia y España), ni la industria textil europea en su conjunto, pensaban que se produciría semejante "boom" de las importaciones.

A mediados de abril de 2005 la Comisión Europea abre una investigación sobre la importación de nueve categorías de productos chinos. Se trata de una actuación "de urgencia" que tiene por objeto salvaguardar los intereses del sector productor europeo. A partir de ese momento, las negociaciones de abril y mayo entre la Comisión y el gobierno chino ponen de manifiesto la dificultad de alcanzar un acuerdo, y ambas partes reaccionan con actuaciones unilaterales de carácter, como mínimo, poco amistoso.

¹⁰⁴ El Acuerdo de la OMC sobre Textiles y Vestido de la Ronda de Uruguay sustituyó el Acuerdo Multi-fibras que rigió el comercio de textiles desde 1974 hasta el final de la Ronda Uruguay.

La Comisión Europea trata de atender las reclamaciones del sector textil europeo y, especialmente, de algunos de los Estados miembros con mayores intereses en el sector, para intentar contener de alguna forma la avalancha de productos chinos. El conflicto provoca una división de los Estados miembros en dos grupos: por una parte, los países del norte de Europa (Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda y Suecia), se posicionan a favor del libre comercio; por otra, los países del sur (Francia, Grecia, Italia, Portugal y España), los que cuentan con un mayor número de trabajadores en el sector, reclaman la protección del mercado europeo.

Hay que tener presente que el sector europeo de textil y confección en esas fechas tenía una relevancia nada desdeñable en la economía europea, ya que generaba aproximadamente un 4% del valor añadido y un 7% del empleo de la industria manufacturera europea¹⁰⁵. Además, se ha de considerar que el sector textil europeo ya había atravesado una pequeña recesión en 2001 y 2002, con recortes en los niveles de producción y en el empleo, con lo que la avalancha de productos chinos podía suponer un severo revés, prácticamente definitivo, a muchas de las empresas del sector, en su mayoría pymes¹⁰⁶.

De tal forma, las presiones de algunos de los Estados miembros y los intereses de una industria importante y seriamente debilitada motivan la intervención de la Comisión Europea. Se trata de una intervención que cuenta con argumentos legales a su favor, ya que en el acuerdo de adhesión de China a la OMC se contempla una cláusula de salvaguardia específica del sector textil que concede una protección limitada a algunas categorías hasta fin de 2005 (con un límite de crecimiento de las importaciones del 7,5% en 2005). Sin embargo, la Comisión también es consciente de la temporalidad de esta protección, y lo que es más importante, valora con preocupación los efectos negativos que una actuación unilateral de este tipo puede ocasionar en sus relaciones económicas y comerciales con la RPC.

¹⁰⁵ Según Euratex, la Asociación Europea de Fabricantes de Textil, en 2004 el sector textil de la UE-25 se encontraba integrado por cerca de 200.000 empresas y generaba casi 2,4 millones de puestos de trabajo.

¹⁰⁶ Las empresas de menos de 50 trabajadores generan un 60% del empleo y prácticamente un 50% del valor añadido del sector.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 44 Cronología del conflicto textil entre China y la UE

1 de enero de 2005	Expira el sistema global de cuotas de comercio impuesto por la OMC
22 de abril de 2005	Peter Mandelson, Comisario Europeo de Comercio, recomienda abrir una investigación sobre el sector textil chino por el incremento de las importaciones del país asiático.
25 de abril de 2005	Bruselas abre una investigación sobre nueve productos textiles chinos.
26 de abril de 2005	China rechaza con firmeza la iniciativa de la Unión Europea para limitar sus exportaciones de textiles.
2 de mayo de 2005	La Comisión intenta llegar a un acuerdo amistoso con China sobre las importaciones.
17 de mayo de 2005	Mandelson propone a la Comisión Europea urgir a China para que cumpla un límite sobre dos tipos de productos textiles.
20 de mayo de 2005	China anuncia que subirá las tarifas a la exportación de 74 categorías de productos textiles chinos.
27 de mayo de 2005	La Unión Europea lleva su disputa con China por el textil a la OMC.
27 de mayo de 2005	Bruselas pide la apertura formal de las conversaciones con China sobre las dos categorías de textiles (camisetas e hilo de lino), que son masivamente exportadas a la Unión Europea.
29 de mayo de 2005	China reitera que se opone firmemente a la intención de la UE de imponer cuotas a las importaciones de textiles.
30 de mayo de 2005	China retira las tasas a la exportación de 81 productos textiles chinos.
10 de junio de 2005	Bruselas y China mantienen una reunión clave para acabar con el conflicto textil.
12 de junio de 2005	China acepta límites del 8% al 12% en la exportación de una decena de productos textiles.
13 de junio de 2005	China y la Comisión Europea llegan a un primer acuerdo que aparentemente pone fin a la crisis comercial de los textiles. El Gobierno asiático se compromete a limitar la entrada de 10 productos chinos en el mercado europeo hasta finales de 2007.
28 de junio de 2005	China solicita a la Unión Europea que no precipite una guerra comercial sobre el calzado similar a la de los textiles.
21 de agosto de 2005	La Unión Europea bloquea las importaciones de blusas chinas, que se suman a las de jerseys y pantalones.
23 de agosto de 2005	Millones de jerseys y pantalones chinos destinados al mercado europeo están bloqueados en los puertos europeos.
24 de agosto de 2005	Los Veinticinco aceptan flexibilizar las cuotas a los productos textiles chinos para que puedan entrar todas las mercancías retenidas en los puertos europeos.
25 de agosto de 2005	La UE y China comienzan la primera ronda de negociaciones en una atmósfera "constructiva y amistosa". Esta primera reunión finaliza sin acuerdo.
29 de agosto de 2005	La comisión de expertos enviada por la UE a Pekín regresa sin alcanzar un acuerdo, aunque aseguran que seguirán negociando.
29 de agosto de 2005	Mandelson anuncia que pedirá a la Unión Europea desbloquear los textiles chinos de las aduanas.
31 de agosto de 2005	España, Francia e Italia rechazan las propuestas del Comisario Mandelson.
2 de septiembre 2005	La reunión sobre los textiles chinos entre los Veinticinco finaliza sin acuerdo.
5 de septiembre 2005	La Unión Europea y China logran cerrar un acuerdo para resolver el conflicto textil que mantiene bloqueadas millones de prendas procedentes del país asiático.

Fuente: www.elmundo.es (septiembre de 2005). Elaboración propia.

Por su parte, China reacciona de modo firme y defiende su derecho a exportar a la UE sin ningún tipo de cuotas ni limitaciones al comercio, aunque se trata de una reacción cuidadosamente medida. En los meses de mayo y junio de 2005 China se encuentra en una delicada posición negociadora, ya que el conflicto del textil no sólo afecta al mercado europeo, sino

también al estadounidense¹⁰⁷. De tal forma, la RPC estudia sus movimientos con cautela, ya que mantiene simultáneamente una disputa comercial con las dos principales potencias económicas mundiales, que a su vez son los dos principales mercados para los productos chinos.

Cuadro 45 Cronología del conflicto textil entre China y los Estados Unidos

5 de mayo de 2005	China critica la propuesta de los Estados Unidos de imponer cuotas a las importaciones de textiles.
19 de mayo de 2005	Estados Unidos amplía la lista de productos textiles chinos que serán sometidos a restricciones en su importación.
6 de junio de 2005	El diálogo entre China y los Estados Unidos sobre el conflicto textil se estanca tras la puesta en marcha por parte de Estados Unidos de procesos de salvaguardia contra siete productos chinos.
8 de julio de 2005	Estados Unidos y China mantienen la segunda ronda de diálogo sobre el conflicto textil.
18 de agosto de 2005	Estados Unidos y China no consiguen llegar a un acuerdo en la negociación sobre textiles.
30 de agosto de 2005	Una vez finalizada la ronda de negociaciones de la Unión Europea con las autoridades de Pekín, Estados Unidos reanuda el diálogo con China.
1 de septiembre 2005	Estados Unidos reconoce el fracaso de las negociaciones textiles con China para limitar la entrada de textiles baratos.

Fuente: www.elmundo.es (septiembre de 2005). Elaboración propia.

Finalmente, en la reunión del 10 de junio de 2005 se logra un acuerdo en el que se pacta el ritmo de crecimiento de las importaciones chinas de productos textiles hasta fin de 2007. El acuerdo abarca diez categorías de productos y limita la tasa de importaciones de productos chinos, al tiempo que permite un crecimiento "justo y razonable" de las exportaciones chinas. Desde el punto de vista de la UE, se trata de un acuerdo que pretende asentar las bases de una estrategia a largo plazo para las importaciones textiles de China. De tal forma, si bien la cláusula de salvaguardia concedía una protección limitada durante 2005, el nuevo acuerdo consigue una cobertura para un mayor número de productos y durante un periodo de tiempo más largo.

Este acuerdo afecta a 10 de las 35 categorías de importaciones chinas liberalizadas el 1 de enero de 2005 y abarca todas las categorías de mayor preocupación para la industria textil europea, la mayoría de las señaladas por la Asociación Europea Fabricante de Textil, y además dos categorías de productos sobre las que la UE ya había lanzado procesos de consulta formales siguiendo las reglas de la OMC.

¹⁰⁷ En los Estados Unidos también se impusieron limitaciones a la importación de productos chinos con incrementos de aranceles en diversas categorías, principalmente la de productos textiles, tras haber experimentado las importaciones de China un aumento del 38% en los primeros 6 meses del año.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Según lo pactado, se limita el crecimiento de las importaciones chinas en estas categorías de productos a tasas interanuales de entre el 8% y el 12,5%¹⁰⁸. No obstante, se trata de tasas de crecimiento que toman como base las importaciones del periodo enero-marzo de 2005, el primer trimestre tras la eliminación de las cuotas, y que representan incrementos reales de entre un 50% y un 500% respecto al mismo periodo de 2004. Así, el acuerdo permite que en 2005 las importaciones aproximadamente se tripliquen en prácticamente todas las categorías de estos productos, siendo en realidad en 2006 y 2007 cuando las señaladas tasas del 8% al 12,5% tienen un sentido real¹⁰⁹.

Cuadro 46 Tasas de crecimiento pactadas para las importaciones chinas de textil y vestido (acuerdo de 10 de junio de 2005)

Producto	Unidad	Importaciones 2005	Tasas de crecimiento %		
			2005	2006	2007
...	1.000 unid.	181.549	8,0%	10,0%	10,0%
...ones de caballero	1.000 unid.	316.430	8,0%	10,0%	10,0%
...	1.000 unid.	73.176	8,0%	10,0%	10,0%
...etas	1.000 unid.	491.095	10,0%	10,0%	10,0%
...os	1.000 unid.	24.547	10,0%	10,0%	10,0%
...dores	1.000 unid.	205.174	10,0%	10,0%	10,0%
...s de lino	Toneladas	4.309	10,0%	10,0%	10,0%
...s de algodón	Toneladas	55.065	12,5%	12,5%	12,5%
...de cama	Toneladas	14.040	12,5%	12,5%	12,5%
...lería de mesa y cocina	Toneladas	10.977	12,5%	12,5%	12,5%

Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia.

A través de este acuerdo la Unión Europea consigue un nuevo periodo de ajuste para su industria textil y se posterga el premio de la liberalización del mercado para los productos chinos. A cambio, la UE se compromete a poner fin las investigaciones en curso sobre estos productos. Tal y como señalaba una vez cerrado el acuerdo el Comisario de Comercio Peter Mandelson durante una visita a Pekín "...por supuesto los fabricantes de textiles europeos conocían que el sistema de cuotas desaparecería a comienzos de 2005. Sin embargo, el desarrollo de China ha

¹⁰⁸ En cuanto a los productos no cubiertos por el acuerdo y en cuanto a los que sí lo están, pero a partir de 2008, la UE se reserva el derecho de emprender las acciones de defensa oportunas.

¹⁰⁹ Aunque el pacto de junio de 2005 estableció las bases del acuerdo textil, en septiembre de 2005 fue necesario revisar sus condiciones para dar mayor flexibilidad a las tasas de crecimiento de las importaciones de las distintas categorías de productos, permitiendo compensaciones entre las cuotas de los diferentes productos y los distintos años.

sido tan veloz que nadie podría haber anticipado la capacidad industrial y exportadora que China ha conseguido" (Mandelson, 2005).

Sin embargo, no se trata de un argumento demasiado convincente y, probablemente, tampoco razonable. Como recogen Crossick et al. (2005), las autoridades chinas argumentaban que los fabricantes europeos habían dispuesto de 10 años para prepararse para la abolición de las cuotas y, no sólo eso, sino que ponían de relieve la necesidad de exportar 800 millones de camisetas para poder comprar un único Airbus.

En esta línea, el embajador chino en Francia, Ma Zhengang, durante la celebración de unas jornadas celebradas en París criticaba que, a pesar de que el final del Acuerdo Multifibras había sido acordado 10 años antes y Europa había dispuesto de suficiente tiempo para reformar su sector textil y afrontar el cambio, no se había adoptado ninguna medida y, en lugar de ello, se habían utilizado las cuotas hasta el último momento. En consecuencia, en cuanto se eliminaron las cuotas y se produjo el inevitable incremento de las exportaciones chinas, la UE culpó exclusivamente a China y adoptó medidas proteccionistas (Zhengang, 2006).

En efecto, el destacado incremento de las exportaciones de textiles de China hacia Europa y los Estados Unidos era en cierta forma natural e inevitable, ya que durante un largo periodo de tiempo se habían mantenido severas restricciones sobre algunos artículos textiles chinos. La particular mecánica del acuerdo permitía a la UE (y también a los Estados Unidos, Canadá y Noruega), retrasar la eliminación de las cuotas a las importaciones hasta el punto de que aproximadamente cuatro quintas partes de estas cuotas seguían en vigor a finales de 2004 (Heron, 2007).

Además, desde el punto de vista de las autoridades chinas la reacción europea (y estadounidense) fue exagerada. El comercio textil representa sólo un 7% del comercio total entre China y la UE, y no era lógico que la Unión y los Estados Unidos adoptasen medidas proteccionistas para proteger unos pocos miles de sus trabajadores cuando este sector genera unos 19 millones de empleos en la RPC¹¹⁰, máxime cuando para obtener este beneficio China había tenido que

¹¹⁰ Esta visión es compartida por Spector (2005), quien apunta que para salvar unos pocos miles de empleos en Francia, se puso en cuestión el proceso de liberalización del sector textil, un importante factor de desarrollo de China y la India, países en los que vive más de la mitad de la población pobre del planeta.

realizar importantes cesiones y asumir relevantes costes en otros ámbitos para conseguir el acceso a la OMC.

Es más, aunque el textil es uno de los pocos sectores en los que China disfruta de una ventaja competitiva, los beneficios reales que reporta a la economía china son limitados, ya que muchas de las exportaciones corresponden a empresas con capital extranjero o a joint ventures que se quedan con la mayor parte de los beneficios. De tal forma, algunos responsables chinos afirman que por cada camiseta exportada la RPC obtiene únicamente una décima parte del beneficio (Zhengang, 2006).

En esta misma línea crítica, Dai (2006) señala que el conflicto del sector textil es una espada de doble filo que refleja que la UE es partidaria del libre comercio cuando se trata de exportar, pero no tanto cuando se trata de importar. En efecto, la sucesión de acontecimientos, las reuniones de máximo nivel mantenidas en mayo y junio, parecen evidenciar que en las negociaciones del sector textil se tuvieron en cuenta argumentos y razones ajenos a los de la normativa de comercio internacional. Por supuesto, la Unión Europea no tenía interés en seguir el pertinente procedimiento de investigación contemplado para este tipo de situaciones, pero como se deduce de la evolución del proceso de negociaciones, tampoco China estaba plenamente convencida de que una solución no pactada fuera lo más favorable (quizás pensando en otras actuaciones desarrolladas en su propio mercado doméstico).

El caso del sector textil constituye un relevante ejemplo de la utilización de las medidas de salvaguardia contra las importaciones chinas. No obstante, no es ni el primer ni el único caso de este tipo de actuaciones, ya que el empleo de este tipo de medidas de defensa se retrotrae a 2002, cuando la UE recurrió a las medidas de salvaguardia ante el incremento de importaciones de acero de la RPC. En este sentido, hay que destacar que el impacto de las medidas de salvaguardia habitualmente es mucho mayor que el de las medidas anti-dumping y, por ejemplo, se estima que el impacto de la medida de salvaguardia impuesta en el caso del acero fue equivalente a la imposición de unas 10 medidas anti-dumping (Messerlin y Wang, 2008, pág. 9).

Resulta preocupante pensar que, tal y como afirman algunos autores, la mayoría de las medidas europeas de salvaguardia y anti-dumping sólo responden a fines proteccionistas (Messerlin y Wang, 2008), sobre todo cuando la experiencia demuestra que las medidas de defensa de comercio justo raramente protegen a quienes teóricamente afirman defender, esto es, a los fabricantes y productores de los bienes que compiten con estas importaciones (Messerlin, 2001). Así, por ejemplo, en el conflicto del textil se estima que el coste soportado por los consumidores franceses hubiera sido siete veces inferior si se hubiera optado por compensar directamente a los trabajadores afectados en lugar de implantar unas nuevas cuotas transitorias a la importación de textiles de China (Spector, 2005).

A modo de conclusión, el conflicto del textil pone de manifiesto que en una situación crítica la Unión prefirió hacer valer su mayor poder de negociación político y económico, olvidando temporalmente su máxima de actuación de "comercio libre y justo" y otras referencias como la ayuda a los países en desarrollo (Heron, 2007). Pero, quizás más importante, la resolución pactada del conflicto parece reflejar que la Unión Europea y China, por el momento se encuentran obligadas a entenderse en beneficio mutuo.

IV.3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

IV.3.1. Marco teórico de los flujos de inversión extranjera directa

Desde que Dunning enunciara los principales motivos que explican la creación de las empresas multinacionales (ver apartado II.2.1), se considera que el fenómeno del auge de las multinacionales se encuentra estrechamente ligado al incremento en los volúmenes de inversión extranjera directa (IED). No obstante, ya no son solamente los grandes gigantes empresariales los que deciden establecerse en el exterior, sino que cada vez más empresas de tamaño mediano-grande deciden en algún momento crear una filial en el extranjero o tomar una adquisición en una empresa extranjera.

Precisamente, una de las principales limitaciones atribuidas a la teoría de Dunning es que apenas considera la influencia de la cooperación interempresarial de las empresas de menor dimensión en sus decisiones de inversión exterior. Además, también se critica el carácter estático de la teoría de Dunning, esto es, su incapacidad para incluir la evolución en la gestión de las

empresas a lo largo del tiempo. En este sentido, teorías posteriores, como la de la escuela de Uppsala, contemplan el proceso de internacionalización de la empresa no como la elección de una estrategia de penetración para cada mercado, sino como un proceso evolutivo de aprendizaje en los mercados exteriores (Johanson y Wiedersheim, 1975).

Según estas teorías más recientes, las empresas parten de fórmulas de acceso a los mercados exteriores que conllevan un riesgo reducido, como la exportación indirecta o la contratación de agentes en el extranjero, y sólo a medida que transcurre el tiempo y adquieren más conocimientos sobre la venta en el extranjero se plantean estrategias que implican un mayor riesgo como el establecimiento de redes comerciales propias. Esta concepción de la internacionalización sirve para explicar mucho mejor la proyección exterior de las empresas de pequeño y mediano tamaño que carecen de recursos para adoptar estrategias más arriesgadas.

Por otra parte, los datos de inversión reflejan que durante los últimos años se han producido importantes cambios en las causas que propician los flujos internacionales de capital. En la actualidad, los movimientos de capital a corto plazo ("hedge funds", fondos de inversión, etc.) entre economías desarrolladas tienen un mayor peso en el volumen de flujos transnacionales de capital, mientras que antiguamente los movimientos de capital a largo plazo que dirigían los ahorros de los países ricos hacia los países menos desarrollados con necesidad de financiación tenían una importancia comparativamente muy superior.

Al igual que sucedió en su momento con el comercio internacional de bienes, el incremento del flujo de capitales entre fronteras ha suscitado un debate sobre el impacto de este fenómeno sobre los países receptores y emisores de estos flujos de capital. Sirvan unos pocos datos para ilustrar la importancia del fenómeno: el stock de capital extranjero sobre el PIB mundial se ha elevado del 9% en 1990 a cerca del 23% en 2003 (Denis et al., 2006), y en el caso de la economía europea, en 2004 un 25% del empleo y un 18% del valor añadido del sector industrial se encuentra controlado por capital extranjero.

Cuadro 47 Stock de inversión extranjera directa en la UE-15 y los Estados Unidos

(% stock de inversión extranjera directa sobre el Valor Añadido I)

	IED Entrante				IED Saliente			
	UE-15		Estados Unidos		UE-15		Estados Unidos	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Total	7	18	8	12	8	25	10	16
Industria	11	18	20	30	17	28	22	25
Construcción	0	1	0	1	1	3	1	1
Servicios	7	27	8	13	8	35	10	22

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

A tenor de las persistentes restricciones a los movimientos migratorios y la creciente escasez de trabajadores en las envejecidas economías desarrolladas, parece probable que el espectacular crecimiento en los flujos de IED se mantenga e incluso se intensifique durante las próximas décadas. Así, el crecimiento de los flujos de IED puede ser considerado, en parte, como una especie de sustitutivo de los flujos de trabajo.

Indudablemente, el aumento de la inversión extranjera directa ha contribuido a la integración global de la industria y del sector servicios y, en términos más genéricos, a la globalización económica. Las elevadas tasas de IED entrante y saliente de la Unión Europea y los Estados Unidos parecen demostrar que antes o después las empresas tienen que abordar su implantación en el exterior para mantener o incrementar sus niveles de competitividad y que, a su vez, los poderes públicos han de procurar la llegada de capitales extranjeros que contribuyan al dinamismo económico de sus regiones.

En la actualidad parece predominar la idea de que el impacto económico de la inversión extranjera produce un efecto positivo sobre el crecimiento doméstico del país receptor (Barrell y Holland, 2000; Herrmann y Lipsey 2003), particularmente cuando los países y las industrias se encuentran preparados para aprovechar la presencia de empresas extranjeras (Lipsey y Sjöholm 2004). La inversión contribuye a la formación de capital bruto fijo, con lo que estimula el valor añadido, el empleo y la adopción de nuevas tecnologías y nuevas prácticas empresariales en el mercado receptor. Más aún, la entrada de empresas extranjeras aumenta la competencia y provoca que las empresas locales tengan que utilizar sus recursos de forma más eficiente. En esta línea, prácticamente todos los países europeos han creado agencias de promoción para atraer la inversión extranjera, especialmente en algunos sectores clave.

En cambio, no parece tan claro el efecto de la inversión directa saliente: por un lado, estos flujos de salida suelen ir acompañados de una reducción en la producción, la inversión y el empleo doméstico; por otro lado, las inversiones en el exterior contribuyen a que las empresas domésticas sean más competitivas y a menudo se interpretan como una señal de fortaleza y de capacidad para captar mercados y recursos extranjeros.

Probablemente, los efectos negativos son más directos y visibles a corto plazo, en tanto que los impactos positivos son más indirectos y se materializan a largo plazo. En consecuencia, la evaluación del impacto neto puede depender de la escala temporal objeto de análisis. En este sentido, los estudios empíricos sobre esta materia suelen ser ambiguos, ya que los datos estadísticos disponibles no permiten distinguir los efectos a corto y largo plazo (Desai et al., 2005; Pfaffermayr, 2001). Igualmente, el impacto neto sobre la economía doméstica puede variar en función de los motivos de la inversión en el exterior, por ejemplo, si únicamente se pretende un ahorro de costes, o si se desea abrir mercados en el exterior y acceder a nuevas tecnologías y conocimientos.

A pesar esta indefinición, predominan los estudios y análisis económicos que interpretan el saldo negativo en los flujos de inversión exterior en términos perjudiciales para la economía doméstica. Así, por ejemplo, Havik y McMorro (2006) muestran su preocupación por el aumento de los flujos de salida de IED de la Unión. Concretamente, los datos europeos muestran un repunte de los flujos de entrada (de poco más del 10% del PIB a comienzos de los 90 a superar cuotas del 30% a partir de 2000), pero un aumento todavía más acusado de los flujos de salida de IED (del 11% al 40% del PIB), y estos autores valoran negativamente que el flujo de salida neto europeo (9% del PIB en 2001), sea superior al de los Estados Unidos (3-4% del PIB).

Del mismo modo, esta evolución se compara con la "positiva" tendencia registrada en China, donde el stock neto de IED se ha elevado del 5% del PIB a comienzos de los 90, a cuotas por encima del 30% durante estos últimos años. En todo caso, estos autores concluyen que, a pesar de que el saldo neto europeo de salidas de IED ha superado el 9% del PIB (más de 800.000 millones de euros), esta cifra representa una muy pequeña fracción del stock total de capital de la UE (aproximadamente un 300% del PIB), y además matizan que parte de ese saldo neto

corresponde a flujos horizontales de IED que persiguen absorber nuevas tecnologías, y no a flujos verticales dirigidos a explotar costes laborales más reducidos.

IV.3.2. Evolución y relevancia de la inversión extranjera directa de la Unión Europea en China

Siguiendo lo expuesto por Dunning (1988) en la formulación de su paradigma PLI, las reformas adoptadas en China hacia una economía de mercado, menos intervenida y más abierta al exterior han supuesto un cambio fundamental en la valoración de las ventajas de localización de ese país. Sin embargo, el volumen de inversión europea en China es más bien modesto y las empresas de la Unión ocupan un segundo plano en términos de inversión en la RPC. De hecho, es únicamente a partir de mediados-finales de los 90 cuando se observa un crecimiento relativamente importante de los flujos de capital europeos hacia China.

A comienzos de los 80 las políticas chinas para la captación de inversión exterior se instrumentan mediante la creación de las primeras Zonas Económicas Especiales, que fomentan la inversión orientada a la utilización de unos recursos de producción a bajo coste y a la exportación de los bienes producidos, pero que mantienen las barreras para poder dirigir la producción al mercado chino. Sin embargo, las empresas europeas no se muestran particularmente interesadas en este tipo de inversión (ni tampoco las estadounidenses y las japonesas), y la estrategia únicamente consigue atraer capitales de otras empresas de ultramar (Hong Kong y Taiwan), un tipo de inversión de muy escaso contenido tecnológico y muy intensivo en mano de obra (Ling et al., 1997; Pingyao, 2002). Sólo unas pocas multinacionales europeas obtienen permiso para invertir en China de forma excepcional¹¹¹.

En el transcurso de los 80 las autoridades chinas emprenden iniciativas de signo contrapuesto. Por un lado, se apoya la sustitución de importaciones por bienes producidos en el país y se crean nuevas barreras a la entrada de capitales extranjeros; se implantan severos controles a la importación de bienes (barreras arancelarias y no arancelarias), y se proporcionan incentivos a las empresas chinas para que adquieran tecnología doméstica. Además, la RPC cambia su polí-

¹¹¹ Siemens fue la primera empresa alemana en invertir en China debido a su participación en algunos proyectos estratégicos para la RPC.

tica respecto a la importación de tecnología y decide que únicamente se pueden importar los equipos y componentes que no pueden ser producidos en China (los bienes más especializados, con mayor contenido tecnológico). De tal forma, la inversión (y la importación) en otras ramas de actividad calificadas como "no esenciales" o "no prioritarias" son objeto de un riguroso control por parte de las autoridades chinas (tarifas a las importaciones y trabas a la inversión).

Por otro lado, las autoridades chinas deciden modificar las políticas de captación de capitales extranjeros y crean las denominadas Zonas para el Desarrollo Económico y Tecnológico y las Zonas de Alta Tecnología (primero en las zonas costeras y ya en los 90 en todas las capitales de provincia). Sin embargo, el principal objetivo de estas zonas todavía consiste en promover las exportaciones, con lo que estas políticas tampoco satisfacen las expectativas de las empresas europeas y occidentales, más preocupadas por conseguir acceder al mercado chino.

De tal modo, no es hasta 1993 cuando, dentro del proceso de negociaciones del acceso a la OMC, China se ve obligada a ceder parcialmente y adopta un conjunto de políticas para adquirir tecnologías extranjeras a cambio de facilitar el acceso al mercado doméstico (Chen, 2003, pág. 88). Se trata, no obstante, de una cesión parcial, ya que las autoridades chinas establecen numerosas condiciones restrictivas: que la inversión extranjera se formalice preferentemente a través de joint-ventures¹¹², que se adquieran principalmente materias primas chinas, y que se garantice un equilibrio entre importaciones y exportaciones (lo que en la práctica supone la obligación de exportar al exterior). En consecuencia, hasta mediados de los 90 la inversión extranjera en la RPC sigue orientada básicamente a la exportación.

Como resultado de estas políticas, en 1996 la inversión europea en China representa únicamente un 2% del total, una cuota inferior a la estadounidense (6,6%) y mucho menor que la de las empresas japonesas (15,6% del total). Curiosamente, a pesar de su escasa importancia cuantitativa, la inversión europea es muy apreciada por los agentes chinos, ya que se caracteriza

¹¹² La entrada de empresas íntegramente controladas por capital extranjero únicamente se permitía para la exportación de los bienes producidos o para la sustitución de importaciones (Chen, 2003).

por sus elevados volúmenes de capital y por su alto contenido tecnológico¹¹³. En esta línea, existe una percepción generalizada de que los inversores europeos se encontraban más dispuestos a transferir su tecnología que los inversores japoneses (Chen, 2003, pág. 121) y estadounidenses (Leng, 2004, pág. 32), que recelaban de la capacidad de los productores chinos para copiar su tecnología.

En efecto, a raíz de las nuevas políticas adoptadas en 1993 la inversión europea comienza a crecer, y la Unión se convierte en el principal proveedor de tecnología, incluso por delante de Japón (Andreosso O'Callaghan y Qian, 1999; Andreosso O'Callaghan y Nicolas, 2007, pág. 19). Los inversores europeos se muestran ansiosos por entrar en China para no quedar a la zaga de inversores japoneses y estadounidenses (Chen, 2003, pág. 122). De tal modo, a pesar de que los estadounidenses fueron más rápidos que los europeos en invertir en la floreciente economía china y establecieron una sólida base en sectores como las tecnologías de la información y la electrónica, y también en mercados de consumo (por ejemplo, Coca Cola y Starbucks), las empresas europeas están alcanzando rápidamente a sus competidores estadounidenses (Barysch et al., 2006, pág. 38).

De hecho, el ansia de algunos inversores europeos es de tal magnitud que algunas empresas han llegado a sobreestimar el potencial del tamaño del mercado chino y se han visto obligadas a utilizar sus inversiones en la RPC, no sólo para atender el mercado chino como inicialmente preveían, sino como centros de producción regionales para toda Asia (Chen, 2003, pág. 124).

Con todo, todavía en la actualidad la RPC representa un país relativamente poco importante en términos de inversión extranjera directa desde el punto de vista de la Unión Europea. Según los datos facilitados por Eurostat, a finales de 2006 los países de la Unión acumulan una inversión ligeramente superior a los 32.000 millones de euros en China, esto es, un 1,2% del stock extra-UE al cierre de ese ejercicio. Se trata de una cifra que queda evidentemente muy

¹¹³ Entre 1979 y 1992 el importe medio de las inversiones japonesas fue de 1,64 millones de dólares y el de las estadounidenses de 1,49 millones de dólares. Estas cifras son claramente inferiores a los 4,86 millones de media de Alemania y a los 3,82 millones de media de Gran Bretaña, y puesto que normalmente el volumen de capital es un claro indicativo del contenido tecnológico, se deduce que las inversiones de los países europeos eran mucho más intensivas en tecnología.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

por debajo de las inversiones de la Unión en países como los Estados Unidos (más de 934.000 millones de euros), Suiza (333.000, millones) o Canadá (119.000 millones).

Sin embargo, la relevancia de la inversión europea no es en absoluto desdeñable desde el punto de vista de China. En concreto, según las estadísticas del gobierno chino, al finalizar 2005 la IED procedente de la UE se sitúa 47.300 millones de dólares, una cifra que representa un 7,5% de la inversión extranjera en la RPC. De tal modo, la inversión europea es muy inferior a la de Hong Kong (259.500 millones de dólares), pero queda en niveles muy cercanos a los de Japón (53.400 millones) y los Estados Unidos (51.100 millones de dólares).

Cuadro 48 Stock de inversión extranjera directa de la UE-27

(miles M. Euros cor

	2004	2005	2006	% 2006
Total Extra-UE 27*	2.199,9	2.435,2	2.706,2	100,0
América	1.252,5	1.370,4	1.533,6	56,7
Estados Unidos	815,8	850,4	934,3	34,5
Canadá	80,5	97,0	119,6	4,4
Brasil	72,8	84,4	88,0	3,3
México	40,3	44,8	43,2	1,6
Argentina	31,2	33,7	32,3	1,2
Chile	17,6	17,0	13,5	0,5
Europa (fuera de la UE-27)	406,5	509,5	619,8	22,9
Suiza	250,4	310,8	333,2	12,3
Noruega	45,0	39,4	41,5	1,5
Suecia	21,6	33,3	52,2	1,9
Reino Unido	13,7	23,3	33,0	1,2
Asia	345,5	368,4	367,7	13,6
Hong Kong	97,7	85,4	83,4	3,1
Japón	79,5	90,2	75,5	2,8
India	45,8	48,8	54,3	2,0
Singapur	22,5	28,2	32,7	1,2
Corea del Sur	20,6	28,9	29,2	1,1
Taiwan	7,1	10,4	9,3	0,3
China	9,1	11,1	13,4	0,5
Océano Pacífico	110,2	119,2	125,1	4,6
África	43,5	47,1	44,0	1,6
América Latina	11,3	14,7	22,5	0,8
Arabia Saudí	7,5	8,9	11,5	0,4
Países Bajos	9,5	11,4	12,9	0,5
Nueva Zelanda	67,2	58,7	55,7	2,1
Australia	60,3	52,8	50,6	1,9
Nueva Zelanda	6,5	5,8	5,2	0,2

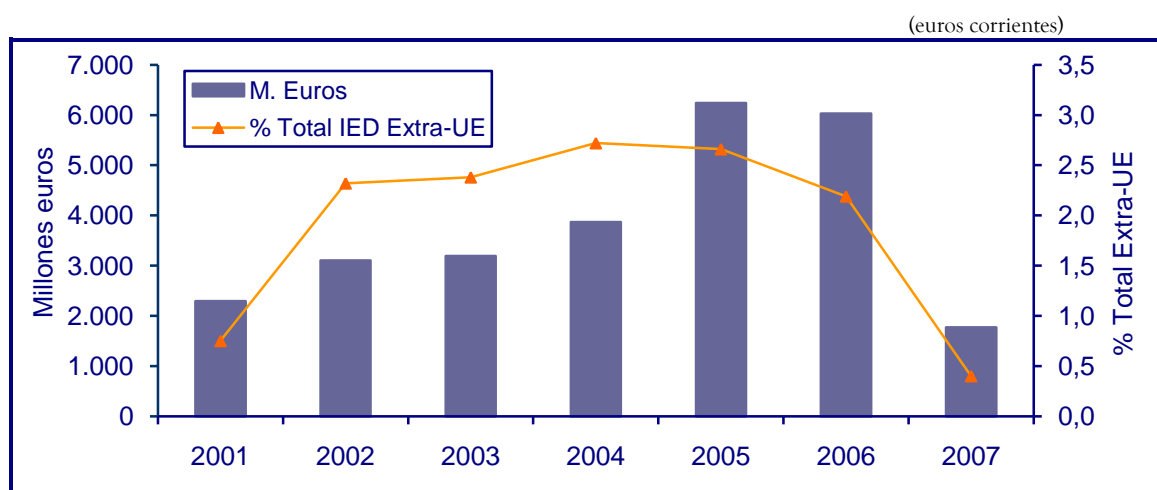
* En la tabla se reflejan los países con un mayor volumen de IED de la UE-27 en cada región, pero la suma de estas cantidades no arrojan los totales mostrados.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

El análisis de los datos más recientes refleja que, tras un periodo de intenso crecimiento, durante los últimos años se ha producido un descenso en los volúmenes de inversión de la UE en China. En concreto, si a comienzos de milenio las empresas europeas destinan aproximadamente 2.500 millones de euros anuales a China, esta magnitud crece hasta alcanzar algo más de 6.000 millones de euros en 2005 y, posteriormente, desciende de forma moderada en 2006, y de manera mucho más acusada en 2007, hasta algo menos de 1.800 millones de euros. Además, no sólo disminuye la cuantía, sino que la UE destina una proporción decreciente de su IED a la RPC (Andreosso O'Callaghan y Nicolas, 2007).

El acceso de China a la OMC proporcionó una mayor seguridad jurídica a los inversores, al establecer un calendario gradual para el trato no discriminatorio de las empresas extranjeras, la eliminación de requisitos a la inversión y el compromiso con los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, estas garantías parecen quedar en entredicho a la luz de los últimos datos, y el Comisario de Comercio Europeo ha invitado a China a eliminar restricciones anticuadas e innecesarias a la inversión europea (Mandelson, 2008).

Gráfico 26 Evolución de la inversión extranjera directa de la UE* en China (2001-2007)



* Datos de la UE-25 hasta 2003 y de la UE-27 a partir de ese año.
Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

No obstante, a modo de contraste, hay que indicar que la inversión en China de las empresas europeas no sigue una tendencia similar a realizada por empresas de otras regiones del planeta. Así, en 2007 el flujo de entrada de IED en la RPC alcanza una cifra de 83.500 millones de

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

dólares, algo por encima de los 72.700 millones de dólares de 2006, lo que sitúa a China, como principal país receptor de IED del sudeste asiático por delante de Hong Kong¹¹⁴ (UNCTAD, 2008, pág. 46).

Cuadro 49 Evolución de los flujos de inversión extranjera directa de la UE-27

(miles M. Euros corrie

	2006	2007*	2001-2007	% Total 01-07
Total Extra-UE 27	275,0	419,9	1.664,8	100,0
Estados Unidos	79,0	112,6	451,2	27,1
Canadá	30,1	58,3	110,7	6,6
Brasil	5,4	7,1	36,4	2,2
Ruiza	22,7	34,0	163,9	9,8
Rusia	10,7	17,1	55,8	3,4
Hong Kong	2,7	6,0	80,1	4,8
Japón	1,3	-1,9	24,0	1,4
China	6,0	1,8	26,5	1,6
India	2,5	10,9	19,7	1,2

* Datos de avance.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

No sólo eso, sino que hay varios indicadores de que China es uno de los países preferidos por las empresas multinacionales: considerando las ventajas-desventajas derivadas de su país de origen, China es la sexta opción más apreciada por las 100 mayores empresas multinacionales para establecer sus filiales (UNCTAD, 2008, pág. 28) y, dejando a un margen su ubicación actual, China es la localización más atractiva por delante de la India y los Estados Unidos (UNCTAD, 2008, pág. 34). Igualmente, China es la economía que en 2007 capta un mayor volumen de inversión extranjera respecto al tamaño de su economía (UNCTAD, 2008, pág. 13).

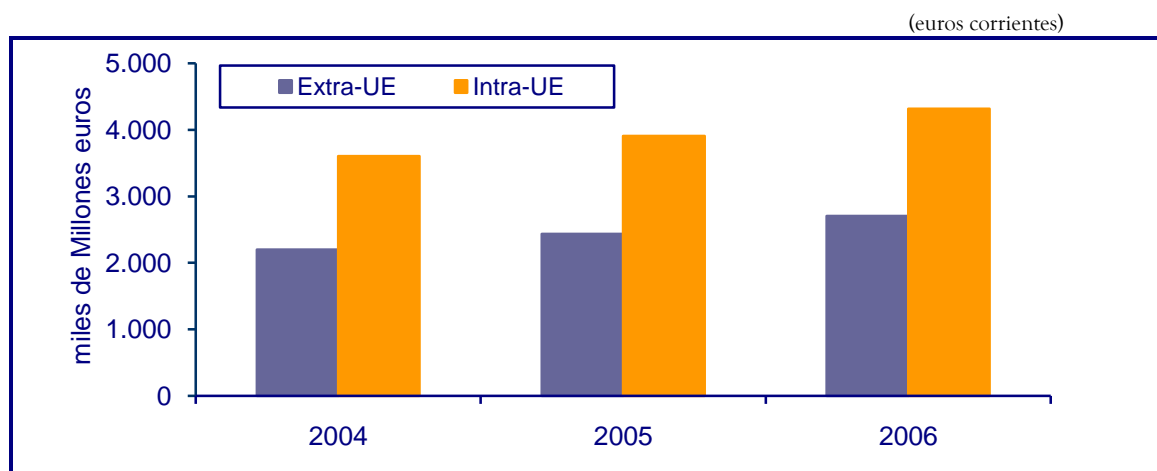
Indudablemente, el entorno de inversión en la RPC es complejo, ya que las decisiones de las autoridades chinas respecto a la entrada de inversión extranjera entremezclan actuaciones aperturistas y medidas proteccionistas. De tal modo, en 2007 las autoridades chinas han revisado el Catálogo para la Guía de la Inversión de Empresas Extranjeras y han incluido 351 nuevos sectores en los que se fomenta la inversión, un 37% más que en su anterior versión de 2004. No

¹¹⁴ La cifra total de IED recibida por China podría estar sobreestimada, ya que una cantidad importante de flujos financieros abandona China por motivos fiscales, generalmente con destino a Hong Kong, y luego regresa en forma de IED, fenómeno conocido como round-tripping.

sólo eso, en 2007 también se ha abierto a la inversión exterior por primera vez sectores como el de transporte de electricidad y la compraventa de futuros financieros. Por el contrario, las autoridades chinas también han endurecido las condiciones para la entrada de inversión extranjera en el sector inmobiliario (UNCTAD, 2008, pág. 52).

No obstante, parece que en el caso europeo hay otras razones adicionales que explican su escasa actividad inversora en China. Un primer motivo, puede ser el propio proceso de creación del mercado único y de ampliación de la Unión (Leng, 2004, pág. 43). La inversión entre países de la Unión es muy superior a la inversión que sale con destino al exterior (en 2006 el stock de IED intra-UE se sitúa en 4,3 billones de euros frente a los 2,7 billones de euros de inversión extra-UE). En esta misma línea, según los datos de Eurostat, en 2006 la UE-15 invirtió 37.200 millones de euros en la UE-12+ (frente a los 5.000 millones de euros de 2004), y el stock de IED de los países de la UE-15 en la UE-12+ alcanzó los 273.000 millones de euros.

Gráfico 27 Stock de IED de la UE-27 en el extranjero (2004-2006)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Los nuevos Estados miembros disfrutaban de algunos atractivos específicos respecto a la RPC o India a la hora de captar la inversión de la UE-15: un entorno empresarial más transparente y predecible, una mayor proximidad respecto a los grandes mercados occidentales y el establecimiento en el poder de gobiernos con responsabilidades políticas. Además, como apuntan Andreosso-O'Callaghan y Nicolas (2007), el PIB per cápita a igualdad de poder adquisitivo de muchos nuevos Estados miembros se sitúa por debajo del observado en Shangai y en las zonas más ricas (industrializadas) de China. En consecuencia, las empresas de la UE-15 que buscan

un emplazamiento para la producción de sus productos de bajo contenido tecnológico disponen ahora de una interesante alternativa a la RPC.

A pesar de todo, no parece que estos países tengan excesivas posibilidades de éxito como punto de emplazamiento para las industrias dedicadas a la producción masiva de bienes industriales de bajo valor añadido. Barysch señala que el sueldo medio de los trabajadores chinos (unos 150\$ mensuales), es considerablemente inferior al de polacos y húngaros (entre 600 y 700\$ por mes). En esta línea, algunos fabricantes de los sectores de electrónica y textil comienzan a trasladar sus plantas a China o Ucrania (incluso desde países como Polonia), y en general, a países en los que el coste de mano de obra es inferior. Al mismo tiempo, algunos de los nuevos Estados miembros (Chequia y Hungría, por ejemplo), comienzan a atraer inversiones en industrias de mayor contenido tecnológico y también servicios de alto valor añadido (Barysch et al., 2006).

En todo caso, lo cierto es que la diversidad económica de la RPC es muy amplia y existen grandes diferencias entre el PIB per cápita de las regiones más ricas (en niveles similares a los de Grecia, Eslovenia o Portugal), y las regiones más pobres (en cifras cercanas a las de países como Vietnam, Camboya o Bangladesh). De tal modo, las provincias más ricas comienzan a perder su ventaja competitiva en costes y tienen que asentar su ventaja competitiva sobre nuevas claves de negocio como la calidad y variedad de su oferta, su capacidad innovadora, etc., un tipo de competencia para el que las empresas europeas probablemente se encuentran más preparadas (Messerlin y Wang, 2008, pág. 7).

En línea con lo anterior, la reestructuración del mercado común ampliado ha conducido a una nueva oleada de adquisiciones transnacionales dentro de la Unión. En 2007 seis de los diez mayores procesos de fusión y adquisición mundiales tienen protagonistas europeos, y siete de los procesos de fusión y adquisición intra-europeos alcanzan un valor superior a los 10.000 millones de dólares (UNCTAD, 2008, pág. 73).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 50 Principales fusiones y adquisiciones realizadas en el mundo en 2007

Valor	Empresa adquirida	País adquirida	Empresa adquirente	País adquirente
98,2	ABN-AMRO Holding NV	Holanda	RFS Holding BV	Reino Unido
37,6	Alcan Inc.	Canadá	Rio Tinto PLC	Reino Unido
26,4	Endesa, S.A.	España	Grupo Inversor	Italia
22,8	Tyco Healthcare Group	Estados Unidos	Grupo Accionistas	Estados Unidos
22,2	Scottish Power PLC	Reino Unido	Iberdrola S.A.	España
21,0	ABN-AMRO North America	Estados Unidos	Bank of America Corp.	Estados Unidos
19,6	Alliance Boots PLC	Reino Unido	AB Acquisitions Ltd.	Estados Unidos
19,3	Tyco Electronics	Estados Unidos	Grupo Accionistas	Estados Unidos
15,6	Hanson PLC	Reino Unido	Lehigh UK Ltd	Alemania
15,0	Koninklijke Numico NV	Holanda	Accionistas	Francia

Fuente: UNCTAD. World Investment Report 2008. Elaboración propia.

Un segundo aspecto a considerar es la escasa tradición inversora de la UE en países asiáticos, habitualmente atribuida a la existencia de importantes barreras culturales como el lenguaje o las costumbres que dificultan la gestión de las inversiones realizadas. La inversión extra-UE se concentra en unas pocas regiones del mundo, principalmente Norteamérica y el resto de Europa. De tal modo, la inversión en China tiene una magnitud similar a la realizada en Argentina o Méjico, y en todo el continente africano sólo Suráfrica alcanza una cifra de IED superior. Además, el stock de IED en China supera el de muchos otros países asiáticos (India, Tailandia, Malasia, Indonesia, Filipinas, Corea del Sur, etc.). De tal forma, únicamente los dos principales centros financieros asiáticos Hong Kong¹¹⁵ y Singapur, además de Japón, tienen un stock superior al de la RPC.

Por otra parte, hay que tener presente que la inversión europea en China se encuentra muy concentrada en manos de unos pocos Estados miembros. Destaca el caso de Alemania, que acapara un 36,2% de las inversiones europeas en la RPC. Además, también tienen una presencia relativamente significativa en la RPC el Reino Unido y Francia (10,2% y 10,3%, respectivamente), y en menor medida, Suecia (4,7%), Finlandia (4,4%), Dinamarca (4%), e Italia (3,4%). Lo que es más interesante, al comparar estos datos con la inversión total extra-UE de cada Estado miembro, se observa que Alemania, Finlandia y Dinamarca tienen una mayor

¹¹⁵ El volumen de inversión europea en Hong Kong es muy elevado (83.400 millones de stock a finales de 2006).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

propensión inversora en la RPC, mientras que otras economías como España y el Reino Unido concentran en este país una proporción relativamente pequeña de su inversión extra-UE.

En línea con lo anterior, resulta significativo observar que mientras el Reino Unido es el principal inversor europeo en el este de Asia, su papel es mucho menos importante que el de Alemania en China. En este sentido, esta diferencia parece claramente asociada con la tipología de inversión favorecida por China, esto es, por el interés de la RPC en captar las tecnologías industriales europeas más punteras, ya que la inversión británica suele estar más ligada al ámbito de los servicios financieros (Hong Kong).

Cuadro 51 Relevancia de la inversión de los Estados Miembros en China. 2006.

País	Stock de IED en China		Stock de IED extra-UE		% IED en China s/total extra-UE
	M. euros	% Total	M. euros	% Total	
Alemania	11.827	36,2	277.135*	10,2	4,3
Reino Unido	3.321	10,2	637.753	23,6	0,5
Francia	3.368	10,3	294.718*	10,9	1,1
Italia	1.114	3,4	75.787	2,8	1,5
Países Bajos	2.126	6,5	208.429	7,7	1,0
España	624	1,9	152.325	5,6	0,4
Irlanda	1.545*	4,7	-	-	-
India	1.433	4,4	15.318	0,6	9,4
Corea	1.312	4,0	43.859	1,6	3,0
UE-15	5.897	18,0	-	-	-
UE-5	32.567	99,6	2.673.258	98,8	1,2
UE-2+	147	0,4	32.973	1,2	0,4
UE-27	32.714	100,0	2.706.231	100,0	1,2

* Dato de 2005.

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

En efecto, el análisis sectorial de las inversiones europeas en la RPC pone de manifiesto que el capital europeo se dirige en mayor medida a la industria que a los servicios (49% frente al 39,2% del total, respectivamente). Más concretamente, dentro del sector industrial destaca la inversión realizada en la fabricación de vehículos de motor y transporte, manufacturas químicas, productos metálicos y mecánicos, y también equipos de radio, TV y comunicación. Por su parte, en el sector servicios la inversión se concentra en gran medida en los servicios financieros y en los servicios de consultoría.

Además, el detalle de la inversión alemana por sectores refleja que este país es el origen de prácticamente un 50% de la inversión europea en el sector industrial (6.500 millones de eu-

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

ros), y que su protagonismo es todavía superior en el caso de la fabricación de vehículos de motor (un 75% de la inversión europea), y de la producción de productos químicos (un 60%). Por su parte, la inversión de los países nórdicos (Finlandia y Suecia), se concentra en la rama de equipos de comunicación.

Cuadro 52 Destino sectorial de la inversión europea en China. 2005.

País	Stock de IED en China		Stock de IED extra-UE		% IED en China s/total extra-UE
	M. euros	% Total	M. euros	% Total	
	13.809	49,0	508.190	20,9	2,7
Construcción	669	2,4	57.936	2,4	1,2
Industria de la madera	1.039	3,7	41.826	1,7	2,5
Industria Química	2.555	9,1	106.159	4,4	2,4
Industria del plástico	589	2,1	15.195	0,6	3,9
Industria de metales y mecánicas	2.592	9,2	99.201	4,1	2,6
Industria de TV, equip. comunicación	1.170	4,2	13.677	0,6	8,6
Industria de vehículos de motor	2.912	10,3	53.196	2,2	5,5
Industria de motores industriales	2.283	8,1	121.000	5,0	1,9
Total	11.043	39,2	1.662.892	68,3	0,7
Industria de mantenimiento y reparaciones	1.342	4,8	102.691	4,2	1,3
Industria de transporte y almacenamiento	1.104	3,9	49.947	2,1	2,2
Industria de servicios financieros	4.481	15,9	1.049.069	43,1	0,4
Industria de consultoría	3.444	12,2	249.492	10,2	1,4
Industria de servicios	672	2,4	211.693	8,7	0,3
Industria de otros	3.319	11,8	264.162	10,8	1,3
Total	28.171	100,0	2.435.244	100,0	1,2

Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Los flujos de capital de la UE y del resto del mundo muestran que la inversión dirigida a China cada vez se encuentra más orientada a los servicios, las industrias de alta tecnología y las actividades de alto valor añadido. El número de centros de I+D con inversión extranjera sobrepasa los 1.200 en 2008 (frente a los 700 de 2004), y el número de empresas nacionales que tienen su cuartel general regional en Pekín y Shangai se sitúa por encima de 220 en 2007 (UNCTAD, 2008, pág. 47).

Para muchas empresas europeas, China representa mucho más que fabricación en masa y un mercado de consumo. En 2004 Nokia, Siemens y Ericsson establecieron nuevos centros de I+D en China, y Siemens ha dispuesto de ayudas del gobierno chino para crear un centro conjunto de I+D con la empresa local Datang Mobile destinado a desarrollar la telefonía de tercera generación. Esta evolución refleja un cambio en la estrategia de las empresas multinacionales,

que ya no contemplan a China exclusivamente como un centro de producción a bajo coste, sino como un país con un mercado grande y competitivo y como un centro para el conocimiento, en línea con las políticas de las autoridades chinas para atraer inversión extranjera de calidad.

Así, la cuota del sector servicios en el flujo de capitales de entrada en China se ha elevado del 28% en 2003 al 49% en 2007. Evidentemente, una parte muy significativa de los capitales todavía se dirige al sector industrial chino, lo que contribuye a que la RPC se mantenga como el principal fabricante mundial de bienes industriales. Sin embargo, debido al incremento de los costes de producción, entre otros factores, las zonas costeras de China comienzan a afrontar una dura competencia de los países con bajos niveles de ingresos del sur y el sureste de Asia en cuanto a la captación de IED dirigida a actividades altamente intensivas en mano de obra. Así, cada vez más empresas extranjeras comienzan a mirar hacia el interior de China y hacia países con sueldos más bajos como Bangladesh y Vietnam (UNCTAD, 2008, pág. 51).

No obstante, si las políticas chinas han tenido un considerable éxito en la captación de tecnología europea, su resultado ha sido mucho menos positivo en lo que se refiere a la atracción de inversión hacia las zonas del interior del país. Los proyectos de inversión europeos se concentran en "sectores clave" de cada una de las provincias costeras, caso de las telecomunicaciones, el equipo electrónico, la electrónica de consumo, el equipo eléctrico, la ingeniería mecánica, la automoción, y la industria farmacéutica y petroquímica.

Las empresas europeas han concentrado su capital en buena medida en el delta del río Yangzi, en municipios como Shangai, Zhejiang y Jiangsu (un 43% de las inversiones hasta 1999), y en la zona de Bohai, en Beijing, Tianjin, Hebei, Shandong y Liaoning (un 24% adicional), emplazamientos que se caracterizan por disponer de excelentes infraestructuras industriales (Andreosso-O'Callaghan y Wei, 2002). De tal forma, la inversión europea muestra un sesgo muy diferente al de las inversiones de otros países asiáticos como Hong Kong o Taiwan, que encuentran acomodo básicamente en las provincias de Guangdong y Fujian, enclaves de sectores intensivos en mano de obra (textiles, productos plásticos, etc.).

Según Wei (2006) la inversión europea en la RPC se guía sobre todo por la estrategia de expansión de mercados, y el análisis empírico de los determinantes espaciales de la IED en las

provincias chinas entre 1996 y 2002 muestra que el PIB provincial (como proxy a la variable de la dimensión del mercado doméstico), y la ventaja exportadora comparativa revelada son dos variables que determinan positiva y significativamente la localización de la IED europea. Al igual que las empresas estadounidenses, las empresas europeas invierten principalmente en actividades dirigidas a atender un mercado doméstico en rápida expansión (Barysch et al. 2005, pág. 38). Sin embargo, no por ello se debe entender que el factor coste es irrelevante para las empresas europeas.

El gobierno chino pretende ahora atraer la inversión exterior a las zonas menos desarrolladas del país (zonas del interior). Para ello, se propone mejorar las infraestructuras de estas regiones y también ofrece mayores facilidades (incentivos fiscales, menores restricciones al control del capital, etc.), a la inversión extranjera. Más exactamente, las autoridades chinas pretenden atraer capitales orientados a la exportación y al empleo de tecnologías avanzadas en las zonas costeras, y desplazar la inversión en industrias intensivas en mano de obra desde las zonas costeras hacia regiones del interior (Chen, 2003).

Las ventajas de las zonas del interior consisten en costes todavía más reducidos, abundancia de recursos naturales (minerales, gas, petróleo, etc.), sólidas estructuras industriales, una mano de obra relativamente cualificada antiguamente empleada en empresas estatales y militares (como legado de la Estrategia del Tercer Frente¹¹⁶), y un cluster de instituciones académicas y de investigación (principalmente en las provincias de Sichuan, Hubei y Shannxi). De tal modo, las empresas pueden utilizar las capitales de provincia de las zonas del interior para crear centros tecnológicos y logísticos desde los que distribuir sus productos y servicios al resto de la región.

Algunas empresas de telecomunicaciones como Ericsson y Nokia han sido pioneras en invertir en grandes ciudades del interior como Chongqing y planean extender sus redes hacia el oeste de China. Así, es posible que en el futuro la inversión de las empresas multinacionales europeas comience a destinarse en mayor medida a zonas interiores de China. En todo caso, para que

¹¹⁶ Desde comienzos de los 60 hasta mediados de los 70 una de los principales rasgos que caracterizaron la política económica de China fue la Estrategia del Tercer Frente. En este periodo, y debido al temor a que estallara una nueva guerra, el gobierno chino trató de trasladar su núcleo industrial y militar desde la zona costera a la zona interior, en lo que consistiría la tercera línea de defensa.

estas nuevas inversiones se hagan realidad será necesario que el gobierno chino vaya más allá de la Iniciativa para el Desarrollo del Oeste de China, que impulse medidas que liberalicen la entrada de capitales en el interior de China y que también realice importantes inversiones en la mejora de las infraestructuras locales de transporte y telecomunicaciones.

Un último punto a considerar en relación con la inversión europea en China es el de los niveles de rentabilidad obtenidos, que se sitúan en tasas muy próximas al 10% (ingresos respecto al stock de inversión). Se trata de una tasa de retorno interesante, algo superior a la obtenida como media por la IED extra-UE (en torno al 8,7% en 2006), y en esta línea hay que reseñar que, en general, las inversiones en los países del lejano oriente (Indonesia, Taiwan, Malasia e India, entre otros), suelen ser bastante más rentables que las realizadas en otras zonas geográficas.

Indudablemente, la RPC se ha convertido en una fuente fundamental de beneficios para algunas empresas europeas. Así, por ejemplo, Volkswagen, Fiat y Peugeot tienen una presencia muy importante en el sector de la automoción, Carrefour en el mercado detallista, Nokia y Ericsson en la telefonía móvil, y BP en los sectores de petroquímica y gas. Sin embargo, por cada empresa que ha conseguido el éxito en China hay muchas más que no lo han logrado, y aunque algunas de ellas ya han cejado en su empeño, otras siguen insistiendo porque consideran que “no pueden permitirse no estar presentes en China” (Barysch et al. 2005, pág 38)

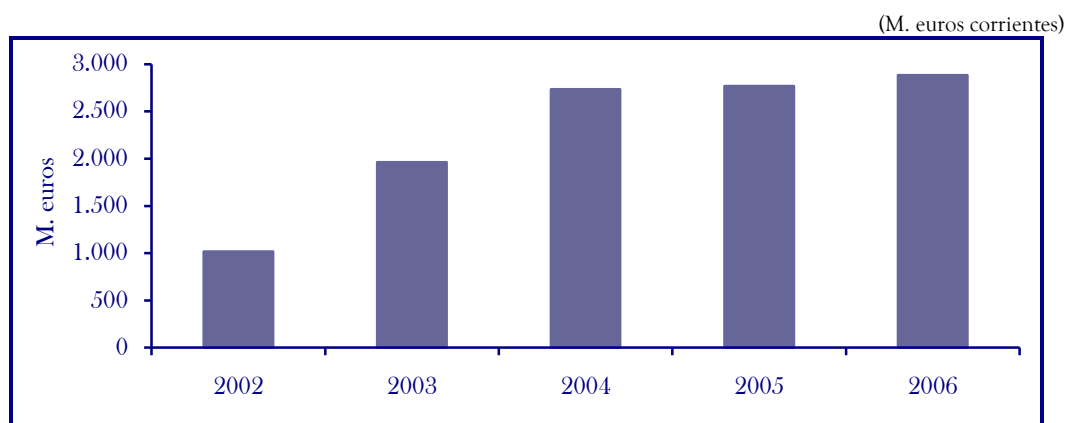
La actitud adoptada por las autoridades chinas resulta decisiva en el devenir de algunas de las principales empresas europeas. El gobierno británico fue criticado con dureza tras su fallido intento por obtener un acuerdo para relanzar a la empresa MG Rover, la holandesa Philips tiene aproximadamente a un tercio de sus empleados trabajando en China, y las empresas francesas Alcatel y Thomson Multimedia fueron rescatadas a través de un acuerdo de joint-venture con la empresa china TLC (Dai, 2006).

Por otra parte, dadas las dificultades de las pequeñas y medianas empresas para entender el complejo entramado de políticas y normas que regulan la inversión extranjera en China, las empresas multinacionales son las principales inversoras en China (BASF, Hoechst, Bayer, Siemens, etc.). Sin embargo, a menudo las empresas más grandes también han ejercido como

empresas tractoras para que empresas de menor tamaño, con las que tenían relaciones en sus países de origen, también inviertan en la RPC (Chen, 2003, pág. 124).

Las empresas europeas coinciden en señalar que su situación sería mucho mejor si China cumpliera los compromisos que adquirió cuando se unió a la OMC. Sin embargo, a pesar de las numerosas reclamaciones de la Unión y de los Estados Unidos, ninguna de estas dos potencias ha planteado una queja formal a la OMC, y ambas han optado por tratar estos litigios a través de sus respectivos canales bilaterales (Barysch et al., 2005, pág. 40).

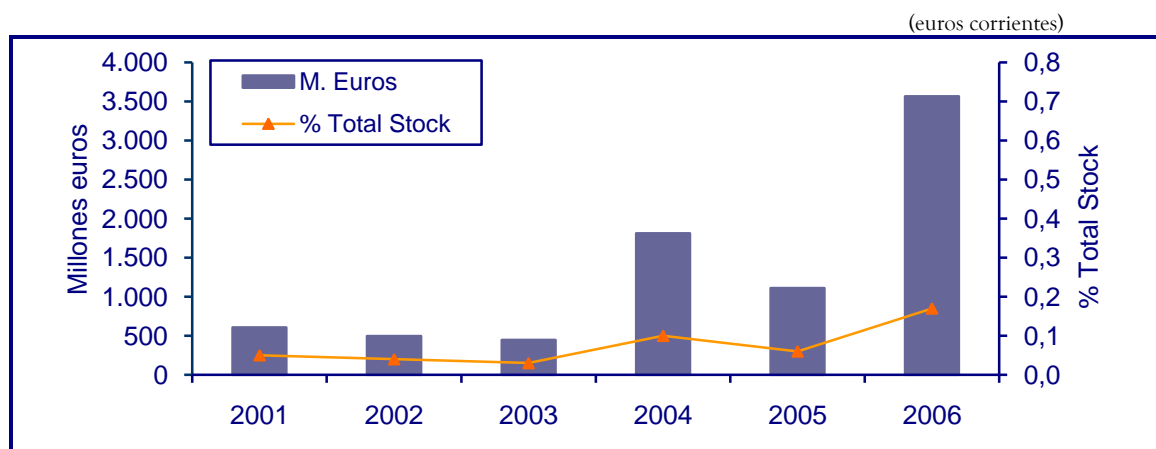
Gráfico 28 Ingresos generados por la IED europea en China (2002-2006)



* UE-25 en 2002 y 2003; UE-27 en 2004, 2005 y 2006.
Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

En cuanto a la entrada de capital chino en la Unión, los datos reflejan que, a pesar de que en 2006 se produce un importante repunte que eleva el stock de IED de China en la UE por encima de los 3.500 millones de euros (un 0,17% de la IED extra-UE en la Unión), el papel de la RPC como inversor en la Unión es muy modesto. De tal forma, las relaciones económicas de la UE con China medidas en términos de inversión extranjera directa son mucho menos sólidas que las establecidas entre la Unión y otros países como los Estados Unidos o Japón (Dai, 2006), a diferencia de lo que sucede con el comercio internacional de bienes.

Gráfico 29 Participación de China en el stock de IED en la UE* (2001-2006)



* Datos de la UE-25 hasta 2003 y de la UE-27 a partir de ese año.
Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

Hasta hace unos pocos años la salida de capitales de China hacia otras economías era poco significativa. Sin embargo, durante los últimos años, el volumen de inversión de la RPC en el extranjero se ha incrementado sustancialmente, hasta alcanzar algo más de 20.000 millones de dólares en 2007 (UNCTAD, 2008). El gobierno chino ha establecido nuevas oficinas de su agencia de promoción de inversiones en varios países desarrollados, y además la RPC se ha lanzado a la inversión en muchos países en desarrollo, especialmente en África y en sectores como el de la energía y las industrias extractivas¹¹⁷ (UNCTAD, 2008, pág. 49).

El gobierno chino ha potenciado su apoyo a la inversión en África mediante la concesión de préstamos a través del Banco de Exportaciones-Importaciones de China. Además, la creación del Fondo de Desarrollo China-Africa fomenta la inversión de los países africanos en la agricultura, la industria, la energía, el transporte, las telecomunicaciones, las infraestructuras urbanas y la explotación de recursos y, por supuesto, respalda la actividad de las empresas chinas en África.

Asimismo, el creciente apetito inversor de la RPC ha tenido su reflejo en la creación de un nuevo fondo soberano de inversión (The China Investment Corporation), con un capital de 200.000 millones dólares. Este fondo se une a los otros dos grandes fondos soberanos de inversión de China, que en total suman más de 600.000 millones de dólares en activos. De tal

¹¹⁷ En todo caso, las empresas chinas no descartan su entrada en otro tipo de sectores. Así, en 2007 se produjo la entrada del Industrial Bank of China (ICBC) en el Standard Bank Group de Suráfrica.

forma, estos 3 fondos soberanos se sitúan entre los 15 mayores fondos mundiales por volumen de activos gestionados.

Por lo tanto, ya no cabe atribuir la escasa actividad inversora de China en la Unión a un perfil inversor poco activo de la RPC, y lo que se observa es una inversión relativamente baja de las empresas europeas en China, y una inversión todavía menor de las empresas chinas en la Unión. Resulta curioso que dos economías que pretenden potenciar su asociación económica tengan un volumen cruzado de inversión tan bajo.

Las empresas y los agentes públicos europeos tienen interés en invertir en China, pero inciden en las dificultades para hacerlo en aquellos sectores que se sitúan fuera del ámbito de interés de las autoridades chinas. Por su parte, en estos momentos la RPC no tiene gran interés por invertir en la Unión, ya que su estrategia inversora parece enfocada a la obtención de un suministro de materias primas y recursos energéticos suficiente para garantizar el crecimiento económico.

Desde el punto de vista europeo, y dadas las características de la inversión que las empresas europeas pretenden acometer en la RPC, se observa la necesidad de políticas más activas que protejan y promuevan los intereses de estas grandes empresas con tecnologías avanzadas y también de las empresas de más pequeño tamaño que se han visto forzadas a invertir en China dada su condición de proveedores de accesorios y componentes de las empresas multinacionales (Chen, 2003).

Las empresas y autoridades europeas, a diferencia de las estadounidenses, no han mostrado excesivos recelos en compartir tecnologías avanzadas e, incluso, tecnologías sensibles con China (tecnología aeroespacial, reactores nucleares, etc.). Sin embargo, ahora existe la impresión de que quizás se ha actuado con excesiva confianza o, tal vez, con demasiada celeridad. Por este motivo, las autoridades europeas parecen preocupadas por las consecuencias de esta transferencia de tecnología a medio y largo plazo, sobre todo, en cuanto a lo que puede representar en términos de emergencia de un nuevo gran competidor en sectores de actividad con alto contenido tecnológico.

Las solemnes declaraciones de las instituciones europeas reflejan el interés en establecer una sólida alianza con China. Las empresas europeas necesitan que las puertas del mercado chino se encuentren abiertas y también empiezan a mostrar interés en captar capital chino. Sin embargo, algunos autores no sólo no perciben un clima de alianza entre ambas potencias, sino que creen más que probable que la Unión Europea y China se conviertan en competidores cada vez más feroces para captar recursos de IED de otros países (Oxelheim y Ghauri, 2008).

IV.3.3. Barreras no arancelarias a la inversión y a la exportación de las empresas europeas en China

Desde la Unión Europea se reconoce que, en términos generales, los aranceles chinos han disminuido significativamente como consecuencia del acceso de China a la OMC. La Comisión apunta que en este proceso la RPC redujo sus aranceles una media del 8,8% para los productos no agrícolas, aunque todavía mantiene elevados aranceles en algunas industrias de particular relevancia para la UE (ropa y textiles, cuero y forro, cerámicas, acero y automoción).

Más aún, en opinión de algunos autores es fundamental comprender que la liberalización arancelaria acometida por China ha sido muy ambiciosa tanto en su ritmo como en su magnitud. La RPC ha necesitado tan sólo 20 años para reducir sus aranceles desde tasas superiores al 60% en 1985 a algo menos del 10% en 2005, esto es, tan sólo tres puntos porcentuales por encima de los niveles de la Unión. En este sentido, hay que destacar que la Unión necesitó el doble de tiempo para obtener este mismo resultado (Messerlin y Wang, 2008, pág. 4).

Además, hay que tener presente que esta reducción ha tenido un claro efecto disciplinario sobre los niveles arancelarios de otros países en desarrollo, ya que en cierta medida la RPC ha obligado a la India y a otros países emergentes a seguir una evolución arancelaria similar para competir con China y fomentar el comercio internacional y atraer la inversión extranjera (Messerlin y Wang, 2008, pág. 5).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 53 Liberalización arancelaria de China en determinados sectores.

	Arancel medio			Arancel máximo		
	China 2001	China 2005	UE 2006	China 2001	China 2005	UE 2006
Productos agrícolas	23,1	15,3	17,8	121,6	65,0	427,9
Productos industriales	14,4	8,8	3,8	90,0	50,0	50,9
Químicos	9,9	6,7	4,3	50,0	47,0	50,9
Carra, papel	12,2	4,3	2,5	38,0	20,0	10,0
Textiles	21,1*	9,7	7,4	42,0*	38,0	12,0
Ropa y vestido	~	16,2	10,8	~	25,0	12,0
Calzado	17,4	12,2	7,4	90,0	25,0	17,0
Mineraria	13,4	8,0	2,1	45,0	35,0	14,0
Productos	15,6	9,8	6,9	121,6	65,0	427,9

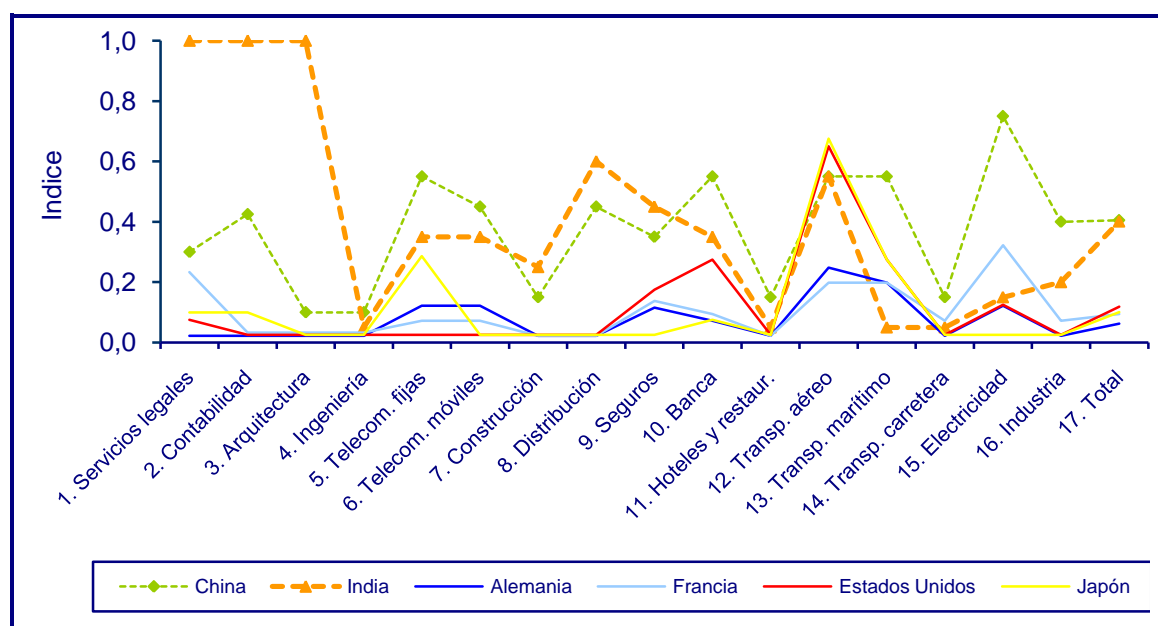
* Incluye textiles y ropas y vestido.

Fuente: OMC. Informe de la Secretaría sobre China (2006) y UE (2007). Elaboración propia.

Sin embargo, en la UE también se percibe que se han creado nuevas barreras de acceso que impiden una relación comercial igualitaria. Los exportadores e inversores europeos afrontan un creciente número de barreras no-arancelarias en forma de certificados de producto, estándares de etiquetado, requisitos para la aprobación de las importaciones y retrasos en los registros aduaneros. En esta línea, Chen (2003) afirma que el efecto positivo de la adhesión de China a la OMC se refleja sobre todo en la reducción de los aranceles a las importaciones y que su efecto en la eliminación de las barreras no arancelarias hasta el momento ha sido marginal.

En este mismo sentido, un estudio de la OCDE pone de manifiesto que China es una de las economías que impone mayores restricciones a la entrada de IED (Koyama y Golub, 2006). Según este estudio, las barreras en la RPC son tan elevadas como las existentes en la India, mucho mayores a las de los Estados miembros de la UE, los Estados Unidos y Japón, y también más restrictivas que las existentes en otros países emergentes como Brasil, Rusia o Argentina.

Gráfico 30 Índice de medición del grado de restricción normativa a la entrada de IED
(1=economía totalmente cerrada, 0=economía plenamente abierta)



Fuente: Koyama y Golub (2006). Elaboración propia.

China asumió el compromiso de abrir su mercado de contratación pública y de adherirse al Acuerdo multilateral de Contratación Gubernamental lo antes posible tras su acceso a la OMC. Sin embargo, muchos de los mercados de contratación pública permanecen cerrados a las empresas europeas y en algunos sectores incluso se ha establecido la condición de que las empresas extranjeras transfieran su tecnología para poder participar en las pujas internacionales.

En sectores clave como el del automóvil, el acero, los semiconductores o la construcción naval, están apareciendo nuevas políticas que parecen basarse en una "primera aproximación a China" (China first approach), contraria a los principios de no discriminación de la OMC. La RPC ha impuesto requisitos de "uso de capacidad productiva local" en algunas industrias mediante legislación expresa al efecto o bien, de forma más tácita, a través de los permisos concedidos (y denegados) a la inversión de empresas extranjeras. Concretamente, en el sector industrial y en los servicios se impide a los inversores europeos la creación de empresas totalmente controladas por capital extranjero y se exige la obligación de establecer joint-ventures con empresas chinas.

Como señalan Crossick et al. (2005), los fabricantes de automóviles europeos se quejan sobre el sistema distribución dual de China, que distingue canales para los fabricantes locales y para los productores extranjeros. La RPC también mantiene restricciones a la inversión en algunas industrias clave para Europa como la automoción, la petroquímica o el acero. Igualmente, las constructoras y los bancos extranjeros encuentran grandes dificultades para introducirse en el mercado chino (la penetración extranjera en este último sector se reduce al 1,5%). Así, en el sector de las telecomunicaciones y en los servicios financieros se exigen volúmenes de capital muy elevados, además de una compleja serie de procedimientos burocráticos.

También se detectan ciertos requisitos sanitarios poco razonables que crean barreras a las exportaciones, en particular a los productos agrícolas. Por si todo ello fuera poco los estándares nacionales chinos frecuentemente son diferentes de los estándares internacionales. Además, desde la perspectiva europea la aplicación de las leyes no es uniforme y las diferentes interpretaciones regionales de los procedimientos aduaneros tienen un impacto negativo sobre las exportaciones europeas.

Por todo ello, en la Unión comienza a extenderse la impresión de que estas dificultades burocráticas y administrativas pretenden limitar el potencial exportador europeo y ayudar de forma injusta a la industria local. Lo que es más grave, se detecta un riesgo cada vez mayor de que la política de competencia sea utilizada en contra de los operadores extranjeros, y de que la falta de independencia y transparencia de los reguladores favorezca a los operadores chinos.

De hecho, según un estudio de la Comisión¹¹⁸ (Comisión Europea, 2007d), los exportadores europeos de bienes perdieron 12.400 millones de euros en 2004 como consecuencia directa de las barreras no arancelarias en China, mientras que las empresas europeas de servicios habrían soportado pérdidas por valor de unos 8.900 millones de euros en 2005 por este mismo motivo. Es decir, en total, las barreras no arancelarias habrían supuesto un coste de unos 21.400 millones de euros a las empresas europeas.

¹¹⁸ En 2007 la Comisión Europea realizó una exhaustiva revisión sobre el grado de apertura del mercado chino y sobre el grado de cumplimiento de China de sus obligaciones con la OMC. La Comisión también ha intensificado sus relaciones con las empresas para tener un conocimiento más cercano sobre los problemas para acceder al mercado chino.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro 54 Resumen de obstáculos no arancelarios de acceso al mercado chino y estimación de su impacto cuantitativo⁽¹⁾

● = Aplicable a todos los subsectores; ○ = Aplicable a algunos subsectores; – = No aplicable

	Maquin.	Químicos	Automoc.	Farmacia	Equipam. TIC	Agricult.
Prácticas que no se ajustan a las obligaciones de la OMC	●	○	●	●	●	○
- Requisitos de presencia local	○	–	●	–	○	–
- Falta de regulación	–	–	–	○	–	–
- Contratación pública a favor de locales	●	–	–	●	○	–
- Falta de protección de los DPI	○	○	●	●	●	○
Patriotismo Económico	●	●	●	●	●	○
- Restricciones a la propiedad	○	○	●	–	–	–
- Subsidios (indirectos) a la industria china	●	○	○	○	○	○
- Proteccionismo local	●	–	●	○	○	–
- Estánd. locales y requisitos de certific.	●	●	●	●	●	○
- Regulación no aplicada uniformemente	●	●	●	●	●	○
Costes debidos a oportunidades de negocio perdidas⁽²⁾ (miles \$/año)	6.986.024	379.302	4.619.500	416.289	1.490.024	750.602 ⁽³⁾
	Servicios Financ.	Distrib.	Construc.	Telecom.	Medio Ambiente	~
Prácticas que no se ajustan a las obligaciones de la OMC	○	○	●	●	●	~
- Requisitos de presencia local	–	–	●	–	○	~
- Falta de regulación	○	–	○	●	○	~
- Contratación pública a favor de locales	○	–	●	–	○	~
- Falta de protección de los DPI	–	○	–	–	●	~
Patriotismo Económico	●	○	●	●	●	~
- Restricciones a la propiedad	●	○	●	●	○	~
- Subsidios (indirectos) a la industria china	●	–	●	●	○	~
- Proteccionismo local	○	–	●	–	○	~
- Estánd. locales y requisitos de certific.	○	–	●	●	○	~
- Regulación no aplicada uniformemente	●	○	●	●	●	~
Costes debidos a oportunidades de negocio perdidas⁽²⁾ (miles \$/año)	679.000	⁽⁴⁾	5.227.005	5.098.247	⁽⁵⁾	~

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- (1) Esta tabla proporciona una visión comparativa sobre las principales conclusiones del estudio. La visión cualitativa sobre los obstáculos de acceso a los mercados se basa en conclusiones de estudios específicos de cada sector.
 - (2) Las estimaciones cuantitativas se calcularon aplicando un modelo de equilibrio parcial.
 - (3) Esta cifra también incluye el coste de los aranceles.
 - (4) Aunque existen algunos obstáculos en este sector no son muy importantes, por lo que no se ha realizado una estimación cuantitativa sobre los costes.
 - (5) Existen problemas de definición del sector para estimar los costes cuantitativos de las barreras no arancelarias (problemas de duplicidad).
- Fuente: Comisión Europea. Study into the Future Opportunities and Challenges in EU-China Trade and Investment relations 2006-2010. Elaboración propia.

La RPC quizás trata de emular el exitoso modelo exportador de Japón y Corea del Sur durante los 60 y los 70. Sin embargo, las condiciones de comercio han cambiado sustancialmente desde esas fechas. Las reglas multilaterales de comercio e inversión son hoy mucho más sofisticadas y el cuerpo de obligaciones legales de la OMC deja mucho menos margen de maniobra. Por este motivo, la protección que China ofrece a su industria doméstica adquiere la forma de barreras "tras las fronteras" (en comparación con la protección tarifaria utilizada en su época por las economías de Japón y Corea del Sur).

En todo caso, en contra de la percepción generalizada, existen pocas evidencias de un esfuerzo organizado por el gobierno central para proteger y promover los intereses de la industria doméstica. Por el contrario, muchas de las barreras son resultado de acciones de gobiernos locales. Este proteccionismo local se debe en gran medida al enorme tamaño del mercado chino (que requiere un elevado grado de descentralización), y a la naturaleza altamente fragmentada de la industria china.

El gobierno central ha preferido centrarse en las políticas de unos pocos sectores y empresas estratégicas, mientras que las autoridades locales han desarrollado multitud de políticas industriales a pequeña escala y han adquirido la potestad de supervisar prácticamente todos los aspectos de las relaciones comerciales. De tal forma, la actuación de las autoridades locales a menudo se caracteriza por su falta de transparencia, por su complicidad con las empresas locales o incluso por su corrupción.

Otra cuestión que incentiva el proteccionismo chino es su deseo por eliminar el salto tecnológico existente con Occidente. Se han heredado de la época de Mao prácticas que utilizan el atractivo de acceder a un enorme mercado como fórmula para la negociación de obtención de tecnología. Así, los contratos de IED frecuentemente son negociados por funcionarios guber-

namentales (o en su presencia), y normalmente incluyen cláusulas para la transferencia de tecnología (Andreosso O'Callaghan y Wei, 2002, pág. 129).

El modelo de joint-venture permite a las empresas locales aprender técnicas de gestión de sus socios internacionales y absorber sus tecnologías de producción. Sin embargo, en los últimos tiempos, el enfoque ha cambiado hacia "la innovación doméstica"; la prioridad de la RPC ya no consiste en absorber tecnología sino en reducir la dependencia de las tecnologías extranjeras. Ahora el gobierno apoya los sectores de alta tecnología (semiconductores, circuitos integrados, etc.) principalmente a través de fórmulas que comprenden desde el apoyo financiero directo a la I+D, a la imposición de requisitos de certificación de "tecnologías nacionales". Y, en esta línea, también se han creado políticas que condicionan la puesta en marcha de nuevas plantas de producción extranjeras al establecimiento de un centro de I+D local.

IV.3.4. Actuaciones en defensa de los derechos de propiedad intelectual

La Unión Europea tiene una economía que se caracteriza por unos niveles de inversión relativamente elevados en creatividad, investigación, diseño y calidad. Este esfuerzo inversor se ve recompensado por su capacidad para generar bienes de mayor valor añadido y contenido tecnológico. Por este motivo, la economía europea se encuentra expuesta en mayor medida que otras a las prácticas de violación de los derechos de propiedad intelectual.

Estas prácticas privan a los propietarios de estos derechos de las rentas de su inversión y, lo que es peor, ponen en peligro la viabilidad de las empresas más innovadoras y creativas. Más aún, este problema trasciende del terreno económico, ya que las falsificaciones pueden tener graves consecuencias sobre la salud y la seguridad de los consumidores. Los productos falsificados son fabricados generalmente por entidades anónimas que no respetan los requisitos de seguridad y, en esta línea, resulta preocupante el creciente número de falsificaciones detectado en relación con productos tan sensibles como medicinas, alimentos, piezas de aviones y coches, aparatos eléctricos y juguetes.

La Unión lleva a cabo una intensa labor para garantizar que los países cumplen con las obligaciones adquiridas tanto a un nivel multilateral como bilateral para proteger y hacer respetar los

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

DPI. Sin embargo, los avances alcanzados en términos globales contrastan con las dificultades observadas para hacer respetar los DPI en China. De tal forma, a pesar de la ya dilatada trayectoria de colaboración¹¹⁹, cerca de un 60% del total de productos falsos detectados en las aduanas europeas proceden de la RPC. Según estos datos, China tiene un destacado protagonismo en la falsificación de una amplia gama de productos: ropa y accesorios de vestir, productos de electrónica, informática, telecomunicaciones y audiovisuales, productos químicos y farmacéuticos, etc.

Cuadro 55 Estadística de bienes falsificados detectados en las aduanas de la UE. 2007.

Tipo de producto	Nº de artículos confiscados	% Total	% China s/total rama	Ranking China
Alimentación, alcoholes y otras bebidas	1.924.896	2,4	37,4	2º
Parafarmacia y cosméticos	6.103.171	7,7	15,9	3º
Accesorios de vestir	17.783.130	22,5	64,9	1º
Ropa de deporte	1.441.502	1,8	55,6	1º
Ropa	5.025.682	6,4	62,6	1º
Accesorios de vestir (bolsos..)	6.290.642	8,0	57,2	1º
Calzado	5.025.304	6,4	79,7	1º
Equipo eléctrico	3.648.348	4,6	30,7	1º
Equipo informático (hardware)	246.236	0,3	47,6	1º
Equipos de audio, juegos, DVDs	3.298.813	4,2	75,1	1º
Juvelería	1.787.016	2,3	52,2	1º
Juegos y juguetes	4.685.037	5,9	41,6	1º
Productos de plástico	8.357.699	10,6	71,1	1º
Productos de metal	27.161.056	34,3	55,1	1º
Productos de caucho	4.081.056	5,2	3,9	4º
Total	79.076.458	100,0	57,9	1º

Fuente: Comisión Europea. Estadísticas de la Unión de Impuestos y Aduanas. Elaboración propia.

La Comisión Europea y la OMC reconocen que China ha dado importantes pasos en el establecimiento de un sólido sistema para la protección de los DPI. La RPC, de acuerdo con las condiciones de acceso a la OMC, ha adoptado medidas para modificar casi todas las leyes, reglamentos e interpretaciones judiciales relacionados con los derechos de propiedad intelectual a fin de asegurar su compatibilidad con el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (OMC, 2006; OMC, 2008).

¹¹⁹ El Programa de Cooperación Unión Europea-China en materia de propiedad intelectual se puso en marcha en 1996.

Sin embargo, la percepción de las empresas afincadas en China es que la situación ha mejorado sólo ligeramente desde 2001. Una encuesta realizada por la Comisión Europea entre las empresas, asociaciones sectoriales, delegaciones y demás agentes económicos europeos presentes en un total de 63 países para conocer la situación de los DPI, pone de manifiesto que China plantea los mayores desafíos en lo que se refiere al respeto y a la observancia de los DPI en terceros países (Comisión Europea, 2006p). Más concretamente, los resultados obtenidos apuntan que las empresas europeas, y muy particularmente las pymes, padecen los efectos de la actividad de falsificación y piratería de forma muy notable en los mercados chinos. Igualmente, se confirma la existencia de numerosas empresas chinas dedicadas a la producción masiva de falsificaciones y productos pirateados.

Tanto las estadísticas aduaneras de la Unión como las opiniones de las empresas y agentes europeos en el extranjero señalan a China como principal causante de la actividad de falsificación y piratería padecida por las empresas europeas. Por ello, la política comercial de la UE establece como una de sus máximas prioridades la consecución de una eficaz implantación de los DPI en China. Así, aunque desde finales de los 90 el gobierno chino ha desarrollado leyes de copyright basadas en la regulación internacional que teóricamente pretenden proteger eficazmente los DPI, la Unión Europea y los Estados Unidos se lamentan de que las autoridades chinas carecen de los mecanismos necesarios y de la voluntad política para hacer frente al problema de las falsificaciones de forma efectiva (Crossick et al., 2005).

En los últimos años la UE y China han avanzado en la creación de un marco para trabajar conjuntamente en la protección de los DPI. En octubre de 2003 se crea un diálogo sectorial formal para el análisis y el tratamiento específico del grado de implantación de los DPI y poco después, en julio de 2004, se crea el Grupo de Trabajo de Derechos de Propiedad Intelectual UE-China, que complementa el reseñado diálogo y que fomenta la participación de la industria y de los tenedores de los DPI en las conversaciones entre la UE y China. Además, la Unión es un importante colaborador en la asistencia técnica a China en el campo de la implantación de los DPI. Este trabajo, que en la actualidad se desarrolla en el marco de un programa global de asistencia al comercio “Apoyo a China en su integración en el Sistema de Comercio Mundial”, tiene como uno de sus principales objetivos el lanzamiento de un nuevo programa dirigido al cumplimiento de la normativa de los DPI.

Un estudio realizado por Ranjard et al. (2005) refleja que la legislación europea y china para la protección de los DPI difieren en puntos esenciales. Así, el estudio refleja que el tratamiento judicial de los culpables de la falsificación, una de las cuestiones más críticas de esta legislación, resulta bastante dispar, ya que mientras en la UE se considera que se trata de un delito penal (sujeto a que se demuestre la intencionalidad y el deseo de una explotación comercial), en China esta infracción se considera delito penal sólo cuando alcanza cierto límite de gravedad (unos 150.000 renminbis)¹²⁰. En todo caso, con independencia de estas diferencias que probablemente se irán reduciendo, el programa de cooperación técnica se plantea como un escenario adecuado para apoyar la formación de jueces y fiscales y, en general, de los agentes responsables del cumplimiento de la ley.

En definitiva, se aprecia que hasta el momento la política de actuación europea, guiada más bien por criterios de colaboración y cooperación, ha deparado unos resultados más bien escasos en la práctica. La Comisión reconoce que la RPC ha realizado avances para el establecimiento de un régimen de propiedad intelectual. Sin embargo, también se apunta que sigue habiendo importantes carencias para que este régimen funcione de forma efectiva. La entrada en vigor de las leyes sigue siendo regionalmente desigual o carente, y las empresas europeas se enfrentan a un sistema legal y judicial opaco y lleno de trabas que ofrece garantías insuficientes de la protección legal de los derechos de las empresas europeas.

Quizás por ello, hay varios signos de que las autoridades europeas pueden empezar a inclinarse por una línea de actuación menos conciliadora y más impositiva. La UE ha decidido contratar un “Experto en Derechos de Propiedad Intelectual” para su Delegación en Pekín con el doble objetivo de fomentar la cooperación con China y de hacer un seguimiento diario más exhaustivo del trabajo realizado en el diálogo sectorial. Y, lo que es más significativo, la UE parece decidida a impulsar su cooperación activa con otros países que padecen los efectos de la piratería, y muy particularmente, con los Estados Unidos en el marco de la Estrategia de Acción UE-Estados Unidos para la Observancia de los DPI.

¹²⁰ Ver también Casas (2006).

IV.4. CONCLUSIONES

El desequilibrio comercial de la Unión Europea con China ha aumentado de forma espectacular durante los últimos años y ya representa un 1,31% del PIB. Es verdad que en parte esta evolución responde al comercio de la Unión con el conjunto de la región del sudeste asiático y no sólo con China, y que incluso una parte del déficit se debe a importaciones de bienes producidos por empresas europeas en la RPC. Sin embargo, paulatinamente, en la Unión se consolida la idea de que las importaciones chinas representan una amenaza para los productores locales y que además los fabricantes chinos se benefician injustamente del intervencionismo de las autoridades públicas chinas.

La evolución y la estructura del comercio internacional entre la Unión Europea y China hace presagiar que el abultado déficit comercial que la Unión soporta con este país continuará aumentando durante los próximos años. A pesar del intenso crecimiento experimentado en la cifra de importaciones durante estos últimos años, la cuota de participación de los productos chinos por ramas sectoriales (con un máximo del 37,7% en artículos manufacturados diversos), demuestra que todavía existe margen para que así suceda. Lo que es más, existen ejemplos de que la competitividad de la industria china puede trasladarse a industrias tecnológicamente avanzadas (como el sector TIC o la automoción), y poner en una delicada tesitura sectores europeos mucho más relevantes que el textil.

La competitividad de la industria manufacturera china intensiva en mano de obra está fuera de toda duda. Las empresas europeas se encuentran en manifiesta desventaja en los mercados estandarizados (de commodities), en los que el precio desempeña un papel determinante. Únicamente las empresas europeas que relocalizan con éxito su producción en países de bajo coste (o que obtienen suministros de estos países) son capaces de competir en estos segmentos. Por el contrario, las empresas europeas conservan ventajas muy relevantes en actividades de alto valor añadido como la innovación y la I+D, el diseño, el marketing y las marcas, los servicios, la gestión y la capacidad de financiación.

En línea con lo anterior, el comercio intraindustrial de gama-alta (con un mayor precio unitario de los bienes fabricados en la Unión) representa una proporción elevada y creciente del comercio intraindustrial entre la Unión y China. Sin embargo, no se deben ocultar algunos

aspectos preocupantes para la competitividad económica europea a medio y largo plazo como la escasa especialización de la UE en bienes de alto contenido tecnológico y especialmente en el sector de las TIC.

El grado de complementariedad económica entre la Unión Europea y China es relativamente elevado; la Unión se encuentra especializada en tecnologías de nivel medio-alto y bienes intensivos en I+D, y la RPC en tecnologías de bajo nivel, productos intensivos en mano de obra y el sector TIC. De hecho, el propio proceso de desarrollo económico de China podría haber beneficiado a los fabricantes de bienes de equipo europeos. Sin embargo, se observan indicios de que esta situación puede cambiar a medio plazo.

Por una parte, el proceso de ampliación de la Unión ha supuesto una reducción de la complementariedad comercial con China. Las empresas de la UE-15 disponen en la UE-12+ de algunos de los recursos que antes buscaban en China (mano de obra barata y relativamente cualificada), con algunas importantes ventajas adicionales (mayor proximidad geográfica, menos barreras culturales y menos trabas proteccionistas). A su vez, los países de la UE-12+ cuentan con una estructura productiva mucho más parecida a la de la RPC, con lo que contemplan a China como un competidor directo.

Por otra parte, los datos de comercio e inversión ponen de relieve que el esfuerzo de las autoridades chinas por avanzar en la cadena de valor comienza a dar sus frutos. Los flujos de inversión extranjera que se dirigen a China cada vez tienen más en cuenta otros factores adicionales a los bajos costes, y las propias importaciones europeas muestran que el crecimiento más acusado se registra en la sección de maquinaria y equipo de transporte. Bienes como los equipos de telecomunicaciones y las máquinas para el procesamiento de datos tienen un mayor peso en las importaciones europeas que los textiles y los juguetes de bajo coste tradicionalmente asociados a los productores chinos.

Existe una percepción bastante generalizada de que las empresas europeas, en su afanado intento por penetrar en el mercado chino y recuperar el terreno perdido frente a sus competidores estadounidenses, tal vez han compartido su tecnología con los productores chinos demasiado despreocupadamente y que ahora esa actitud puede tener adversas consecuencias para los fabricantes europeos. En este sentido, las políticas comerciales de la RPC han propiciado la

captación de tecnología europea y han obstaculizado la penetración de bienes y capitales europeos en otros sectores de actividad.

Como resultado de esas políticas, la relevancia del comercio y de la inversión en China es muy diferente en cada uno de los Estados miembros. Todos los Estados miembros importan grandes cantidades de bienes de la RPC y todos ellos soportan un cuantioso déficit comercial. Sin embargo sólo unos pocos, básicamente Alemania, Francia, Finlandia y Dinamarca, obtienen tasas de penetración relativamente elevadas en el mercado chino. De tal forma, los datos demuestran que la maquinaria industrial alemana y los equipos de comunicación de los países nórdicos constituyen el núcleo de las importaciones de China.

Unido a lo anterior, los Estados miembros tienen una actitud claramente diferenciada en cuanto a la postura a adoptar en las relaciones económicas con China. Los países que tienen menos problemas para exportar sus productos y que cuentan con un importante mercado en China son más partidarios de facilitar el acceso al mercado europeo, mientras que los países con mayores trabas de acceso al mercado chino defienden un uso más intenso de los instrumentos en defensa del comercio justo y de las medidas anti-dumping.

Evidentemente, la emergencia de China ni puede ni debe ser contemplada sólo desde el punto de vista de la amenaza. El mercado chino plantea enormes oportunidades para las empresas europeas, y también las inversiones europeas en China pueden reportar grandes beneficios a las empresas europeas. No obstante, es cierto que para que las empresas europeas puedan obtener provecho de estas oportunidades hace falta desenmarañar la red de obstáculos no arancelarios impuestos por las autoridades locales y regionales chinas.

A pesar de que la incorporación de China a la OMC supuso un importante avance en el cumplimiento de las reglas de comercio internacional, sobre todo en lo que se refiere a la reducción de aranceles, lo cierto es todavía hoy son reiteradas las referencias a la escasa voluntad de las autoridades chinas para implantar unas reglas de comercio justo (o incluso a su intervención para impedir unas condiciones justas). En consecuencia, el déficit comercial con China se percibe en la UE cada vez más como el resultado de las injustas prácticas competitivas del país asiático.

Muy en particular, la insuficiente protección de la propiedad intelectual representa un reto acuciante para las empresas europeas en China, ya que este país es la principal fuente de las falsificaciones y los productos pirateados detectados en las fronteras europeas. La protección de los DPI a través de patentes, copyrights y marcas es esencial para que Europa pueda aprovechar su ventaja comparativa en innovación, diseño y producción de alto valor añadido.

El acusado repunte de los flujos comerciales entre la Unión y China y el aumento de las transacciones económicas de todo tipo entre ambas partes han dado mayor relieve a los elementos de conflicto existentes en las relaciones económicas. Las autoridades públicas europeas deben intentar que las relaciones económicas entre la Unión y China se guíen cada vez en mayor medida por criterios de mercado. Sin embargo, los acontecimientos sugieren que la actuación de las autoridades europeas se dirige hacia una línea de actuación más proteccionista (más medidas anti-dumping, el conflicto del textil, etc.).

Hasta la fecha la Unión ha primado el potencial de beneficio derivado de unas relaciones cordiales con China sobre los daños padecidos por esta relación. No obstante, da la impresión de que la UE ya se ha cansado de la potencialidad de estos beneficios y quiere que su esfuerzo se plasme en resultados concretos. En esta línea, la actitud negociadora y conciliadora de la Unión parece dejar paso a una actitud más firme en la que se solicitan medidas concretas para resolver los problemas.

Desde la Comisión se apunta que hacen falta nuevos cambios estructurales en el gobierno económico de China para facilitar el desarrollo de una economía de mercado, e incluso se llega a indicar que “tal vez haga falta una ralentización del crecimiento económica (en China) para que las reformas se conviertan de nuevo en un asunto prioritario” (Comisión Europea, 2007d, pág. 19).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

**V. NUEVA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN
EUROPEA HACIA CHINA**

V. EXAMEN Y VALORACIÓN DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA CHINA

V.1. INTRODUCCIÓN

Hasta aproximadamente 2005 la Unión Europea creía que era capaz de guiar el desarrollo de China ejerciendo un liderazgo amable. La estrategia europea se ha basado en una política condicionada que utilizaba la palanca económica como principal eje de dinamización de la relación. Así, la Unión ha estado dispuesta a cooperar siempre que la RPC aceptara algunas condiciones mínimas, básicamente, una mayor apertura de la economía china, una mejor protección de los DPI, más respeto a los derechos humanos y una mayor responsabilidad de China en la escena internacional (Holslag, 2006b, 2007b).

China, por su parte, se ha mostrado receptiva al acercamiento de la UE. La RPC ha puesto particular interés en aquellos asuntos que facilitaban el acceso de sus bienes al mercado europeo y también en captar el know-how y la tecnología europea. Además, el Partido Comunista ha apreciado su relación con la UE como fuente de legitimidad en el escenario internacional. Todo ello con la ventaja adicional de que la Unión y la RPC no se contemplan como una amenaza para su seguridad en términos militares y geoestratégicos (Men, 2007).

La UE ha procurado “disciplinar” el modelo de crecimiento económico de China y, en cierta forma, ha intentado adaptar este modelo a su propia conveniencia. Para ello, la Unión ha tratado de calmar las ambiciones de su socio a través de una política de apoyo condicionada que, por una parte, ha permitido que China se reincorpore a la escena económica internacional, pero que, por otra parte, ha hecho que la RPC tuviera que cumplir numerosos compromisos.

Sin embargo, las moderadas políticas diseñadas para conseguir convertir a China en un socio amable, moldeado a la medida de las necesidades de la Unión Europea, no han tenido el éxito esperado, especialmente en algunos apartados particularmente relevantes. El proceso de apertura económica ha avanzado notablemente, pero con importantes contratiempos y de forma desordenada, por lo que en la Unión se ha consolidado la impresión de que el gobierno de Pekín está preparado para cumplir con las aspiraciones liberales europeas sólo hasta cierto punto.

En esta línea, tampoco el proceso de democratización de la sociedad china ha progresado como cabría esperar. Por el momento sólo se advierte una tendencia al aglutinamiento dentro del Partido Comunista Chino y un grave déficit de movimientos sociales alternativos (Holslag, 2006b). Igualmente, la trayectoria de China en la esfera de la seguridad internacional entrezcla claros y sombras. La adhesión de la RPC a importantes organismos internacionales contrasta con su favorable disposición a hacer negocios por encima de cualquier otra consideración¹²¹ (Barysch et al., 2005; Holslag, 2007b).

Ante esta situación, en 2006 la Unión Europea inicia un giro en las políticas públicas dirigidas a gestionar sus relaciones con China. Este giro se caracteriza por una actitud más reivindicativa en cuanto a los beneficios que la sociedad europea espera obtener de su relación con la RPC y por un menor temor a la generación de conflictos en las relaciones con las autoridades chinas. Las discrepancias que antes se manifestaban en tono moderado y en círculos cerrados ahora se declaran de forma más contundente y públicamente (Men, 2007, 2008).

La nueva orientación de las políticas europeas se evidencia con la aprobación en octubre de 2006 de la estrategia de la Comisión Europea "UE-China: Socios más cercanos, mayores responsabilidades" (Comisión Europea, 2006a). En este sentido, aunque en este texto se manifiesta el deseo de la Unión por fortalecerse a través de una relación intensa y dinámica con China, también se recoge expresamente la intención de basar esta relación en los valores europeos. Lo que es más interesante, en el documento se subraya reiteradamente la necesidad de que la asociación sea equilibrada, recíproca y mutuamente beneficiosa, un mensaje que refleja el sentimiento europeo de que hasta el momento la RPC se ha visto más beneficiada por la relación.

La Unión, al estilo de otros documentos estratégicos previos, justifica la publicación de esta nueva estrategia en la necesidad de adaptar la relación a los cambios registrados en China y en el escenario económico internacional. Teóricamente el objetivo consiste en responder adecuadamente a los nuevos retos planteados directamente por China y a los retos de índole global en

¹²¹ Ténganse en cuenta, por ejemplo, los acuerdos de la RPC con países dominados por regímenes ajenos al cumplimiento de las normas democráticas más esenciales como Liberia, Myanmar, Uzbekistán o Sudán. Estos acuerdos han sido firmados a pesar de la oposición de los principales organismos internacionales y también de la Unión Europea.

los que la RPC tiene una influencia decisiva (retos como el cambio climático, los movimientos migratorios, la seguridad internacional, etc.). Sin embargo, más allá de estas cuestiones, el documento parece responder al deseo de las autoridades públicas europeas de dar un giro al desarrollo de la relación.

Los temas económicos y comerciales adquieren una relevancia todavía mayor que en fases anteriores. De tal forma, la Comisión indica que la política comercial y económica representa “la prueba crítica de la asociación UE-China” (Comisión Europea, 2006a, pág. 2). En esta línea, la Comisión acompaña su estrategia con el documento “Competencia y Asociación” (Comisión Europea, 2006b), un texto en el que se analizan pormenorizadamente los retos económicos de la relación.

En este anexo económico se subraya la idea de que tanto la UE como China deben beneficiarse de su asociación comercial y económica. La Comisión entiende “imprescindible” avanzar en la apertura económica en el contexto de una relación de reciprocidad y conseguir un mayor equilibrio de las condiciones competitivas. De tal modo, aunque se reconoce que el proteccionismo no representa una solución válida, se incide en la idea de que la UE no se encuentra dispuesta a mantener su mercado abierto a los bienes chinos si no se avanza en la apertura del mercado chino a los bienes europeos.

La nueva estrategia contiene una especie de advertencia velada a las autoridades chinas, un mensaje que consta explícitamente en la carta conjunta enviada en esas fechas por la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y el Comisario Europeo de Comercio al International Herald Tribune. Así, en esta carta se indica que si la RPC no se encuentra dispuesta a abrir sus mercados y a desarrollar sus actuaciones por la vía del libre mercado se podría “asistir en Europa a un creciente grado de proteccionismo y defensa de los mercados domésticos como ya está sucediendo en algunas zonas de los Estados Unidos” (Ferrero-Waldner y Mandelson, 2006).

En este escenario, y dado que el auge económico de China se encuentra estrechamente relacionado con la aceleración del proceso de globalización, resulta imprescindible analizar la validez de las políticas públicas europeas ante los retos planteados por los mayores niveles de productividad de las economías en desarrollo, ya que en principio no parece una hipótesis desdeñable que el incremento de la tensión en las relaciones económicas entre la Unión y la RPC

pueda estar relacionado con la ineficacia de las políticas públicas diseñadas por la Unión para incrementar la competitividad económica en el nuevo escenario global.

Por otra parte, el endurecimiento de la postura europea en materia económica también tiene reflejo en otras cuestiones de la política exterior hacia la RPC. La Unión Europea destaca la importancia de fortalecer la cooperación bilateral, internacional y regional para tratar aspectos de índole global como el desarrollo sostenible o la seguridad internacional, pero al mismo tiempo matiza que, para poder fortalecer los vínculos entre ambos socios, la RPC debe continuar su proceso de transformación en una sociedad más abierta y plural, en una sociedad que respeta los derechos humanos.

Dejando a un lado la nueva estrategia europea, la nueva actitud de los líderes europeos hacia la RPC ha quedado de manifiesto en otras ocasiones. Así, por ejemplo, a mediados de septiembre de 2007 el Comisario Europeo de Asuntos Económicos rompe el pacto tácito de silencio y manifiesta la adhesión pública de las autoridades europeas a las quejas estadounidenses en relación con el infravalorado tipo de cambio de la moneda china¹²² (Almunia, 2007).

Igualmente, durante la 10ª Cumbre UE-China celebrada en Pekín en noviembre de 2007, las exigencias de la UE habrían provocado una reacción de enfado por parte de los representantes chinos (Messerlin y Wang, 2008, pág. 10). De hecho, a pesar del positivo tono general, algunos matices de la Declaración Conjunta Final dejan entrever esta tensión. Así, por ejemplo, en el punto 24 de esta declaración se afirma que el nuevo Grupo de Alto Nivel para el Diálogo Económico y Comercial debe analizar temas como el desequilibrio comercial o los DPI "con el fin de concretar las fórmulas para aumentar el comercio de una forma equilibrada" (Comisión Europea, 2007j).

Aparentemente, este punto refleja una cesión de China a las pretensiones europeas, ya que la preocupación por el desequilibrio comercial, el acceso a los mercados y los DPI constituyen algunas de las principales reivindicaciones de la UE. Sin embargo, se trata de una cesión que tiene sus contraprestaciones, ya que también se incluye en este diálogo el análisis de la conce-

¹²² Posteriormente varios ministros de finanzas de la eurozona y el propio presidente del Banco Central Europeo se manifiestan en este mismo sentido (Trichet, 2007b).

sión del estatus de economía de mercado a China (punto 25 de la declaración), y más allá de las cuestiones económicas, la Unión se compromete a continuar estudiando el posible levantamiento del embargo de armas (punto 4 de la declaración)¹²³.

Un último acontecimiento revelador de la difícil situación de las relaciones entre la Unión y China se produce con la postergación de la 11ª Cumbre UE-China. Este encuentro estaba previsto el 1 de diciembre de 2008, pero pocos días antes las autoridades chinas transmitieron a la Unión su decisión de posponer esta cumbre debido a que en esas fechas el Dalai Lama se estaba reuniendo con los jefes de gobierno de los Estados miembros y con los presidentes de las instituciones europeas.

Merece la pena reflejar exactamente las palabras que reflejan la reacción europea: "la Unión Europea, que había fijado ambiciosos objetivos para la 11ª Cumbre UE-China toma nota y se muestra apesadumbrada por la decisión de China. La Unión Europea pretende continuar fomentando la relación de asociación estratégica que disfruta con China, en particular en un momento en el que la coyuntura económica y financiera global demanda una cooperación extremadamente cercana entre Europa y China" (Comisión Europea, 2008d).

Este desacuerdo de máximo nivel pone de manifiesto la tensión existente en las relaciones entre la UE y China. El objetivo de este capítulo consiste en analizar detalladamente la nueva postura de firmeza adoptada por la Unión en sus relaciones con China, muy particularmente a través de los contenidos del documento estratégico de 2006. Asimismo, se pretende valorar la oportunidad y conveniencia del giro en las políticas europeas, reflexionar sobre su capacidad para moldear y orientar las relaciones futuras entre ambos socios y, en definitiva, evaluar si la nueva estrategia es apropiada para mejorar el bienestar socioeconómico de la Unión Europea.

¹²³ No obstante, se ha de matizar que estas dos cuestiones aparecen recurrentemente en las declaraciones de cierre de las Cumbres UE-China.

V.2. POLÍTICA ECONÓMICA Y COMERCIAL

V.2.1. Lanzamiento de las negociaciones para un nuevo Acuerdo de Comercio y Cooperación

La estrategia económica y comercial planteada por la Comisión Europea en su Comunicación de 2006 en esencia pretende fortalecer la asociación económica UE-China, si bien pone un énfasis mucho mayor que estrategias previas en la necesidad de garantizar el cumplimiento de las reglas de comercio internacional. Desde la perspectiva de la Comisión una mayor aproximación económica entre ambos socios también exige una mayor responsabilidad a ambas partes y, sobre todo, a China (Comisión Europea, 2006a).

La Comisión plantea como objetivo fundamental de esta nueva estrategia el acceso justo y recíproco a los mercados de ambos socios. Desde el punto de vista europeo, resulta urgente revisar los obstáculos y las erróneas condiciones impuestas a los productos europeos para acceder al mercado chino. Así, a pesar de que los análisis de la OMC recogen los avances en la política comercial de la RPC¹²⁴ (OMC, 2006; OMC, 2008), en Europa cada vez existe una mayor percepción de China como un país que no cumple con las condiciones de la OMC.

En este contexto, la Unión apuesta por el establecimiento de un nuevo Acuerdo de Asociación y Cooperación con China como herramienta fundamental para que la nueva estrategia produzca resultados satisfactorios. En este sentido, se debe recordar que todavía en 2009 las relaciones entre la UE y China encuentran su fundamento legal en el Acuerdo de Cooperación y Comercio de 1985, un texto que no se corresponde en lo más mínimo con la amplitud y la dimensión actual de las relaciones UE-China.

La UE contempla este nuevo acuerdo como una importante oportunidad para establecer un marco global y fijar claramente las nuevas prioridades de la asociación UE-China. No sólo eso, sino que en línea con el planteamiento “más reivindicativo” de las autoridades europeas, la Comisión entiende que este nuevo acuerdo debe servir para mejorar el acceso de los exporta-

¹²⁴ Se observan avances en la reducción de aranceles y también en la eliminación de barreras no arancelarias, aunque también se aprecian áreas en las que el nivel de progreso es más limitado o incluso inexistente (contratación pública, DPI y obstáculos a la exportación).

dores europeos al mercado chino más allá incluso de lo exigido por la OMC, y para mejorar el sistema de protección de la propiedad intelectual en la RPC.

Asimismo, la Comisión considera que el acuerdo debe prestar mayor atención a la sostenibilidad y a los temas medioambientales, al impacto de la relación económica y comercial entre la UE y China, y a la cooperación en la regulación de estándares de seguridad y salud. En definitiva, la UE observa este acuerdo como una gran oportunidad para obtener un progreso en ámbitos en los que la relación se encuentra más bien estancada.

Complementariamente, la Comisión pretende utilizar este acuerdo como un instrumento para mejorar la coordinación de las políticas de los Estados miembros en sus relaciones con la RPC. Una parte importante de las competencias en materia de comercio exterior se encuentran asignadas a la Comisión Europea, de forma que las posibles discrepancias entre los Estados miembros tienen que ser debatidas internamente y la Comisión se manifiesta con una única voz hacia el exterior. Sin embargo, los Estados miembros son los principales responsables de la política exterior, de forma que los diferentes puntos de vista, a menudo incoherentes, restan credibilidad a la Unión como potencia internacional (Crossick et al., 2005).

De tal modo, la capacidad de maniobra de la Unión Europea depende en gran medida del comercio (Holslag, 2007b; Men, 2008). La Unión no puede equilibrar una actitud negociadora más dura en el plano comercial a través de concesiones en cuestiones de política exterior, simplemente porque no dispone de una política exterior común (Messerlin y Wang, 2008). China, por el contrario, tiene a su disposición una política exterior plenamente instrumentalizada, lo que permite que su política comercial se oriente a los negocios, pero que oportunamente sea utilizada como una continuación de su política exterior.

De hecho, en la UE existe la percepción de que la RPC no sólo es consciente de las batallas que se libran dentro de las instituciones europeas, sino que obtiene ventaja de la falta de mecanismos de política exterior de la Unión Europea. Así, las autoridades chinas, aunque aparentemente confían en tener a una Europa fuerte como aliada, han acudido oportunamente a

Berlín, Londres y París para negociar temas cruciales de las relaciones chino-europeas¹²⁵. En este sentido, un nuevo Acuerdo de Cooperación y Comercio puede proporcionar un marco formidable para consensuar las políticas de los Estados miembros hacia China.

V.2.2. Defensa del comercio internacional y de la apertura al exterior

La Unión Europea toma como base de partida una idea esencial que forma parte del corpus básico de las políticas europeas y de los fundamentos del actual sistema de comercio internacional. Se puede enunciar esta idea aproximadamente en los siguientes términos: la apertura comercial al exterior beneficia a ambos socios y, además, cuanto mayor grado de apertura mayor es el beneficio obtenido.

Sin embargo, lo cierto es que los mensajes y las prácticas de la UE a este respecto reflejan una clara ambivalencia. Por un lado, la Unión se muestra como precursora de la apertura al exterior. En esta línea, la UE entiende que una China económicamente fuerte, estable en sus asuntos domésticos y participativa en los organismos internacionales favorece los intereses europeos. Además, se reconoce que la incorporación de la RPC al sistema internacional de comercio ha beneficiado a China, pero también a la UE (Comisión Europea, 2006b, págs. 5-6).

Las empresas europeas que comercian e invierten en la RPC han contribuido al crecimiento de este país procurando bienes de capital, conocimientos y tecnologías claves para su desarrollo. Y, recíprocamente, el comercio con China ha promovido el crecimiento y el empleo en Europa a través de un volumen creciente de exportaciones, el incentivo a una mayor especialización en productos de alto valor añadido y el fortalecimiento de la competitividad global de las empresas europeas.

Además, los competitivos precios de las importaciones chinas han facilitado a las empresas europeas tener acceso a inputs de menor coste y han favorecido la entrada en los mercados

¹²⁵ Los Estados miembros de la UE, particularmente los más grandes, promueven sus relaciones políticas individuales y tratan de conseguir acuerdos comerciales particulares. Por ejemplo, en sus visitas a China Jacques Chirac y Gerhard Schröder se posicionaron firmemente a favor del levantamiento del embargo de armas y consiguieron la firma de acuerdos comerciales por importes astronómicos.

Europeos y occidentales de bienes más baratos. No sólo eso, el ahorro obtenido gracias a esos inputs de coste más reducido ha estimulado la inversión en otros activos y, adicionalmente, la menor presión inflacionista ha posibilitado una reducción global de los tipos de interés.

Motivada por los beneficios alcanzados y los todavía mayores beneficios potenciales, la Unión afirma que continuará trabajando para que China cumpla todas sus obligaciones con la OMC. No sólo eso, en el marco de las especiales condiciones de la asociación estratégica UE-China, la Unión cree que es justo que la RPC vaya más allá de sus obligaciones con la OMC en la mejora de las condiciones de acceso a las empresas europeas. La Comisión entiende que el mercado único es uno de los más abiertos del mundo, por lo que plantea la necesidad de que, en relación de reciprocidad, el mercado chino ofrezca un nivel de apertura similar a las empresas europeas.

Paradójicamente, por otro lado, la Comisión deja entrever otro tipo de mensajes que reflejan cierto temor por la creciente competencia planteada por los productos chinos. En este sentido, la Comisión admite que las relaciones con China han tenido un gran impacto sobre los niveles de competencia, y no sólo en Europa, sino también en mercados emergentes de Asia, África y Latinoamérica. Es más, aunque se indica que por el momento esta presión competitiva se percibe principalmente en la industria manufacturera de bajo valor añadido, la Comisión prevé que en un plazo no muy prolongado otros sectores de mayor contenido tecnológico también se verán afectados (Comisión Europea, 2006b, págs. 7-8).

Estos mensajes se matizan posteriormente cuando se indica que se contempla este aumento de la competencia como un cambio inevitable y positivo para fomentar la competitividad europea. En este sentido, se apunta la necesidad de desarrollar la ventaja competitiva sobre procesos de diseño y producción de alto valor añadido, la innovación y la formación continua de sus trabajadores. Todo ello, se admite, hace tanto y más urgente que se continúe avanzando en la Agenda de Lisboa y que se implementen las políticas domésticas de competitividad y ajuste necesarias.

En todo caso, la retórica liberal de la Comisión contrasta con las actuaciones desarrolladas en el uso de las medidas de defensa del comercio justo (abusivo uso de las medidas anti-dumping, conflicto del textil, etc.). En apariencia la Unión se muestra dispuesta a asumir el reto competi-

tivo y facilitar un acceso justo a las exportaciones chinas, aunque establece como condición indispensable que también China procure una mayor apertura de su mercado a los productos europeos en condiciones de competencia justa.

V.2.3. Generación de condiciones apropiadas para la inversión en la RPC

Un objetivo fundamental de la nueva estrategia económica de la Unión Europea consiste en mejorar las condiciones para la inversión europea en China, lo que en esencia se debe ver reflejado en una mejora de la protección de los derechos de protección intelectual, la desaparición de las transferencias tecnológicas forzosas y la eliminación de subsidios no permitidos a empresas locales (Comisión Europea, 2006b, págs. 11-12).

Desde la Comisión se entiende que, aunque que los procesos de deslocalización hacia la RPC han tenido un impacto negativo en algunos sectores y regiones, las inversiones en el país asiático han permitido que las empresas europeas conserven y creen nuevos puestos de trabajo en la UE en otras actividades con mayor valor añadido (por ejemplo en investigación, diseño, marketing, etc.).

Las autoridades europeas reconocen que las inversiones en China han permitido que las empresas europeas tengan acceso a inputs a bajo coste, con una repercusión muy positiva sobre su competitividad. No sólo eso, algunas de estas inversiones también han contribuido a ganar cuota de mercado en la RPC y al impulso de las exportaciones europeas. En este sentido, hay que tener presente que una gran parte del valor añadido de algunos productos "made in China" es generado por parte de empresas europeas.

Sin embargo, la Comisión Europea también considera que las desiguales condiciones de competencia y la inadecuada protección legal plantean serios problemas. En esta línea, la Comisión opina que el atractivo que desprende el mercado mundial potencialmente más grande a menudo ha conllevado la adopción de decisiones de inversión precipitadas que no han tenido suficientemente en cuenta riesgos relevantes como la violación de los derechos de propiedad intelectual.

Por este motivo, se apremia a China para que establezca un sistema legal y judicial transparente, con reguladores totalmente independientes y que garantice una mejor protección de los derechos de las empresas de la UE. De tal forma, las actuaciones para que la RPC respete los derechos de propiedad intelectual se convierten en un asunto absolutamente prioritario (Comisión Europea, 2006b, pág. 12).

En efecto, parece un hecho bastante objetivo que la situación de los DPI en China es manifiestamente mejorable. Sin embargo, no es menos cierto que la reivindicación de la Unión parece incentivada por el creciente énfasis depositado por las autoridades chinas en desarrollar la capacidad investigadora nacional y desplazar la producción hacia áreas de mayor valor añadido tradicionalmente dominadas por la UE.

En relación con esta cuestión, la Comisión señala que las autoridades chinas deben adoptar una política coherente en materia de innovación, ya que no se puede apostar por la I+D sin disponer un sistema eficaz de protección de los DPI. Además, la Comisión solicita a las autoridades chinas que impongan medidas disuasorias contra la falsificación y la piratería, y ofrece su colaboración para crear un sistema de evaluación del riesgo en las aduanas y mejorar la colaboración entre puertos marítimos y aeropuertos.

Además, la UE urge a China para que mejore la transparencia de sus regímenes de ayudas y cese la concesión de ayudas no permitidas. En esta misma línea, la Comisión considera que se deben adoptar reformas para que el sistema bancario chino opere sobre bases estrictamente comerciales y desaparezcan los préstamos blandos y otras formas de financiación discriminatorias. Finalmente, la UE también apremia a la RPC para que el comercio de materias primas y bienes energéticos se atenga a las normas de mercado.

Más allá de los requerimientos planteados a las autoridades Chinas, en su nueva estrategia la Comisión se muestra decidida a poner en marcha un programa para mejorar la implantación de los DPI y eliminar la entrada en Europa de productos falsificados y pirateados. En concreto, se propone la creación de un organismo que analice los riesgos asociados a la inversión en la RPC y aconseje fórmulas para mitigar esos riesgos (Comisión Europea, 2007d).

Asimismo, la UE pretende cooperar más estrechamente con sus socios internacionales. De hecho, la Comisión ya ha iniciado las negociaciones con varias economías que consideran los DPI como un instrumento clave de su desarrollo y sus políticas de innovación¹²⁶ (los Estados Unidos, Japón, Suiza, Canadá, Corea del Sur, Méjico, Nueva Zelanda, etc.). Así, aunque desde la Comisión se afirma que no se trata de una iniciativa para unir fuerzas en contra de China, sino que incluso se espera que la RPC se sume a este acuerdo, lo cierto es que al menos en una primera fase el acuerdo se presenta como una coalición para combatir la piratería china.

Complementariamente, la UE se propone vigilar con particular detenimiento aquellos casos en los que se establece como condición obligatoria que se produzca una transferencia de tecnología por parte de las empresas europeas y aquellos otros en los que no se efectúe el pertinente pago de los royalties correspondientes a los propietarios europeos de los derechos.

V.2.4. Mejora de las medidas de apoyo a las empresas europeas

La Comisión Europea asume parte de la responsabilidad por la escasa capacidad competitiva de las empresas europeas en China y contempla la adopción de nuevas medidas de apoyo sobre el terreno a las empresas europeas, especialmente a las pymes. Destaca particularmente una iniciativa de la Comisión para crear en Pekín un centro europeo de apoyo a las empresas que desean exportar o invertir en China (Comisión Europea, 2006b, pág. 12).

Complementariamente, la UE pretende potenciar las medidas de información y asesoramiento sobre la protección de los DPI en la RPC a través de las estructuras ya existentes (la oficina de derechos de propiedad intelectual y la red de Centros Europeos de Información). Asimismo, la UE estima necesario colaborar más intensamente con las federaciones industriales europeas para desarrollar consorcios público-privados que hagan un seguimiento específico de la situación de los DPI en cada sector económico.

¹²⁶ Nota de prensa de la Comisión Europea de 23 de octubre de 2007 “European Commission seeks mandate to negotiate major new international anti-counterfeiting pact”. Referencia IP/07/1573.

La Comisión también prevé que su Delegación en Pekín preste más atención a los temas de comercio. Es más, dada la enorme dimensión del país y la complejidad de los asuntos regionales, se desea reforzar la actividad de la Delegación en Shangai y Guangzhou, e incluso se contempla la apertura de nuevas delegaciones en Shangai y en la provincia de Guangdong para poder estar más cerca de las autoridades chinas y de las empresas europeas en los centros estratégicos de comercio (Comisión Europea, 2007d). En este sentido, la Comisión parece comprender la importancia de ajustarse al elevado grado de descentralización y al acentuado regionalismo del sistema político chino (Cameron y Yongnian, 2007).

Asimismo, la Unión entiende que hay que reforzar la presencia de funcionarios de la Comisión especializados en temas de comercio (sólo tres en 2006), y estima conveniente que los funcionarios de comercio de los Estados miembros acudan a las delegaciones europeas de manera rotatoria. Además, la Comisión también pretende ampliar el Programa UE-China para el Intercambio y Formación de Gestores de Empresa con el objetivo de que las empresas tengan un conocimiento más profundo sobre la realidad china.

Todas estas iniciativas de la Comisión sugieren que los recursos humanos y económicos dedicados a la gestión de los intereses europeos en China no eran suficientes. Corroborando lo anterior, Shambaugh (2005) apunta que el número de especialistas sobre China que trabaja en la administración pública estadounidense sobrepasa claramente la cifra de especialistas que trabajan en la Unión y en los Estados miembros. No sólo eso, según este autor los especialistas estadounidenses reciben una formación muy superior sobre los asuntos contemporáneos chinos.

Los programas de estudios chinos han proliferado rápidamente en las universidades de los Estados Unidos, con lo que los estudiantes tienen posibilidad de obtener formación de postgrado altamente cualificada sobre el gigante asiático. De igual modo, fuera del ámbito universitario hay numerosos grupos de trabajo acerca de China, tanto en los institutos de investigación como en los "think tanks" (grupos de pensamiento). De tal manera, el número de expertos académicos estadounidenses sobre China no tiene parangón en el mundo.

Según Shambaugh, el interés en conocer y aprender sobre la RPC representa una importante línea de actuación de los Estados Unidos para afrontar el reto chino. Por el contrario, este

autor considera que Europa no invierte suficientemente en la formación específica de sus funcionarios públicos ni en programas universitarios para formar a sus estudiantes¹²⁷. Esta circunstancia refleja, por lo tanto, una notable debilidad europea en el ámbito del conocimiento y la formación sobre el país chino.

A modo de refrendo, también Lerais et al. (2006) detectan la necesidad de reforzar la capacidad y los recursos dedicados por Bruselas a la RPC. Estos autores comparten la opinión de que el conocimiento europeo sobre China no es demasiado profundo, especialmente en comparación con los Estados Unidos, y además apuntan que este conocimiento se encuentra disperso entre distintos agentes (Comisión, Estados miembros, universidades, think tanks, etc.). Indudablemente, la escala de los recursos dedicados por la Unión a China debería corresponderse con su importancia estratégica y económica.

V.2.5. El diálogo y la negociación como principal vía para la solución de conflictos

Quizás para compensar parcialmente la dureza de los mensajes lanzados, la nueva estrategia de la Unión Europea también apunta que la defensa de los intereses europeos se realizará utilizando siempre como primera vía de solución de conflictos el diálogo y la negociación (Comisión Europea, 2006b, pág. 13). En este sentido, a pesar de que durante los últimos años se han creado nuevos canales para el diálogo económico y comercial con la RPC, la Comisión aprecia la necesidad de intensificar el diálogo de alto rango sobre asuntos económicos de importancia estratégica.

En concreto, la Comisión considera conveniente crear un nuevo grupo de trabajo de alto nivel que agrupe varias Direcciones Generales de la Comisión y distintos ministerios del gobierno chino (Comisión Europea, 2007d). Este grupo de trabajo tendría como tarea fundamental el diseño de planes para la reforma en la RPC, así como la elaboración de una visión conjunta sobre el rol a desempeñar por la Unión y China en la economía global.

¹²⁷ Según este autor las empresas europeas que tienen relaciones con la RPC necesitan contratar a ciudadanos chinos para suplir la ausencia de conocimientos sobre China de los universitarios europeos.

Según la Comisión, a pesar de que el comercio y las barreras a la inversión ocupan un lugar preferente en la agenda de las relaciones UE-China, estas cuestiones no deben ser obstáculo para el análisis compartido de otros temas de interés estratégico. La Comisión se declara firmemente e, incluso, cabría interpretar que desinteresadamente comprometida con el proceso de reformas en China, aunque esta impresión queda desmentida en el propio texto cuando, contradiciendo lo anterior, se termina vinculando este apoyo con las barreras al comercio en la RPC.

Por otra parte, aunque se apuesta por el diálogo, la estrategia de la UE también contempla el uso de otro tipo de instrumentos cuando no se obtengan resultados satisfactorios. Así, la Comisión anuncia que en materia de comercio se recurrirá siempre que sea necesario al sistema de resolución de conflictos de la OMC (Comisión Europea, 2006b, pág. 13). En principio, no se pretende sustituir la cooperación por la confrontación, sino crear una relación sólida basada en la aplicación objetiva de las reglas multilaterales. No obstante, la Comisión no duda en indicar que seguirá empleando los instrumentos de defensa de comercio de forma prudente pero rigurosa.

La voluntarista manifestación de la Comisión sobre su favorable disposición a dialogar parece coherente con la impresión de que en la actualidad no existe un diálogo genuino entre la Unión y China en materia de comercio (Messerlin y Wang, 2008), ni en otro tipo de cuestiones. La RPC se encuentra aparentemente agotada de tanta reforma y se muestra reacia al cumplimiento de nuevas obligaciones. En este contexto, la estrategia de la UE también contempla algún incentivo para impulsar a China a retomar el proceso de reformas. Destaca la favorable predisposición a conceder el tratamiento de economía de mercado a la RPC tan pronto como cumpla los requisitos para merecerlo.

V.2.6. Promoción de una actitud más responsable de China en los organismos económicos internacionales

Desde el punto de vista de la Comisión Europea, la RPC es uno de los países que ha obtenido mayores beneficios del sistema internacional de comercio. De tal modo, la UE reclama a China que asuma una responsabilidad proporcional con los beneficios y contribuya al relanza-

miento de la Ronda de Doha (Comisión Europea, 2006b, pág. 13). Según la Comisión, China podría alcanzar beneficios todavía mayores si las negociaciones de la Ronda de Doha llegaran a buen término, por lo que le solicita que tome la iniciativa y facilite la entrada en su mercado de bienes clave de algunos países en desarrollo (textiles, inputs industriales, etc.).

La Comisión considera que hasta el momento el interés de China por adoptar un rol activo en estas negociaciones no ha sido equivalente a su importancia en el comercio mundial. Al contrario, más bien se percibe que la RPC apuesta por una política de acuerdos comerciales bilaterales y regionales (Lerais et al., 2006). Por ello la Comisión invita a China a fortalecer su cooperación con la OMC y con otras organizaciones económicas internacionales. Lo que es más, dado su enorme peso en el comercio internacional, la Comisión cree que la UE y la RPC deberían dar ejemplo y adoptar un compromiso con la liberalización del comercio todavía más ambicioso que lo contemplado por las obligaciones de la OMC.

Asimismo, la Comisión considera que el modelo de crecimiento chino representa una fuente de importantes desequilibrios mundiales, por lo que solicita a la RPC que adopte medidas para reducir su superávit por cuenta corriente¹²⁸. La Comisión argumenta que de esta forma China tendría un mejor control sobre su economía, contendría los riesgos de sobrecalentamiento y, además, contribuiría a asegurar la estabilidad y el equilibrio de la economía mundial

Más concretamente, la UE cree que sería importante que las autoridades chinas se mostraran dispuestas a incrementar la flexibilidad del tipo de cambio, ya que de esta forma contribuirían a incrementar el poder de capacidad de compra de los hogares chinos y equilibrar el crecimiento de la RPC hacia la demanda doméstica. Según la Unión, a través de una medida de este tipo China realizaría un ejercicio de responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden en calidad de potencia económica mundial.

En todo caso, la Unión es consciente de que su capacidad de influencia en este ámbito es muy limitada, por lo que se ciñe a animar a China para que adopte políticas fiscales, monetarias y

¹²⁸ El superávit por cuenta corriente de la RPC se elevó al 7,2% del PIB en 2005, mientras que el déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos alcanzó un nivel del 6,4% del PIB ese mismo año (Comisión Europea, 2006b).

estructurales que devuelvan el equilibrio al modelo de crecimiento y que garanticen un crecimiento sostenible a largo plazo (Comisión Europea, 2006b, pág. 14). Este mensaje se refuerza con la advertencia de que la adopción de nuevas iniciativas de reforma supone un factor crítico para que la RPC pueda continuar avanzando hacia un modelo de crecimiento equilibrado y sostenible.

V.2.7. Reflexión sobre la nueva estrategia económica hacia China y las dificultades de la UE para hacer frente a los retos de la globalización¹²⁹

Aproximadamente 700 millones de nuevos trabajadores se han incorporado a la fuerza de trabajo mundial no agrícola desde 1995 y se prevé que aproximadamente otros 1.500 millones de trabajadores hagan lo mismo antes de 2030. Sin embargo, la aceleración del proceso de globalización significa mucho más que un gran “shock” en la oferta de trabajo. Se observan fenómenos relativamente nuevos como el despegue del suministro internacional de servicios e I+D¹³⁰ relacionados con la creciente facilidad para dividir el proceso de producción en partes cada vez más pequeñas que pueden ser objeto de comercio (Krugman, 1995; Evans et al. 2006).

Al mismo tiempo, la apertura al exterior de China, la India y algunas partes de Centro y Latinoamérica, y la caída del telón de acero en Europa ha motivado un acusado incremento del comercio y de los flujos de capital. Así, una de las características más sobresalientes de la actual oleada de globalización es el repunte de flujos financieros entre países industrializados y, todavía más, entre países industrializados y países emergentes¹³¹.

¹²⁹ Las políticas públicas desarrolladas por la Unión Europea ante los retos de la globalización se analizan detalladamente en el Anexo de este documento.

¹³⁰ La creación de cadenas de producción globales ha estimulado de forma notoria la contratación de servicios internacionales, desde servicios logísticos de terceros a servicios de comunicación, servicios financieros, I+D e ingeniería (OCDE, 2005b; UNCTAD, 2005).

¹³¹ El volumen diario global de transacciones de intercambio de moneda extranjera ha ascendido de 0,57 billones en 1989 a más de 3,20 billones de dólares en 2007 (Banco de Pagos Internacionales, 2007), el ratio de comercio de moneda extranjera respecto al comercio mundial de bienes y servicios se ha elevado de aproximadamente 2 a 1 en los setenta hasta 70 a 1 a finales de los noventa (Eatwell y Taylor, 2000), y los flujos de inversión extranjera directa han pasado de 22.000 millones de dólares anuales en 1990 a aproximadamente 600.000 millones de dólares en 2005 (Banco Mundial, 2007).

Paradójicamente, el veloz crecimiento de las economías emergentes y el incremento de la presión competitiva parece haber propiciado un cambio de roles entre países partidarios y países detractores de la liberalización. La Unión Europea, los Estados Unidos y Japón llevan décadas proclamando las bondades de la apertura al exterior y la integración económica global, pero ahora sus convicciones ya no parecen tan firmes. Por el contrario, la RPC ha acometido un proceso de reformas que ha elevado muy sustancialmente su participación en la economía internacional con excelentes resultados y ya no se muestra tan crítica con algunos aspectos del funcionamiento del libremercado.

Las economías desarrolladas continúan beneficiándose del proceso de globalización, pero a diferencia de lo que sucedía en etapas previas, durante los últimos años este beneficio ha sido comparativamente menor que en las grandes economías emergentes. Así, por ejemplo, el análisis de las tasas de crecimiento de importaciones y PIB sugiere un cambio en las preferencias de la demanda mundial hacia bienes producidos fuera de la Unión y los Estados Unidos (Denis et al., 2006).

En cierta forma, parece que las principales potencias económicas han perdido el control sobre un proceso de globalización que han impulsado durante décadas. En la historia económica moderna los países integrantes de la OCDE han disfrutado siempre de una cuota del PIB muy superior a la que teóricamente les correspondería según su población. Se trata de un dato que a menudo se ha relacionado, entre otras cuestiones, con la mayor estabilidad y eficacia de las políticas públicas de estos países. Sin embargo, en esta nueva etapa los países desarrollados parecen sorprendidos y temerosos por las consecuencias del veloz crecimiento de algunas grandes economías emergentes y, particularmente, China.

En el caso concreto de la Unión se observa que, a diferencia de lo sucedido en décadas pasadas, desde los 90 las tasas de crecimiento de productividad de China y la India superan claramente las obtenidas por la economía europea. Lo que es más preocupante, también los Estados Unidos han alcanzado incrementos de productividad superiores a los de la UE¹³². De tal mo-

¹³² Entre 1991 y 2003 la tasa media anual de crecimiento de la productividad se sitúa en un 1,4% en la UE-15 frente al 1,8% en los Estados Unidos, al 6,1% en China y al 3,9% en la India. Desde la Segunda Guerra Mundial la UE había alcanzado incrementos de productividad superiores a los de los Estados Unidos (Denis et al., 2006, pág. 56).

do, estos datos pueden ser interpretados como el reflejo de una estructura industrial envejecida, incapaz de adaptarse con la rapidez necesaria a las crecientes presiones de la globalización y al progreso tecnológico.

La Unión es consciente de la urgente necesidad de desarrollar políticas públicas que fomenten la competitividad económica y permitan superar los retos planteados por las economías emergentes, pero hasta la fecha el éxito de la Estrategia de Lisboa ha sido, en el mejor de los casos, limitado. Ni la iniciativa original lanzada en 2000 (Comisión Europea, 2000b), ni la propuesta renovada de 2005 (Comisión Europea, 2005c), han tenido un efecto significativo sobre el dinamismo económico y la evolución hacia una sociedad basada en el conocimiento parece todavía en ciernes.

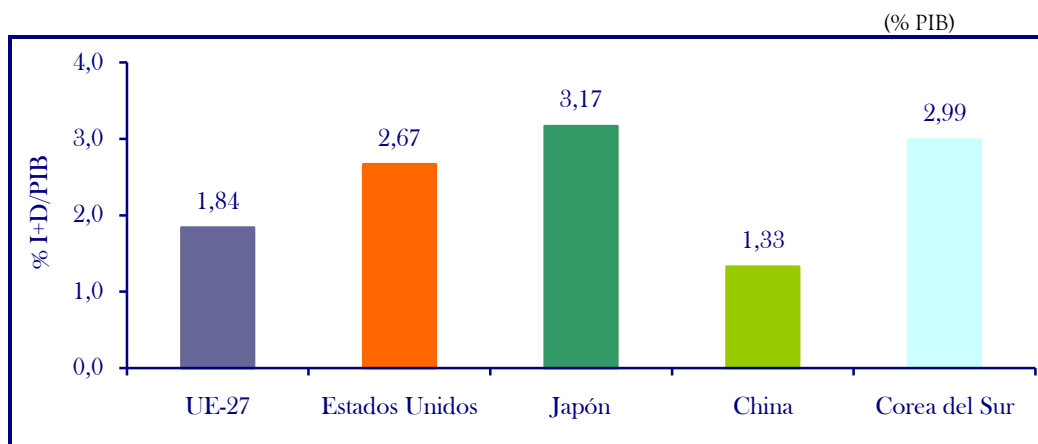
Evidentemente una transformación como la que se pretende no es sencilla y requiere cierto tiempo. Sin embargo, se observan algunos indicios de que el compromiso de algunos Estados miembros con una estrategia que apuesta por la adopción de reformas en la educación y el sistema de innovación no es lo suficientemente sólido. Más bien al contrario, no parece que exista mayor dificultad en ignorar las recomendaciones dirigidas a incrementar la competitividad económica a largo plazo cuando las urgencias del presente así lo requieren.

Resulta innegable que la estrategia europea en materia de innovación (Comisión Europea, 2006g) recoge numerosas iniciativas para incrementar el atractivo del Espacio Europeo de Investigación: medidas para mejorar la cooperación entre los Estados miembros (fiscalidad, ayudas financieras, etc.) y entre los diferentes agentes del sistema de innovación (universidad-empresa-centros de investigación), propuestas para adaptar el entorno regulatorio a las necesidades de las empresas innovadoras (por ejemplo, el proyecto del modelo de patente europea), nuevas fórmulas para aumentar la financiación destinada a I+D (Consejo Europeo de Investigación) y para desarrollar proyectos de inversión a gran escala (plataformas tecnológicas e iniciativas tecnológicas conjuntas), y también otras propuestas para contribuir a la innovación desde la Administración Pública (adquisición pre-comercial).

No sólo eso, sino que la propia política industrial (Comisión Europea, 2005e, 2007g), se ha orientado a la creación de unas condiciones propicias para la innovación, principalmente, a través de la reducción de trabas administrativas y el impulso de un conjunto de sectores con alto contenido tecnológico (tecnologías medioambientales, farmacia, biotecnología, química, defensa, aeroespacial, TICs e ingeniería mecánica). A todo ello hay que añadir la creación del Instituto Europeo de Tecnología con la misión de que este centro se consolide como el centro de excelencia investigadora de la UE (al estilo del afamado MIT estadounidense), y la puesta en marcha de la iniciativa "mercados líderes" para fomentar específicamente el desarrollo de sectores de alta tecnología (reciclaje, energías renovables, e-salud, biotecnologías, etc.).

Y, a pesar de todo, lo cierto es que el éxito de este conjunto de medidas, esto es, el avance en la carrera hacia un entorno económico basado en la innovación, es más bien reducido. Resulta significativo observar que en 2005 la inversión en I+D de la UE-27 representa únicamente un 1,84% del PIB (Comisión Europea, 2007c), una tasa muy alejada del objetivo del 3% en 2010 y claramente inferior a la alcanzada en los Estados Unidos y Japón. Lo que es más preocupante, el creciente esfuerzo inversor en I+D de la RPC sitúa a este país en niveles cada vez más próximos a la Unión, con lo que ello puede representar a medio y largo plazo (Van Pottelsberghe, 2008). En esta línea, también resulta sintomático comprobar que los países emergentes y particularmente China cada vez captan una mayor parte de los flujos internacionales de inversión en innovación (Comisión Europea, 2007c).

Gráfico 31 Intensidad de inversión en I+D. 2005*.



* Estados Unidos y Japón 2004.

Fuente: Eurostat y OCDE. Comisión Europea. Key Figures 2007 on Science, Technology and Innovation. National Bureau of Statistics of China. Elaboración Propia.

El déficit de innovación europeo se encuentra estrechamente asociado al débil entramado empresarial en sectores de tecnología punta y éste a su vez con cuestiones estructurales como la falta de personas cualificadas o la propia naturaleza del sistema de investigación europeo. En este sentido, la inversión en I+D carece de sentido si no se apuesta por una estrategia global de innovación capaz de crear carreras profesionales atractivas para los investigadores más brillantes y de desarrollar un sistema moderno de protección de los DPI.

A su vez, la falta de conocimientos y formación de los trabajadores europeos representa un obstáculo crítico en la carrera por la innovación. Las medidas adoptadas por la Comisión en este campo pretenden facilitar el acceso y mejorar la calidad de la educación, flexibilizar las fórmulas de aprendizaje y los métodos de convalidación de la formación y aumentar la matriculación en estudios de naturaleza científica y técnica. Sin embargo, las reformas avanzan lentamente, tanto que este factor puede poner en peligro la competitividad europea a largo plazo (Comisión Europea, 2003d, 2007u).

La elevada tasa de paro juvenil constituye un claro indicador de las deficiencias de la educación, aunque también el propio mercado de trabajo padece los efectos de algunas notables rigideces. La movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores europeos es muy reducida debido a las barreras del entorno (vivienda, trámites burocráticos, idioma, etc.), a la carencia de mecanismos oficiales que convaliden la experiencia profesional y al déficit de políticas que

incentiven la formación y el aprendizaje permanente de los trabajadores en habilidades transversales apropiadas para diversos tipos de trabajos.

Recientemente las políticas de empleo de la Unión han incorporado el concepto de flexiseguridad como elemento fundamental de una estrategia que pretende garantizar el empleo de los trabajadores, pero no un determinado puesto de trabajo (Comisión Europea, 2007z). Este concepto se asocia a unas políticas de empleo que, siguiendo el exitoso modelo de países como Austria o Dinamarca, entrañan una reducción de los costes de despido, una apuesta por las estrategias de aprendizaje permanente, la búsqueda de un equilibrio justo entre los derechos y las obligaciones de los trabajadores en situación de desempleo y un incremento de la inversión en las políticas activas de empleo.

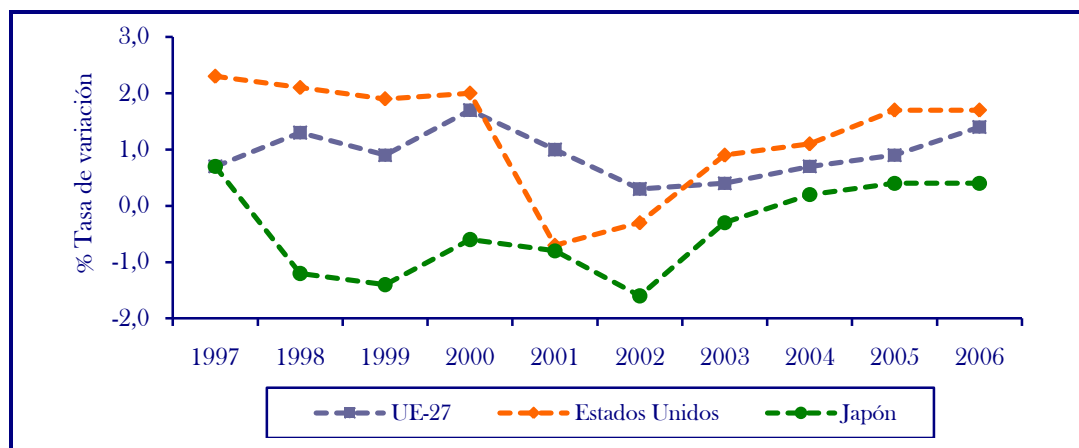
La Comisión pretende desarrollar medidas que permitan a los trabajadores menos cualificados progresar hacia un nivel de formación más alto, de manera que puedan mitigarse los negativos efectos originados por su alto grado de intercambiabilidad con el capital. El equilibrio entre flexibilidad y seguridad puede contribuir a acelerar la progresión de los trabajadores hacia empleos más gratificantes, en lugar de mantenerlos encasillados en trabajos de escasa cualificación cuya participación en la renta sufre el impacto negativo del aumento del capital y del progreso tecnológico. No obstante, el deseo y la capacidad de los responsables políticos para implantar medidas que, en apariencia, reducen los derechos de los trabajadores parece más que dudosa en muchos Estados miembros.

Entre 1997 y 2006 el empleo ha aumentado y el desempleo ha disminuido a un ritmo constante en la UE-27. No obstante, se aprecian síntomas de que el mercado laboral europeo no se adapta a las sacudidas que soporta su economía, lo que puede agravar la inquietud que despierta la externalización y la deslocalización, y también puede aumentar las desigualdades entre trabajadores cualificados y no cualificados. A este respecto, resulta significativo observar que durante los últimos años se ha incrementado el rechazo de los ciudadanos europeos ante el proceso de globalización. Según los datos del Eurobarómetro¹³³, en 2006 sólo un 42% de la población de la UE-15 valora la globalización como un fenómeno con connotaciones positivas

¹³³ Datos obtenidos en las encuestas del Eurobarómetro de la Comisión Europea: Eurobarómetro 65 (2007), Eurobarómetro Especial 251 (2006) y Flash Eurobarómetro 151b (2003).

(un 63% en 2003). Del mismo modo, en 2006 sólo un 37% de los encuestados percibe la globalización como una oportunidad para las empresas y el empleo (un 56% en 2003).

Gráfico 32 Evolución del empleo en la UE-27, los Estados Unidos y Japón (1997-2006)



Fuente: Comisión Europea. Employment in Europe 2007. Elaboración propia.

Por su parte, las políticas sociales constituyen el complemento necesario de las políticas de competitividad. La UE afronta la necesidad de responder a las nuevas realidades sociales. Se están produciendo grandes cambios en los modelos de empleo, las estructuras familiares, los estilos de vida y las estructuras de apoyo tradicionales, en parte como reflejo de la creciente presión derivada del envejecimiento poblacional. La modernización de la agenda social (Comisión Europea, 2005j, 2008e), los nuevos instrumentos para gestionar las reestructuraciones, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), el Fondo Social Europeo y la nueva generación de programas de cohesión de la UE para el periodo 2007-2013 son las respuestas adoptadas para gestionar los retos de la globalización.

El enfoque de las políticas sociales se centra en la atención urgente de los individuos perjudicados por la globalización para garantizar la estabilidad y el equilibrio social a corto plazo. Por el contrario, las políticas de competitividad económica (política de educación, de empleo, de innovación, de comercio exterior, etc.), deben procurar la creación de unas condiciones adecuadas para fomentar la competitividad de las empresas europeas y mejorar el bienestar de la sociedad europea a medio y largo plazo. De tal forma, cuanto mayor sea el grado de éxito de estas últimas, menor será la necesidad de las primeras.

La adopción de la estrategia de Lisboa representa un compromiso de todos los Estados miembros con la implantación de reformas para la mejora de la competitividad. Esta estrategia plantea como objetivos fundamentales la creación de empleo y la intensificación del crecimiento de la economía europea a largo plazo. Según este enfoque, el énfasis de las políticas públicas debe priorizar las medidas orientadas al futuro (educación, innovación) sobre las que miran hacia el pasado (proteccionismo) para aumentar la flexibilidad a todos los niveles (trabajadores, empresas y regiones). No obstante, la coherencia de las decisiones de la Unión con este planteamiento teórico es, al menos, parcial.

Tal y como reflejan los propios presupuestos públicos de la Unión para el periodo 2007-2013 la apuesta europea por la innovación y la educación no parece tal en la práctica, ya que la mayor parte de los fondos se destinan a la protección de determinados grupos de población y regiones, y sólo una pequeña proporción se dirige al impulso de la innovación y el fomento de la competitividad económica a través del Séptimo Programa Marco de Investigación y el programa de aprendizaje permanente (Comisión Europea 2008a, 2008b).

De tal manera, a pesar de que varios estudios de la Comisión sugieren que la Unión Europea se encuentra inmersa en la implantación de reformas estructurales con un gran potencial de incrementar la productividad europea (Comisión Europea, 2003, 2004d, 2007q), por el momento muchas de estas reformas han tenido un alcance limitado y un reducido impacto. Es más, aún en caso de que las reformas acometidas en la educación, el mercado de trabajo y el sistema de innovación estuvieran bien encaminadas sería necesario un lapso de tiempo relativamente largo hasta que sus efectos comenzaran a dejarse notar sobre la competitividad económica.

En contraste, la enorme presión competitiva ejercida por los productos chinos es una realidad del presente y además existe la convicción de que esta presión se va a intensificar velozmente durante los próximos años. En consecuencia, no resulta extraño que el posicionamiento de la UE en materia de comercio exterior de la UE haya evolucionado desde las tesis más liberales hacia otras más comprensivas con la adopción de ciertas medidas proteccionistas. Es más, parece bastante razonable sospechar que esta evolución se encuentra estrechamente ligada a la incapacidad de la Unión para incrementar sus niveles de competitividad económica.

De modo oficial, la Unión apuesta por una actuación proactiva para conseguir una mayor apertura de los mercados exteriores a los bienes europeos (Comisión Europea, 2006c). En este sentido, las iniciativas se asientan sobre el fortalecimiento del multilateralismo, aunque dado el fracaso de Doha, también se contempla la negociación de un conjunto de Acuerdos de Libre Comercio en los mercados potenciales más relevantes. Además, la UE contempla medidas específicas para reforzar la implantación de los DPI y fortalecer sus relaciones con los Estados Unidos y China.

En teoría, el discurso de la Unión es contrario a la adopción de políticas proteccionistas, aunque lo cierto es que los Estados miembros se muestran divididos en torno a esta cuestión y así lo demuestra, por ejemplo, el fracaso de la consulta sobre la utilización de los instrumentos de defensa de comercio justo (Comisión Europea, 2006f). Es más, la propia Comisión no descarta el recurso a medidas proteccionistas en los mercados de contratación pública como fórmula de presión frente a los países que mantienen sus mercados cerrados a las empresas europeas.

Algunas iniciativas ya adoptadas en política de comercio exterior por la Unión y la actitud mostrada por varios Estados miembros constituyen preocupantes síntomas de que la vía proteccionista puede ir ganando terreno. Todo ello, a pesar de que se ha demostrado que la apertura al exterior y la globalización tiene un impacto claramente beneficioso sobre la UE. Como señala la propia Comisión, según estimaciones conservadoras aproximadamente una quinta parte de la mejora de las condiciones de vida en la UE durante los pasados 50 años se debe de la integración europea en la economía mundial (Comisión Europea 2005a, pág 7).

El principal impacto a largo plazo del comercio y la inversión internacional consiste en incrementar los salarios reales sin afectar a los niveles de empleo¹³⁴. La experiencia de los Estados Unidos durante el proceso de crecimiento de la UE y Japón tras la Segunda Guerra Mundial constituye un claro ejemplo sobre la importancia de rechazar las presiones proteccionistas que

¹³⁴ Por ejemplo, Frankel y Romer (1999) estiman que un incremento del 1% en el ratio de apertura al exterior produce ganancias de entre el 0,5% y el 2% en los ingresos per capita. En esta línea, la mayoría de los estudios consideran que el comercio es una importante fuente de ingresos y de ganancias de productividad (Denis et al., 2006). No obstante, algunos autores matizan que en los países poco desarrollados es necesario acometer reformas institucionales para poder obtener provecho de las ventajas de la liberalización del comercio (Rodríguez y Rodrik, 2000).

emergen ahora en algunos países de la UE ante la amenaza competitiva de China y la India. Y, a pesar de todo, se observa un creciente riesgo de que el proteccionismo seduzca a los responsables políticos europeos que buscan un remedio aparentemente rápido y eficaz ante el incremento de la competencia global. El problema radica en que esta solución afectará negativamente a la competitividad y, por ende, al bienestar de los ciudadanos europeos a medio y largo plazo.

V.3. POLÍTICA DE RELACIONES EXTERIORES

V.3.1. Medidas para una transición sosegada hacia un nuevo equilibrio internacional de fuerzas

La asociación con China se ha convertido en una de las preocupaciones fundamentales de la política exterior de la Unión Europea. Sin embargo, el desarrollo de una cooperación a todos los niveles con un país que tiene un sistema político diferente, una ideología diferente y una cultura diferente representa un gran reto (Geeraerts, 2007b). La política exterior de la UE toma como principios básicos los derechos humanos, la democracia, la aplicación de la ley y la adhesión a un multilateralismo eficaz, mientras que la política exterior china se guía por los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica¹³⁵ (Lerais et al., 2006).

Por otra parte, no es menos cierto que hay varias razones para considerar que la Unión representa un aliado "natural" de China: la UE comparte la visión de que el desarrollo sostenible de China es un activo para la estabilidad y prosperidad de Asia, cuenta con una experiencia interesante en la integración regional y el desarrollo social, no comulga con la ideología de Washington sobre la existencia de "una única vía de desarrollo", y confía en el diálogo, la persuasión y las leyes como herramientas básicas de las relaciones internacionales (Defraigné, 2006).

Los intereses económicos tienen un protagonismo fundamental en las relaciones UE-China e incluso se puede considerar que son el eje conductor de estas relaciones. Con todo, parece un

¹³⁵ La primera referencia a los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica figura en el acuerdo firmado entre China y la India en 1954 tras el conflicto del Tibet. Estos cinco principios son: i) el respeto mutuo a la integridad territorial y la soberanía de los demás; ii) la no agresión mutua; iii) la no interferencia mutua en los asuntos internos de los demás países; iv) igualdad y beneficio mutuo; y v) la coexistencia pacífica.

tanto extremo pensar como Lerais et al. (2006) que la única preocupación de la Unión consiste en saber si, a largo plazo, los exportadores europeos serán capaces de aumentar su presencia en el mercado chino al tiempo que garantizan el control de su tecnología.

Desde 2003 tanto la Unión Europea como China parecen dispuestas a caminar hacia la creación de una asociación estratégica UE-China que comprende aspectos como la estabilidad social y política de China, la sostenibilidad medioambiental del planeta, etc. El problema radica en que aún hoy no está claro cuál es el significado real de esta asociación estratégica, ni cuáles son las verdaderas preocupaciones europeas en la asociación UE-China (Xinning, 2006, Swanström, 2008).

Curiosamente, se trata de un problema que también parece afectar a los Estados Unidos. En este sentido, las decisiones estadounidenses parecen responder a dos bandos de pensamiento opuesto: por una parte, quienes consideran que se debería ayudar a la RPC a progresar e incorporarse la comunidad internacional y, por otra parte, quienes prefieren contener su poder económico y reducir su crecimiento (Crossick et al., 2005).

La complejidad para entender la realidad de la RPC explica, en parte, estas dificultades. China tiene un comportamiento dual que contribuye a incrementar el grado de confusión que genera su rápido desarrollo. Así, en ocasiones la RPC se identifica con una superpotencia que está en vías de reestablecer su gloria de tiempos ancestrales, mientras que en otras ocasiones se posiciona como un simple país en desarrollo que ha padecido el imperialismo y merece mayor comprensión y apoyo (Geeraerts, 2007b, 2007c).

Después de casi tres décadas de impresionante crecimiento económico, cabe esperar que China se implique más activamente en la gestión de los retos globales. Sin embargo, no se debe olvidar que el desarrollo de la RPC también significa una mejor posición para defender sus intereses nacionales en la política exterior. La diplomacia china cada vez es más sofisticada y entiende mejor los mecanismos del orden internacional, pero no es necesariamente más amistosa (Geeraerts, 2007c).

La ausencia de conflictos en los intereses estratégicos de China y la Unión fundamenta la creencia de que las relaciones chino-europeas continuarán desarrollándose sin interrupciones en

el futuro. La Unión Europea puede desarrollar su relación estratégica con China sin preocuparse por las responsabilidades de seguridad estratégica que pesan sobre los Estados Unidos (Shambaugh, 2005; Men, 2007).

No obstante, este hecho no significa que la UE no deba desempeñar un papel relevante en la región. Así, por ejemplo, la vigencia del embargo de armas impuesto por la Unión a la RPC tras los sucesos de Tiananmen constituye una cuestión de máxima relevancia y que suscita cierta conflictividad en las relaciones entre ambos socios. De hecho, esta cuestión merece detenida atención en la nueva estrategia europea, si bien la UE se limita a asegurar que seguirá colaborando para avanzar en las negociaciones y que la suspensión del embargo pueda hacerse efectiva (Comisión Europea, 2006a).

Más concretamente, la UE vincula el levantamiento del embargo con la situación de los derechos humanos y con la transparencia del gasto militar de la RPC. De hecho, en su nueva estrategia la UE parece aproximarse a la postura estadounidense, ya que refleja su preocupación por la opacidad del gasto en defensa y por la falta de información sobre los objetivos militares (Swanström, 2008, págs. 163-167). Así, la Unión no sólo solicita una mayor transparencia a la RPC en torno a estas cuestiones, sino que decide adoptar medidas para mejorar su capacidad analítica sobre el desarrollo militar de China.

Unido a lo anterior, la no proliferación representa otro tema fundamental de la asociación estratégica UE-China¹³⁶. La Unión valora positivamente los avances obtenidos para implantar controles a la exportación de armas y se propone seguir colaborando con los funcionarios chinos para garantizar el cumplimiento de los tratados internacionales para la no proliferación y fortalecer los controles a la exportación de equipamientos y tecnologías relacionados con las armas de destrucción masiva.

Asimismo, aunque no se trata de una cuestión que genere excesivas tensiones bilaterales con China, la UE se muestra preocupada por la seguridad en Asia Oriental y Central. La UE tiene

¹³⁶ La cooperación se basa en la Resolución de 28 de abril de 2004 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1540 y en la Declaración Conjunta sobre No Proliferación acordada en la Cumbre UE-China de 2004. En la resolución de Naciones Unidas los integrantes del Consejo reconocen que la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacional, y se comprometen a cumplir con sus obligaciones para el control armamentístico y evitar la proliferación de armas.

un lógico interés en garantizar la estabilidad en la región y refleja su intención de poner en marcha nuevas políticas. En esta línea, en la medida en que China desempeña un papel clave en el sudeste asiático, la Unión acoge con optimismo las iniciativas lanzadas para mejorar las relaciones con sus vecinos.

No obstante, el éxito de estas iniciativas y el interés real de las autoridades chinas en las mismas es, al menos, cuestionable. Así, todavía no se han puesto en marcha iniciativas de acercamiento a Japón y, aunque se han lanzado proyectos para mejorar la colaboración con la India, lo cierto es que las relaciones con este país se caracterizan por una creciente rivalidad y desconfianza (Holslag, 2008a, 2008b, 2008d, 2008e, 2008f). Igualmente, la creación de la Organización Shangai para la Cooperación¹³⁷ (OSC), teóricamente fundada para mejorar la seguridad internacional en Asia Central, despierta algunas sospechas.

Es verdad que la Unión podría intentar colaborar con esta organización para estabilizar la situación de la región, mejorar su seguridad energética y reforzar sus iniciativas para combatir el terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, no es menos cierto que algunos gobiernos europeos perciben la OSC como una organización anti-occidental y critican a algunos de sus miembros de violar gravemente los derechos humanos (Antonenko, 2007). Más aún, los autores más críticos con la RPC intuyen que el gobierno de Pekín podría haber lanzado la OSC para intentar mantener a Occidente lejos de Asia Central y evitar que regímenes afines a sus intereses sean desalojados del poder (Holslag, 2006b).

La UE también soporta una gran responsabilidad en la gestión del conflicto de Taiwán. En este terreno la Unión sigue apoyando su política de "Una Unica China" (One China Policy), y se opone a cualquier medida que pueda suponer un cambio unilateral del status quo¹³⁸. Asimismo, la UE muestra su voluntad de colaborar en la búsqueda de medidas que sirvan a in-

¹³⁷ La Organización Shangai para la Cooperación (Shanghai Cooperation Organisation) se crea en 2001, si bien tiene sus orígenes en la organización Shangai Cinco constituida en 1996. En la actualidad esta organización cuenta con seis miembros: China, Rusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán.

¹³⁸ La RPC no renuncia al uso de la fuerza en caso de que Taiwan modifique unilateralmente la situación de "status quo" y declare su independencia. Por su parte, la UE y los Estados Unidos criticaron la aprobación en marzo de 2005 de la Ley de Anti-Secesión por parte del Congreso Nacional chino, según la cual se permite el uso de las fuerzas militares contra Taiwan si este país declara su independencia.

crementar la confianza mutua e impulsar el diálogo y se reafirma en su postura de mantener unos estrechos lazos económicos y comerciales con Taiwan.

Por otra parte, hay que tener presente que el compromiso económico-político entre Europa y el gigante asiático no ha pasado desapercibido al otro lado del Atlántico. Reconocidos expertos estadounidenses sobre el mundo chino mencionan incluso la emergencia de un nuevo eje mundial chino-europeo y señalan este acercamiento como uno de los más importantes acontecimientos de los últimos años (Shambaugh, 2004b).

La UE y China comparten el objetivo de poner fin al poder hegemónico mundial de los Estados Unidos. Es más, ambos socios observan a la otra parte como un aliado conveniente y casi necesario para lograr este fin. No sólo eso, en el caso de la RPC la alianza con la UE también se percibe como una fórmula para contrarrestar el poder de la asociación entre los Estados Unidos y Japón en la región asiática¹³⁹.

Esta nueva situación se contempla con interés y probablemente con cierta preocupación desde los Estados Unidos. En todo caso, parece evidente que la Unión Europea tiene muy presente la relevancia de sus relaciones con los Estados Unidos. Así, a pesar de las presiones ejercidas por las autoridades chinas¹⁴⁰, la UE mantiene el embargo de armas principalmente para no contrariar a los Estados Unidos¹⁴¹ (Men, 2008).

Se trata de una situación complicada, si bien la Unión no se muestra particularmente incómoda. Por el momento, la UE parece querer mantener todas sus opciones intactas. No en vano, el interés chino en el levantamiento del embargo convierte esta cuestión en un asunto que con-

¹³⁹ Las relaciones entre China y Japón todavía se encuentran marcadas por el histórico enfrentamiento entre ambas naciones durante la II Guerra Mundial. Después de más de 60 años no se ha producido una reconciliación sincera entre ambos pueblos. De hecho, los signos sobre la creciente animadversión entre ambas potencias representan una fuente de preocupación sobre la estabilidad de la región. Paradójicamente, la inestable relación política contrasta con los fuertes lazos económicos y comerciales (Crossick et al., 2005).

¹⁴⁰ El levantamiento del embargo tiene un gran valor simbólico para las autoridades chinas, que plantean esta decisión como una oportunidad para reafirmar la independencia europea frente a los Estados Unidos. El embajador y jefe de la misión de la RPC en la UE, señalaba que "China desea y necesita, más que nada, un entorno internacional de paz y estabilidad", pero especificaba que "es deseable que la UE levante lo más rápidamente posible el embargo sobre las ventas de armas a China" (Chengyuan, 2006).

¹⁴¹ Una votación del Parlamento Europeo celebrada en abril de 2005 se saldó con un resultado de 431 votos a favor de mantener el embargo frente a 85 votos en contra y 31 abstenciones.

fiere a la UE un considerable poder de negociación en sus relaciones con la RPC y también con los Estados Unidos.

La UE y los Estados Unidos comparten valores muy sólidos en sus relaciones con China: ambos consideran que lo más importante es gestionar la integración paulatina y pacífica de China en el orden internacional y además comparten la esperanza de que China se consolide como una potencia responsable, un socio económico fiel y un estado cada vez más plural y democrático (Shambaugh, 2005).

No obstante, estos vínculos no han impedido que surjan conflictos entre ambos lados del Atlántico. En este sentido, parece conveniente que estadounidenses y europeos mantengan una comunicación mucho más intensa en relación con los asuntos de China, de forma que se tenga un mayor conocimiento de las coincidencias y las diferencias. Más aún, debería valorarse la celebración de cumbres anuales entre las máximas autoridades de la UE, China y los Estados Unidos para crear una respuesta común a los retos globales. De esta forma, se consolidaría la comunicación interna entre los integrantes de lo que sería el nuevo "Triángulo Estratégico Estados Unidos-UE-China" (Shambaugh, 2005).

V.3.2. Fortalecimiento de Naciones Unidas y de las instituciones internacionales

De acuerdo con la teoría neorrealista, el principal mecanismo de la política internacional consiste en la lucha por el poder y el equilibrio de poderes, de modo que el país dominante repele e impulsa a otros países que tratan de ganar terreno (Waltz, 1979; Keohane y Nye, 2001). Según esta visión, el sistema internacional se caracterizaría por la anarquía, que es la fuerza primaria que moldea los motivos de las actuaciones desarrolladas por los países, mientras que las instituciones internacionales tienen una capacidad de influencia marginal en el orden internacional.

La estrategia de la UE y China comparte el objetivo fundamental de contrarrestar el poder de los Estados Unidos (Leng, 2004; Shen, 2008, Geeraerts 2007b). Sin embargo, las fórmulas propuestas para conseguirlo no son coincidentes. La RPC espera encontrar en la UE a un socio que le ayude a ocupar la posición que le corresponde en las relaciones internacionales y

que contribuya a la creación de un nuevo orden multipolar¹⁴² (Holslag, 2006b; Men, 2008). La UE, sin embargo, “no tiene interés en un mundo multipolar, sino en un mundo gobernado por normas creadas y controladas por instituciones multilaterales” (Ferrero-Waldner, 2006).

De tal forma, la nueva estrategia de la Comisión subraya la necesidad de que la UE y China trabajen conjuntamente para impulsar un sistema multilateral más eficaz (Comisión Europea, 2006a). Desde el punto de vista europeo, ambos socios deben colaborar estrechamente en el marco de las Naciones Unidas y en las nuevas estructuras regionales para encontrar soluciones multilaterales a los nuevos fenómenos de crisis, combatir el terrorismo y aumentar la cooperación regional.

La Unión considera que las Naciones Unidas deben constituir el eje sobre el que se ha de asentar este reforzado sistema multilateral y propone una ampliación de su estructura mediante la creación un Consejo de Derechos Humanos para garantizar el cumplimiento de los acuerdos básicos sobre derechos humanos, una Comisión para la Paz para gestionar adecuadamente el periodo entre la asistencia posterior a los conflictos y el desarrollo a largo plazo, y una Agencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para hacer frente a las amenazas de la degradación medioambiental.

Además, según la visión europea la apuesta por el multilateralismo debería reflejarse en una cooperación más estrecha y en un diálogo más estructurado en los temas de Oriente Medio, Africa y Asia Oriental, y en otros retos transversales como el desarrollo sostenible, la energía, el empleo y asuntos sociales, la no proliferación de armas nucleares etc. Sin embargo, lo cierto es que no parece sencillo que la RPC coincida con la Unión en la vía del multilateralismo.

Algunos autores, los más optimistas respecto a los planes de la Unión, apuntan que la UE y China reconocen el papel central de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la estabilidad y la paz internacional, y que ambas comparten interés en fortalecer el Consejo de Seguri-

¹⁴² La idea de un orden multipolar en la RPC se hereda de la época de Mao Zedong y todavía encuentra cierto arraigo en la misma concepción de aquella época, es decir, como idea para garantizar la seguridad internacional (evitar una posible tercera guerra mundial), y tener un contrapeso al poder de los Estados Unidos y la antigua URSS.

dad de Naciones Unidas como institución clave del régimen de seguridad mundial (Geeraerts, 2007a). Por el contrario, los más pesimistas creen que el único multilateralismo eficaz a los ojos de la RPC es el multilateralismo lucrativo (Holslag, 2006b) y consideran bastante probable que China se distancie oportunamente de los principios de Naciones Unidas para satisfacer su ansia de recursos energéticos¹⁴³ (Men, 2008).

Finalmente, no cabe olvidar que, a pesar del compromiso de la UE con el multilateralismo, la trayectoria europea refleja que esta apuesta no significa un rechazo total de las vías exploratorias para alcanzar acuerdos bilaterales. Concretamente, en el caso de Asia algunos países perciben que la Unión está llevando a cabo una política de "bilateralismo selectivo" e incluso de "chino-centrismo", lo que a la postre podría ocasionar que algunos países asiáticos rechazasen a la Unión como socio comercial (Lerais et al., 2006).

V.3.3. Apoyo a la transición de China hacia una sociedad más abierta y plural

El apoyo de la Unión Europea para que China prosiga su transición hacia una sociedad más abierta y plural adquiere un mayor protagonismo en la nueva estrategia (Comisión Europea, 2006a, pág. 4). La Unión manifiesta su voluntad de que China se configure como una verdadera democracia y considera que el avance en el respeto de los derechos humanos y la implantación de un modelo de gobierno más democrático sería beneficioso para la RPC y esencial para un crecimiento económico sostenible.

En esta línea, la UE se plantea el objetivo de continuar apoyando el proceso de reformas políticas y económicas internas hasta conseguir que China se convierta en un país fuerte y estable que respeta plenamente los derechos y libertades fundamentales, protege las minorías y garantiza el cumplimiento de las leyes.

La UE afirma que, en términos generales, hasta el momento sus expectativas en este apartado no se han cumplido y que el progreso obtenido ha sido más bien limitado. A pesar de las reite-

¹⁴³ A este respecto, resulta sorprendente comprobar que la RPC, un país con un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y uno de los mayores ejércitos del mundo contribuye con muy escasos efectivos a las misiones de Naciones Unidas (1.450 desde 1990 según Barysch et al., 2005, pág. 74).

radas solicitudes, la RPC todavía no ha fijado un calendario para la ratificación del Convenio de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, se mantienen los trabajos forzados y la pena de muerte, y no hay garantías en cuanto a la libertad de expresión, religión y asociación, especialmente por parte de las minorías étnicas.

Aunque no hay datos oficiales, varias ONGs estiman que aproximadamente 3.500 personas son condenadas a muerte cada año en China, una cifra superior a la del resto de países del mundo en su conjunto (Barysch et al., 2005, pág. 58). Además, la UE sigue solicitando la liberación de los manifestantes de la Plaza de Tiananmen que continúan en prisión, pero los líderes chinos consideran que estos prisioneros todavía constituyen una amenaza para la seguridad nacional y se muestran totalmente opuestos a su excarcelamiento.

Resulta evidente que la cuestión de los derechos humanos representa un tema espinoso para la Unión Europea en sus relaciones con China. La UE proclama la defensa internacional de unos valores europeos que entiende modélicos y no puede pasar por alto el incumplimiento de los derechos humanos en la RPC. Sin embargo, de forma paulatina la Unión ha adoptado una postura menos comprometida, una visión teóricamente más positiva y pragmática basada en la cooperación, que en la práctica no ha deparado los resultados esperados.

En este sentido, las ONGs creen que existe buena voluntad por parte de la Unión, pero por ejemplo Human Rights Watch considera que el diálogo chino-europeo en materia de derechos humanos se ha convertido en gran medida en un diálogo retórico (Human Rights Watch, 2003). De hecho, en cierta forma este diagnóstico es compartido por la propia Comisión cuando propone un enfoque más orientado a la consecución de resultados (Comisión Europea, 2006a, pág. 4).

Es cierto que aparentemente la Unión ha concedido una gran relevancia a la cuestión de los derechos humanos. También es verdad que los asuntos más delicados han surgido regularmente en el diálogo sobre derechos humanos: pena de muerte, regímenes de detención, ejercicio de la libertad religiosa, derechos de expresión y de asociación, situación en el Tíbet, etc. (Pou, 2003).

Más aún, algunos autores creen que la Unión no ha prestado suficiente atención a sus intereses económicos y entienden que la ligazón entre las relaciones económicas y los derechos humanos podría haber supuesto un freno al desarrollo de las relaciones europeas con los países asiáticos. Estos autores no consideran que se deba soslayar la cuestión de la violación de los derechos humanos, pero opinan que se ha que tener una visión constructiva para evitar que peligre la cooperación con la región en su conjunto (Engammare y Lehmann, 2005; Leng, 2004).

No obstante, parece más sólida y se encuentra más extendida la idea de que a menudo la Unión Europea ha primado sus intereses económicos sobre otro tipo de principios (Barysch et al. 2005, Swanström, 2008). Obviamente, la colaboración con China en materia de derechos humanos no es ni mucho menos una cuestión sencilla. En esta línea, tampoco parece excesivamente modélica la actitud de los Estados Unidos, que aunque aparentemente vincula sus relaciones comerciales con el cumplimiento de los derechos humanos, en la práctica opta por dejar su retórica sobre la situación de los derechos humanos en un discreto segundo plano cuando sus intereses económicos están en juego (Dai, 2006).

La Unión cuenta con ciertas ventajas respecto a los Estados Unidos en la gestión de este tipo de cuestiones, ya que la UE es percibida como un socio “más neutral” en la RPC. Con todo, como recogen Shambaugh (2005) y Lerais et al. (2006), algunos académicos chinos ven motivos ocultos en el interés europeo. Más aún, algunos de estos académicos creen que el conflicto ideológico y de valores todavía permanece en la relación UE-China y desde su punto de vista el apoyo europeo al proceso de reformas chino representa un intento por imponer la ideología occidental.

Las barreras culturales entre la sociedad europea y china son evidentes¹⁴⁴. Por este motivo, ambas partes coinciden en la necesidad de intensificar las actuaciones para promover el entendimiento mutuo y fomentar el contacto entre personas y entre culturas¹⁴⁵. En este sentido,

¹⁴⁴ Según algunas autoridades chinas las diferencias culturales e históricas son un impedimento para que los europeos puedan percibir la naturaleza democrática del sistema chino (Zhengang, 2006).

¹⁴⁵ Aproximadamente 600.000 chinos visitaron Europa en 2005, cifra que se prevé que se continuará elevando durante los próximos años (Shambaugh, 2005).

aunque la asociación chino-europea debe ser forjada a través de las relaciones entre los gobiernos, tiene que ser apoyada por todos los elementos de la sociedad civil: grupos de pensamiento, medios de comunicación, ONGs, etc. (Cameron y Yongnian, 2007).

Como reconoce la propia Comisión, hasta el momento los avances obtenidos por la Unión Europea son escasos. Sin embargo, no por ello deben ser menospreciados. La Unión ha conseguido que China trate dentro de un clima de apertura todos los temas, incluidos los más sensibles, y también ha logrado que la RPC firme varios pactos de Naciones Unidas que mejoran la situación de los derechos sindicales, civiles y políticos en China (Dejean de la Batie, 2003). Asimismo, al valorar los progresos de la RPC conviene no olvidar que varios países de la UE-27 tienen una trayectoria democrática muy breve (Cameron y Yongnian, 2007).

Recientemente el discurso de la Comisión Europea respecto al incumplimiento de los derechos humanos en China y la situación de las minorías étnicas en el Tibet y en la provincia de Xinjian se ha endurecido considerablemente (Ferrero-Waldner, 2007). No obstante, no se advierte un cambio definido en el posicionamiento de fondo de la Unión y más bien da la impresión de que la UE está empleando el argumento de los derechos humanos como un elemento de presión en su estrategia de negociación comercial con la RPC.

En cierta forma, cabe considerar que la propia Unión Europea actúa de forma irresponsable al primar sus intereses comerciales cortoplacistas sobre los beneficios más a largo plazo que se obtendrían del desarrollo armonioso de la sociedad china. La UE no puede ni debe permanecer callada en la defensa de los valores que constituyen el fundamento de la identidad europea, pero debe atribuir la iniciativa en estas cuestiones a los gobiernos y a la sociedad civil, y no a los responsables de la política de comercio exterior (Messerlin y Wang, 2008).

El objetivo de la UE es, o debería ser, ayudar a China a convertirse en un país pacífico, estable, democrático (aunque no necesariamente en un sentido estrictamente occidental), internacionalmente responsable, que busca el consenso interno y apoya las relaciones multilaterales exteriores, y que comparte valores y objetivos similares (Crossick et al., 2005).

V.4. POLÍTICA DE COOPERACIÓN

V.4.1. Medidas para fortalecer la cooperación bilateral

El marco para la cooperación bilateral entre la Unión Europea y China se ha desarrollado de forma sustancial desde mediados de los 80 y en la actualidad esta estructura comprende un amplio rango de temas que abarcan desde las políticas regionales y macroeconómicas a la aviación y el transporte marítimo. Ahora la nueva estrategia pretende mejorar la cooperación en algunos ámbitos críticos (Comisión Europea, 2006a, pág. 8).

En primer lugar, la UE pone especial énfasis en la necesidad de mejorar la cooperación en ciencia y tecnología. La cooperación entre ambos socios en este ámbito dispone de sólidas bases, ya que la RPC es uno de los países que participa en un mayor número de proyectos de investigación de la UE a través del 6º Programa Marco de Investigación y porque además China es un socio importante en proyectos clave como el del ITER o el Galileo¹⁴⁶.

Sin embargo, la Comisión subraya que la cooperación en este ámbito debe ser más equilibrada¹⁴⁷. La RPC siempre se ha mostrado muy interesada en cooperar en proyectos de ciencia y tecnología, pero la Comisión parece reflejar cierta preocupación al señalar que China ha realizado grandes progresos en este campo y que "dedica un 1,5% de su PIB a su cada vez más importante programa de investigación y desarrollo" (Comisión Europea, 2006a, pág. 8).

En concreto, se manifiesta el deseo por incrementar la participación europea en los programas de investigación de China. En esta línea, se solicita a la RPC que siga el modelo del Programa Marco y adopte medidas para mejorar los medios para financiar la participación de investigadores europeos en programas de investigación chinos. Según la Comisión, resulta urgente colaborar en la investigación de temas como las nuevas pandemias o las tecnologías para la generación de energías limpias, pero primero se ha de garantizar que la investigación conjunta depara un beneficio mutuo.

¹⁴⁶ A través del 6º Programa Marco la RPC tiene acceso a 600 millones de euros en financiación. Además, China participa en el Programa Galileo con una aportación financiera de 200 millones de euros y la UE, como contrapartida, ha concedido un préstamo de 500 millones de euros a través del Banco Europeo de Inversión para la expansión del aeropuerto de Pekín.

¹⁴⁷ Ya en la Declaración Conjunta del Foro de Ciencia y Tecnología de mayo de 2005 se plantearon como bases de la cooperación la participación compartida y el beneficio mutuo.

En segundo lugar, la estrategia europea de cooperación contempla la necesidad de fortalecer los lazos entre personas. La UE considera necesario actuar en ámbitos que comprenden desde los intercambios culturales y el turismo hasta las relaciones entre representantes civiles y del mundo académico. Así, por ejemplo, la Unión pretende impulsar las relaciones entre diferentes instituciones y organismos civiles no gubernamentales (entre el Parlamento Europeo y el Congreso Popular Nacional de China, entre el Comité Económico y Social de Europa y el de China, entre partidos políticos, etc.).

El intercambio de estudiantes es otra línea de actuación que se pretende fomentar. Así, aunque aproximadamente 170.000 estudiantes chinos cursaron sus estudios en la UE durante 2005, se considera necesario que los Estados miembros continúen desarrollando programas para el intercambio académico a través de la ventana específica para China del programa Erasmus Mundus¹⁴⁸. En este sentido, la Comisión también señala que ambos socios deben fomentar nuevas iniciativas para que los estudiantes europeos puedan cursar sus estudios en China.

En este apartado la Comisión también incide sobre la necesidad de mejorar el conocimiento académico sobre China. Un primer paso fundamental consiste en la adopción de medidas para difundir el aprendizaje del mandarín en la Unión (a través de programas de formación de profesores, etc.), e incrementar la interacción entre el mundo académico europeo y chino. En esta misma línea, desde la Comisión se insta a las universidades europeas a la creación de un reducido grupo de prestigiosas cátedras sobre estudios chinos y también se propone la creación de una red académica en China que facilite información para guiar las políticas públicas europeas (Comisión Europea, 2006a, pág. 10).

En tercer lugar, la Unión entiende prioritario establecer una línea de cooperación eficaz para gestionar las migraciones. Los inmigrantes chinos enriquecen culturalmente la UE y además

¹⁴⁸ Más de 100.000 chinos estudiaron en universidades europeas en 2003 y 2004, frente a unos 60.000 que lo hicieron en los Estados Unidos. Además, las restricciones para obtener el permiso de entrada y residencia en los Estados Unidos probablemente propiciará una mayor llegada de estudiantes chinos a Europa (Shambaugh, 2005).

aportan importantes habilidades y conocimientos. No obstante, los movimientos migratorios deben ser gestionados adecuadamente y para ello debe desarrollarse un marco legal que facilite el movimiento de personas de una forma eficaz.

Desde el punto de vista de la Comisión se han de reforzar los mecanismos para evitar posibles abusos, se deben desarrollar políticas para la devolución de inmigrantes (se invita a la RPC a trabajar conjuntamente para alcanzar un Acuerdo de Readmisión), y se han de adoptar mecanismos eficaces para actuar contra quienes abusan del sistema. A este respecto, se sugiere la creación un diálogo con el Ministerio de Seguridad Pública para tratar temas como el de las migraciones ilegales, la tecnología biométrica, la lucha contra el crimen organizado, etc.

La cuarta y última línea de actuación es más bien de carácter transversal y recoge la necesidad de mejorar las estructuras para la cooperación bilateral. Aunque a raíz de la Comunicación de 2003 (Comisión Europea, 2003a) se han creado nuevos instrumentos para el diálogo sectorial que han deparado resultados positivos, la UE sigue apreciando la conveniencia de poner en marcha nuevas herramientas para fortalecer las relaciones entre ambos socios.

La experiencia demuestra que las Cumbres Anuales proporcionan un marco propicio para los contactos al máximo nivel gubernamental, pero estos encuentros probablemente se verían adecuadamente complementados a través de un conjunto de diálogos periódicos transversales de nivel técnico-ministerial o, incluso, mediante otro tipo de reuniones más informales para el mero intercambio de opiniones.

De igual modo, la Unión considera que ambas partes deben acometer un análisis de los resultados obtenidos a través de los diálogos sectoriales para detectar posibles ámbitos de mejora como, por ejemplo, la adopción de nuevas medidas para garantizar que todos los agentes interesados puedan participar en estos diálogos¹⁴⁹. Adicionalmente, se propone crear un nuevo Foro UE-China que cuente con una activa participación de la sociedad civil, de la esfera cultural y del mundo empresarial (Comisión Europea, 2006a, pág. 10).

¹⁴⁹ La UE se propone elaborar una serie de Documentos de Trabajo sobre los retos específicos de cada sector.

Por último, la estrategia europea continúa confiando en la validez del Documento Estrategia País y los Programas de Indicadores Nacionales como instrumentos básicos del Programa de Cooperación de la UE con China. Según la Comisión estos documentos deben continuar desempeñando un papel importante como soporte de la asociación y como apoyo del proceso de reformas de la RPC.

En todo caso, y dado que China se aleja del status típico de un receptor de ayudas al desarrollo, la Comisión advierte la necesidad de calibrar cuidadosamente su programa de cooperación. Tal y como queda recogido en la Comunicación, "la cooperación ha de servir a los intereses de ambos socios, tiene que reflejar los principios y valores de la UE, y debe contribuir a apuntalar la asociación entre la Unión y China" (Comisión Europea, 2006a, pág. 10).

V.4.2. Documento Estrategia País de China 2007-2013

En septiembre de 2007 la Comisión Europea publica el Documento Estrategia País de China (DEP) para el periodo 2007-2013 (Comisión Europea, 2007a). En este texto se establecen las líneas generales de actuación del programa de cooperación de la Comisión y se cifra el presupuesto aproximado de las ayudas en 224 millones de euros¹⁵⁰, esto es, unos 32 millones de euros para cada uno de los siete años. A su vez, los contenidos y el presupuesto del DEP para los cuatro primeros años de esta estrategia (2007-2010) se detallan en el Programa Indicativo Plurianual (PIP) (Comisión Europea, 2007b).

Un primer análisis cuantitativo pone de manifiesto una reducción del presupuesto de cooperación respecto al PIN 2002-2004 y al PIN 2005-2006, que contemplaban una financiación de alrededor de 50 millones de euros anuales. Cabe pensar que al menos dos factores pueden haber influido en este recorte presupuestario: por una parte, la percepción que la UE tiene de China como un país dual que entremezcla características de una gran potencia y de un país en desarrollo; y, por otra parte, las dificultades observadas en los años previos para poner en marcha las actuaciones inicialmente previstas. No obstante, también puede suceder que este redu-

¹⁵⁰ Este importe se verá complementado por acciones de apoyo de varios programas temáticos y por las líneas presupuestarias regionales.

cido presupuesto sea el reflejo de las limitaciones de la estrategia europea hacia China fuera del ámbito económico (Swanström, 2008).

En cuanto a las iniciativas contempladas, el primer eje de cooperación incluye medidas de apoyo a las reformas de la RPC. La Comisión teóricamente se centra en los asuntos tratados en los diálogos sectoriales, ya que se entiende que en estos ámbitos la experiencia europea puede proporcionar mayor valor. Sin embargo, los temas seleccionados más bien producen la impresión de que esta línea de cooperación se utiliza en gran medida como una herramienta complementaria para obtener una mejor atención de los intereses europeos en la RPC.

Así, la primera línea de actuación de este eje pretende apoyar a China para que cumpla las obligaciones adquiridas en su acceso a la OMC e impulse medidas de liberalización comercial, esto es, una de las principales reivindicaciones de la estrategia económica europea. De hecho, esta línea parte de la experiencia del Programa de Cooperación de Comercio UE-China y se plantea con el propósito de avanzar en varias áreas críticas para el desarrollo del comercio, especialmente desde el punto de vista de la UE (la regulación de las importaciones y las exportaciones, las barreras técnicas al comercio, los servicios, la protección de los DPI, etc.).

La segunda línea de cooperación atañe al ámbito de la aviación civil, pero también se encuentra relacionada con el comercio. Debido al acusado repunte de los intercambios comerciales los vuelos entre la UE y la RPC se han incrementado un 30-40% anual y en breve plazo los aeropuertos chinos se convertirán en los principales puntos de embarque de Asia. A través de esta iniciativa la Comisión pretende ayudar a China para que pueda atender la creciente demanda al tiempo que se garantizan los necesarios niveles de seguridad.

La tercera y la quinta línea de cooperación se centran en la reforma de los servicios y la administración. La Comisión desea establecer políticas de formación y asesoramiento dirigidas a mejorar las competencias de los profesionales del sector financiero y de la administración pública para agilizar las reformas económicas y sociales (modernización de la administración pública, fiscalidad, etc.).

De tal forma, la cuarta línea de actuación es la única de este estratégico que hace referencia a la cooperación en cuestiones estrictamente sociales que tradicionalmente se vinculan con los

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

programas de cooperación. En este caso el objetivo consiste en contribuir a la armonía de la sociedad china, mitigar los efectos colaterales de la reforma económica y colaborar en la reducción de los niveles de pobreza y en la implantación de la Agenda de Trabajo Digno¹⁵¹.

Cuadro 56 Cooperación de la Comisión Europea con China bajo el DEP 2007-2013. PIP 2007-2010.

Proyectos y Programas por sector	Planificado	% Total
los temas tratados en los Diálogos Sectoriales	62,0	40,0
Cooperación en Comercio UE-China	20,0	15,0
Cooperación Civil	6,0	5,0
Cooperación Financiera	12,0	10,0
Cooperación Social	12,0	10,0
Cooperación de Apoyo a los Diálogos Sectoriales	12,0	10,0
Medio Ambiente, Energía y Cambio Climático	40,0	30,0
Medio Ambiente, Energía y Cambio Climático	40,0	30,0
Cooperación de Recursos Humanos	26,0	20,0
Cooperación de Educación Superior	26,0	20,0
PIP 2007-2010	128,0	100,0

Fuente: Comisión Europea. Programa Indicativo Plurianual 2007-2010.

El segundo eje estratégico del DEP se centra en el medioambiente, la energía y el cambio climático. La preocupación mostrada por las autoridades chinas, el determinante papel que la RPC debe desempeñar para hacer frente con éxito a los retos planteados y la importancia de los hitos ya alcanzados (por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación UE-China sobre el Cambio Climático de la Cumbre de 2005 o el compromiso con la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y con el Protocolo de Kyoto), otorga a estos asuntos un relevante papel en el programa de cooperación entre la UE y China.

Por último, el enfoque del tercer eje del DEP se sitúa sobre los recursos humanos y el fortalecimiento de los vínculos entre europeos y chinos. En este ámbito la Comisión pretende impulsar el acceso de universitarios chinos a cursos de postgrado en la Unión, y también el intercambio y formación de gestores de empresa¹⁵².

¹⁵¹ La Agenda de Trabajo Digno (Decent Work Agenda) es una herramienta impulsada por la Organización Internacional de Trabajo. El concepto de Trabajo Digno se basa en el deseo expreso de hombres y mujeres de disponer de un trabajo que les permita acceder, a ellos y a sus familias, a un nivel de vida digno.

¹⁵² El Programa para el Intercambio y la Formación de Managers se financia a través del PIN 2002-2004, pero se pone efectivamente en marcha en 2006 y estará en vigor hasta 2010.

En lo que se refiere a la gestión del programa de cooperación hay que destacar que, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, en el PIP 2007-2010 se detallan las medidas para coordinar las actuaciones de la Comisión con los Estados Miembros, con las autoridades chinas y con la comunidad internacional de donantes. En concreto, la responsabilidad de coordinar las actuaciones recae sobre la Delegación de la Comisión en Pekín, sobre los órganos ya previstos en cada uno de los Diálogos Sectoriales y sobre los Consejos de Desarrollo de la UE en Pekín¹⁵³.

A modo de resumen, cabe señalar que el Documento Estrategia País 2007-2013 no presenta grandes novedades en la estrategia de cooperación europea. Hay que subrayar que, en cierta medida, la Comisión continúa utilizando el programa de cooperación y el progreso social de la RPC como pretexto para atender los intereses comerciales europeos. Se trata, en este sentido, de una prueba más de la necesidad de alcanzar un nuevo acuerdo que sustituya el desfasado Acuerdo de Cooperación y Comercio de 1985.

V.5. CONCLUSIONES

La actitud de la Unión Europea en sus negociaciones con China ha registrado un importante cambio desde mediados de 2006. Si hasta entonces las políticas europeas se caracterizaban por su prudencia, por su carácter amable y por su comprensión con los incumplimientos de la RPC, desde esa fecha las políticas europeas han adquirido una mayor firmeza y la complacencia ha dejado paso a exigentes reivindicaciones.

La UE aduce que la anterior estrategia no ha producido los resultados esperados. A su vez, esta teórica falta de resultados se traduce en la percepción de que China se ha beneficiado más que la Unión de la relación entre ambos socios, aspecto que se habría reflejado principalmente en el enorme y creciente déficit comercial soportado por la UE. Sin embargo, se observan varias razones que invitan a cuestionar este cambio de rumbo.

¹⁵³ Por ejemplo, el Consejo de Desarrollo de Medioambiente creado en 2005.

Primero, hay que rechazar la idea de que la anterior estrategia europea no hubiera producido resultados satisfactorios. En tan sólo 20 años la Unión ha pasado de ocupar un lugar secundario en las relaciones exteriores de la RPC a desempeñar un papel absolutamente protagonista. En cierta forma, el propio desequilibrio comercial no es sino el reflejo del veloz desarrollo de las relaciones económicas entre la UE y China, que a su vez se encuentra estrechamente relacionado con el elevado grado de complementariedad económica entre ambos socios.

La Unión quería tener una mayor presencia en China y estableció un conjunto de políticas para fomentar el comercio. Sin embargo, ahora la UE parece temer que China consiga unas ganancias relativamente mayores de su cooperación y que las políticas europeas contribuyan a que la RPC se convierta en un competidor todavía más temible, esto es, que "el amigo del presente se convierta en el enemigo del futuro" (Leng, 2004). No obstante, la UE no debe dejar que sus temores guíen su estrategia; parece lógico que China obtenga unos beneficios relativamente mayores en esta etapa inicial de su desarrollo dada su negativa situación de partida.

La Comisión argumenta que las tensiones entre ambos socios se deben a la "naturaleza" del déficit y no tanto a su abultado volumen y, en efecto, parece innegable que parte de este negativo saldo se debe a prácticas de comercio injustas. No obstante, este argumento no parece suficiente para tener que recurrir a una estrategia proteccionista, ya que las pérdidas pueden ser enormes para ambos socios. Lamentablemente, el nuevo enfoque de la política europea, más propicio al enfrentamiento que al diálogo, no parece el más adecuado para convencer a las autoridades chinas sobre la conveniencia de seguir avanzando en las reformas liberales.

Segundo, la nueva estrategia apenas contiene propuestas novedosas para defender mejor los intereses económicos europeos. La única novedad verdaderamente relevante consiste en el lanzamiento de las negociaciones para alcanzar un nuevo Acuerdo de Cooperación y Comercio entre la UE y China, una propuesta que sería muy adecuada si no se realizara demostrando tan enfáticamente que la Unión pretende un acuerdo más ventajoso. En cuanto al resto, quizás los aspectos más reseñables sean las medidas contempladas para reforzar la estructura de apoyo público a las empresas europeas presentes en la RPC y el incremento de recursos para la creación de redes de estudio sobre China.

Resulta preocupante observar que la UE continúa sin tener claras sus prioridades en sus relaciones económicas con China. La estrategia europea comprende una lista de reivindicaciones prácticamente interminable: una mejor implantación de los DPI, una mayor apertura de los servicios, la eliminación de barreras no arancelarias, un mercado de contratación pública más transparente, mejores normas y estándares de regulación, un mejor funcionamiento del régimen legal, etc.

En este sentido, parece absolutamente necesario que la Unión sea capaz de establecer unos pocos objetivos prioritarios que "a priori" sean asumibles por China (Barysch et al., 2005), bien porque las demandas europeas puedan encontrar un apoyo dentro de la propia RPC (de los consumidores chinos, de algunos lobbies, etc.), bien porque los intereses de la Unión sean compartidos por otros países que comercian con China (Messerlin y Wang, 2008; Barysch et al., 2005).

La Unión debe solicitar a China una mejor implantación de los compromisos que adquirió en su acceso a la OMC y, en particular, una simplificación de los aranceles más problemáticos (por ejemplo, los aranceles sobre automóviles y piezas de automoción). Igualmente, otro objetivo fundamental puede consistir en la liberalización de la entrada de capitales extranjeros en algunos servicios en los que las empresas europeas son muy competitivas y el mercado chino tiene gran tamaño (electricidad, banca, transporte aéreo y marítimo y telecomunicaciones).

Del mismo modo, la UE también debe centrar su atención en los estándares exigidos a los productos europeos en la RPC y en la seguridad de los productos importados de China (especialmente, juguetes). En lo que se refiere a la protección de los DPI, sería interesante que las reivindicaciones europeas se centraran en unos pocos productos en los que el componente de innovación tiene un mayor valor añadido, es decir, en aquéllos en los que la violación de los DPI resulta más perjudicial.

Por el contrario, otros litigios como el de los subsidios o la contratación pública deberían quedar relegados a un segundo plano. La naturaleza de los subsidios requiere un foro de negociación multilateral, mientras que el tema de la contratación pública tiene difícil solución en las negociaciones con el gobierno central chino, ya que se trata de una cuestión en la que los gobiernos regionales y locales tienen gran protagonismo. De igual modo, no parece que el tipo de

cambio sea un tema sobre el que la Unión deba incidir prioritariamente, ya que se trata de un tema conflictivo y sumamente complejo.

Por otra parte, la Unión también debe reflexionar sobre cuáles pueden ser sus contraprestaciones dentro de un teórico proceso de negociación, ya que en líneas generales se percibe una carencia de elementos de intercambio que puedan animar al gobierno chino a adoptar nuevos compromisos. Así, la principal baza europea puede consistir en el compromiso de abrir más su mercado a los productos chinos, sobre todo, en el sector servicios. Igualmente, la concesión del estatus de economía de mercado puede constituir otro importante elemento de intercambio del proceso de negociación (Barysch et al., 2005, Messerlin y Wang, 2008). No en vano, este tema tiene gran interés para las autoridades chinas, sobre todo, en lo que afecta a su prestigio internacional, en tanto que no representaría una cesión importante para la competitividad europea.

En tercer lugar, hay que destacar que el giro en la estrategia europea se produce en un momento inoportuno, esto es, justamente cuando los consumidores de las provincias más ricas de la RPC comienzan a desarrollar unas preferencias de consumo de bienes y servicios similares a las de los consumidores europeos. Las oportunidades de mercado en China ya no se limitan sólo a equipos de alto valor añadido exportados por los países más avanzados de la Unión, sino que se extienden a toda la gama de bienes y servicios producidos por la totalidad de los Estados miembros, incluidos los menos desarrollados (Messerlin y Wang, 2008).

Cuarto, la nueva estrategia sigue sin incluir una reflexión sobre el encaje de las políticas hacia China con las diseñadas para el conjunto del continente asiático. Resulta ilustrativo comprobar que en el texto no aparece mención alguna a la ASEM y sólo una referencia pasajera a la ASEAN. La Comisión pierde así una nueva oportunidad de demostrar que realmente entiende la importancia de la dimensión regional en sus iniciativas hacia la RPC.

Quinto, la UE debe distinguir la evolución de su asociación estratégica con China y sus intereses económicos coyunturales. En la estrategia europea se abordan temas fundamentales para el desarrollo y la estabilidad de la RPC, pero los mensajes lanzados se encuentran claramente condicionados por las dificultades que atraviesan las relaciones económicas entre ambos socios. Quizás la democracia, el sistema político de la RPC o los conflictos sobre la seguridad regional

no sean las principales preocupaciones de la Unión en la actualidad, pero estos temas deben ser abordados con cierta perspectiva si se desea mantener una cooperación sincera con la RPC a largo plazo.

Hasta el momento la UE ha optado por mantenerse básicamente inactiva, en una difícil posición de equilibrio que sopesa sus ambiciones económicas y sus alianzas políticas. Las decisiones más recientes sugieren un giro hacia posturas más cercanas a las mantenidas por los Estados Unidos en los conflictos relacionados con la seguridad y estabilidad internacional (embargo de armas, Taiwan, etc.). Se trata de una elección en principio lógica, ya que las dos potencias transatlánticas comparten un sistema de valores y una alianza estratégica histórica que confiere a esta unión una solidez difícilmente comparable.

Esta decisión supone, inevitablemente, un distanciamiento de la RPC. No obstante, el apoyo europeo en este tipo de cuestiones no debe significar una adhesión a la estrategia global de acercamiento de los Estados Unidos hacia China. A la Unión no le conviene adoptar un modelo de negociación bilateral como el iniciado por los Estados Unidos y mucho menos seguir la "línea dura" marcada por este país. Al contrario, la UE debe remarcar su talante conciliador y reafirmar su apuesta por el fortalecimiento de los organismos internacionales.

China necesita seguir adoptando las reformas domésticas adecuadas para involucrarse en una economía internacional cada vez más integrada y la Unión no puede sentarse a esperar que una crisis económica convenza a las autoridades chinas sobre la conveniencia de seguir profundizando las reformas como a veces se ha sugerido (Comisión Europea, 2007d, pág. 19). Tampoco es verdad, como ha afirmado algún autor (Whyte, 2007), que la Unión tenga poco que hacer salvo elevar el tono de las conversaciones y esperar a que las tensiones internas de China produzcan una especie de catarsis.

Más bien al contrario, en su condición de potencia mundial la Unión debe asumir la responsabilidad que le corresponde y contribuir a la estabilidad económica y social en China (Swanström, 2008; Lerais et al., 2006; Messerlin y Wang, 2008). A estos efectos, la UE debe tratar de coordinar sus acciones con un amplio grupo de países y, preferiblemente, con países que tienen una positiva trayectoria doméstica en la mejora de la regulación económica y que

además tienen una imagen amable en el país chino, como puede ser el caso de Australia, Corea del Sur o Chile (Messerlin y Wang, 2008).

China es un país que ha experimentado una transformación formidable y que está tratando de mantener una expansión económica absolutamente necesaria para mantener la unidad de un Estado altamente fragmentado. El éxito de la RPC en esta nueva época más globalizada no significa el fracaso de la Unión Europea, al contrario, la UE debe convencerse de que una China fuerte y estable, que asume sus responsabilidades y participa en los organismos internacionales representa un activo de gran valor para el bienestar de la población mundial.

Sexto, la Unión Europea debe suavizar el perfil que proyecta en sus relaciones con China. La UE está convencida de la superioridad de su modelo social y político y se contempla como el modelo al que China debe aspirar. No obstante, a pesar de que la sociedad europea representa una alternativa apreciada a la agresividad estadounidense, lo cierto es que la población china percibe con disgusto la superioridad moral exhibida por la Unión Europea (Holslag, 2006b, 2007b).

Además, en algunas situaciones la UE tiene poco de lo que presumir. La preocupación de la Unión por la situación de los derechos humanos queda en entredicho cuando se anteponen sus intereses económicos (y otro tanto sucede con los Estados Unidos). Así, también en este caso resulta básico alcanzar un consenso de mínimos entre todos los Estados miembros e, igualmente, sería muy positivo que todas las economías desarrolladas se comportaran como tales y pactaran unos principios elementales de comportamiento que propiciasen avances en el respeto a los derechos humanos en la RPC.

Séptimo y último, la Unión no debe caer en el error de culpar a la globalización y por extensión a China de todos sus males. La nueva postura de firmeza ante la RPC no constituye un hecho aislado, sino que se debe enmarcar dentro de una estrategia global exterior que supuestamente pretende conseguir un mayor grado de apertura en el exterior, pero que en la práctica acepta y justifica la adopción de barreras proteccionistas contra países que no se muestran dispuestos a abrir sus mercados a los bienes europeos. En otras palabras, la UE parece cansada de impulsar una estrategia que se atiene a la lógica “ganar-ganar” del librecomercio y ahora prefie-

re renunciar a sus ganancias con el objetivo de perjudicar en mayor medida a quienes estaban obteniendo un mayor beneficio.

Durante estos últimos años la Unión ha perdido parte de la ventaja competitiva que detentaba en algunas industrias clave para la economía europea y ahora ya no se muestra tan comprensiva con el incumplimiento de las reglas de mercado. Se trata de una actitud hasta cierto punto lógica, aunque tampoco se debe ocultar que esta postura también se encuentra relacionada con la incapacidad de la Unión para mejorar su posicionamiento económico ante la creciente competencia planteada por las economías emergentes y, muy especialmente, China.

Las reformas lanzadas a través de la Estrategia de Lisboa no han tenido la repercusión esperada porque las medidas propuestas se han implantado de forma parcial y desigual por parte de los Estados miembros y porque en muchos casos ha sido necesario reajustar tardíamente el diseño de las iniciativas originales. En este sentido, la UE no debe refugiarse achacando todos los males que padece a las injustas prácticas desarrolladas por sus socios comerciales, sino que debe centrar sus esfuerzos en la adopción de reformas que realmente contribuyan a incrementar la competitividad económica europea.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

VI. CONCLUSIONES FINALES

VI. CONCLUSIONES FINALES

Cuando en 1979 Deng Xiao Peng lanzó el proceso de reformas de la economía china probablemente nadie hubiera pronosticado que 30 años después China se habría convertido en una de las principales economías mundiales. Este proceso se inició de forma tímida y experimental con la reducción del intervencionismo estatal en la planificación de la producción y en el funcionamiento de los mercados, se fue consolidando a través de la apertura a la inversión exterior y el auge de las exportaciones, y alcanzó un hito histórico con la incorporación de la RPC a la OMC en 2001.

El PIB de China ha crecido a una sorprendente tasa de casi un 10% anual de forma ininterrumpida desde los 90 gracias a que los inversores asiáticos, estadounidenses y europeos han utilizado la RPC como plataforma de producción y exportación de una cada vez más amplia gama de productos que han desplazado del mercado bienes fabricados en otras regiones. En este sentido, el modelo de crecimiento adoptado por las autoridades chinas se ha basado fundamentalmente en actuaciones características de una Estrategia de Promoción de Exportaciones, si bien es cierto que también se han aplicado algunas medidas más propias de un modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones.

El espectacular crecimiento de la economía china ha modificado sustancialmente el patrón de flujos de inversión extranjera directa y la composición del comercio mundial de bienes y servicios. China se ha convertido en destino preferente de flujos de inversión en capacidad productiva antes dirigidos a otras zonas del planeta y los bienes de bajo coste fabricados en este país han copado los mercados mundiales. Hasta el momento los países especializados en bienes intensivos en mano de obra han sido los más afectados por la competencia de productos chinos (sobre todo, algunos países de Sudamérica y la Europa del Este), mientras que los países ricos en materias primas, principalmente algunos países africanos y los países exportadores de petróleo, han contribuido animosamente a alimentar la gigantesca maquinaria de producción china.

La reacción de la Unión Europea ante la emergencia de China se produce de forma tardía. En los 80 la UE se encuentra en pleno proceso de consolidación interna y la estrategia europea se limita a establecer un acuerdo de cooperación económica poco ambicioso, sin ningún fin cla-

ramente definido. Como resultado, a comienzos de los 90 las empresas europeas tienen una presencia en la RPC muy inferior a la de sus competidores estadounidenses y japoneses y las autoridades deciden que es necesario lanzar nuevas políticas públicas para potenciar la participación de los agentes privados europeos en el mercado chino.

A lo largo de los 90 la Comisión aprueba una serie de documentos que, sin responder a una estrategia claramente predeterminada, van estableciendo estructuras y mecanismos de cooperación que dan forma a una asociación entre la UE y China. En 1998 se celebra la primera cumbre de Jefes de Gobierno y las sucesivas cumbres anuales contribuyen de forma relevante al acercamiento entre ambas partes, no sólo por su valor simbólico, sino también por el estímulo que proporciona a la puesta en marcha de otras reuniones entre representantes cualificados de ambas partes. A finales de los 90 los líderes europeos prestan un valioso apoyo a la adhesión de China a la OMC, lo que contribuye decisivamente a consolidar el rol de liderazgo de la Unión Europea en la RPC.

En la entrada en el nuevo milenio prevalece un clima de entendimiento y distensión entre ambas partes, y apenas se concede importancia a las desavenencias, ya que en el caso concreto de la Unión se confía en que la incorporación de China a la OMC permitirá un avance sustancial en el cumplimiento de las "reglas de juego". Así, en 2003 la UE publica una comunicación estratégica que habla de una "asociación que madura" y China, por su parte, responde con otro documento de singular valor en el que destaca el elevado grado de complementariedad y las oportunidades para intensificar el comercio y la cooperación económica y tecnológica.

Sin embargo, durante los siguientes años la Unión contempla que las ansiadas reformas no se producen al ritmo esperado y la conflictividad latente entre ambos socios comienza a hacerse patente. Las quejas de la Unión, antes transmitidas en tono moderado y de forma discreta, se convierten en firmes reivindicaciones públicas. Estas quejas tienen su principal causa en el intenso y continuado incremento del déficit comercial y, aunque la Comisión insiste en que el problema no consiste en el abultado importe de este déficit, sino en los injustos motivos que lo originan (barreras no arancelarias a las exportaciones europeas, condicionamiento de la transferencia de tecnología a la entrada de IED, etc.), lo cierto es que también la creciente cuantía del déficit parece influir decisivamente en el cambio de tono de la Unión. En todo caso, las protestas de la UE no se ciñen a esta cuestión y abarcan muchos otros temas relacionados con

la falta de equidad en las condiciones de competencia (insuficiente protección de los DPIs, inadecuada normativa de seguridad, etc.).

Por su parte, China reclama sin éxito la concesión del estatus de economía de mercado en los cada vez más numerosos procedimientos de investigación de anti-dumping iniciados por la Comisión y demanda con insistencia el levantamiento del embargo de armas vigente desde la matanza de la Plaza de Tiananmen. El foco de las reivindicaciones europeas se centra en los aspectos económicos y deja en un segundo plano otros temas conflictivos como el incumplimiento de los derechos humanos, mientras que la RPC se muestra satisfecha por el transcurso de unas relaciones económicas que le permiten importar maquinaria y tecnología puntera (sobre todo de Alemania), y exportar una amplia gama de productos al gran mercado de consumo europeo, de forma que sus alegaciones se refieren más bien a cuestiones que afectan a su prestigio en la política internacional.

La escalada de tensión registra un momento álgido en 2005, una vez extinguidas las cuotas a las importaciones de textiles, cuando la masiva entrada de ropas y demás productos textiles procedentes de China provoca una enérgica protesta de los fabricantes europeos que lleva a la Comisión a cerrar las fronteras europeas a este tipo de bienes. Las autoridades chinas se quejan no sin razón de la falta de argumentos para adoptar una actuación de este calibre y comienza un arduo proceso de negociaciones. No obstante, como la decisión europea coincide con una actuación idéntica de las autoridades estadounidenses, los líderes chinos se encuentran en una posición de relativa debilidad y se ven forzados a aceptar un acuerdo que contempla nuevas cuotas para un periodo de transición adicional.

El conflicto del textil deja patente la división entre los Estados miembros; mientras los países en los que la industria textil tiene cierta importancia promueven el cierre de fronteras (Italia, Francia y España, principalmente), los países en los que este sector productivo no tiene tanta relevancia inciden sobre las ventajas para el consumidor y se oponen al establecimiento de restricciones adicionales. Cabría pensar que este caso refleja las diferencias de una visión más liberal o más proteccionista de la política de comercio exterior. No obstante, probablemente esta reflexión no sería acertada, ya que en la medida en que se ha incrementado la competencia de productos chinos en otras gamas de bienes de mayor contenido tecnológico (electrónica o informática, por ejemplo) y en algunos sectores que constituyen ejes motrices de la economía

europea (como la automoción), los países que en el caso del textil se posicionaron a favor del libre comercio han mostrado una actitud más comprensiva con la adopción de medidas proteccionistas.

Las autoridades europeas, anteriormente preocupadas por el volumen del déficit de comercio exterior, ahora también temen por la composición de este déficit, esto es, por la amenaza tecnológica de China. De forma paulatina, la visión europea sobre el impacto del auge económico de China ha evolucionado de una situación en la que las oportunidades prevalecían sobre las amenazas a otra en la que sucede exactamente lo contrario. Alemania, Francia, el Reino Unido, Suecia, Finlandia, en definitiva, los países con mayor capacidad tecnológica observan que su capacidad para penetrar en el mercado chino se encuentra limitada por los numerosos obstáculos establecidos por las autoridades regionales chinas y, lo que es más preocupante, que su tecnología no siempre ha sido debidamente protegida. En consecuencia, la postura de estos países se ha aproximado a las líneas más proteccionistas apoyadas por los países del Sur y los países de la ampliación.

La moderación del entusiasmo generado por la asociación entre la UE y China queda claramente evidenciada con la aprobación de la nueva estrategia europea en 2006. De tal modo, aunque la Comisión se manifiesta partidaria de continuar fortaleciendo los nexos de unión con la RPC e incluso se propone el lanzamiento de negociaciones para alcanzar un nuevo Acuerdo de Cooperación y Comercio, la evolución de las relaciones se vincula más estrechamente con la reducción de trabas a la presencia de empresas europeas en los mercados chinos. La Unión se muestra cansada de esperar reformas que no terminan de llegar mientras observa cómo los productores chinos obtienen provecho de las tecnologías europeas para copar los mercados mundiales. Por ello, la nueva estrategia apuesta decididamente por una relación equilibrada y recíproca en términos de apertura al exterior.

En este documento estratégico la Comisión recoge el amplio listado de problemas que afectan a sus relaciones económicas con la RPC (déficit comercial, DPIs, barreras no arancelarias, tipo de cambio, etc.), y solicita a las autoridades chinas una mayor implicación. Sin embargo, dada la escasez de contraprestaciones que la Unión puede ofrecer en este nuevo proceso de negociación, y tal vez consciente de que no puede esperar grandes iniciativas de los poderes públicos de la RPC, la Comisión decide impulsar actuaciones autónomas para fortalecer la presencia de

las instituciones públicas europeas en China y mejorar los servicios prestados “sobre el terreno” a las empresas europeas.

En esta misma línea, también se apuesta por reforzar la débil estructura de Bruselas para el estudio sobre China e, igualmente, se encomienda a Universidades y grupos de pensamiento que dediquen una mayor atención al análisis de la RPC. Lo que es más interesante, recientemente la Unión ha lanzado una iniciativa de colaboración con terceros países negativamente afectados por la insuficiente protección de los DPIs, en lo que puede representar un primer paso hacia una mayor colaboración internacional en la gestión de los retos derivados de los incumplimientos de las reglas de la competencia en China.

La Unión Europea ha contribuido al desarrollo económico de China esperando que esta colaboración le reportase un beneficio sustancial. Y así ha sido. La sociedad europea ha obtenido grandes ventajas de las relaciones económicas y comerciales con la RPC. Sin embargo, estas ganancias no sólo han sido menores que las alcanzadas por la sociedad china, sino que probablemente han sido inferiores de lo esperado. Es más, en la UE existe una impresión razonablemente justificada de que el intervencionismo de las autoridades chinas ha perjudicado notablemente los intereses europeos. La percepción que la Unión tiene de China ya no es tanto la de un país en desarrollo con el que interesa colaborar pacientemente, sino la de un rival económico de gran magnitud al que se ha de exigir que se atenga a las reglas de competencia.

Por otra parte, se debe señalar que el cambio de rumbo en la estrategia europea hacia China no constituye un hecho aislado, sino que guarda coherencia con las nuevas políticas de comercio exterior de la Unión Europea. Estas políticas contemplan nuevas medidas de corte más agresivo para mejorar la posición competitiva de las empresas europeas en el exterior, y aunque teóricamente la UE se muestra contraria a la adopción de iniciativas proteccionistas, no descarta este tipo de soluciones cuando los socios comerciales de la Unión no demuestren igual disposición al librecomercio.

Más aún, aunque en el caso de China y de otros socios comerciales de la Unión se encuentra plenamente justificada la intervención de las autoridades públicas en algunos casos específicos (ante determinadas prácticas de dumping, falta de seguridad en juguetes y medicamentos, falsificaciones, etc.), se advierten algunos preocupantes síntomas de que esta postura de aparente

firmeza puede pretender ocultar algunos déficit estructurales de la economía europea para gestionar el aumento de los niveles de competencia del nuevo escenario económico internacional.

Desde que la Unión Europea adoptara la Estrategia de Lisboa en 2000, el principal reto de la economía europea consiste en crear crecimiento económico y empleo a través de la innovación para avanzar hacia la denominada economía del conocimiento. Sin embargo, por el momento el alcance de las reformas y su impacto sobre la competitividad económica ha sido más bien limitado. El tejido productivo europeo sigue sin reunir los rasgos característicos de una economía innovadora y, aunque supuestamente la Unión tiene un gran potencial para innovar, lo cierto es que sólo unos pocos Estados miembros han desarrollado este potencial. A este respecto, el débil desarrollo del sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación representa un preocupante ejemplo de la incapacidad europea para fomentar el impulso de actividades productivas altamente innovadoras.

Resulta inquietante conocer que los flujos internacionales de inversión en innovación tienen como destino preferente la RPC. Los informes de la Comisión han constatado que las condiciones del entorno europeo no son las más adecuadas para acoger los procesos de innovación, lo que a su vez explica la escasa contribución de los agentes privados a la I+D+i. En consecuencia, tanto la política industrial como la política de innovación se han orientado a crear unas condiciones más apropiadas para desarrollar el Espacio Europeo de Innovación. En esta línea, se han reducido los obstáculos burocráticos, se han mejorado las condiciones de financiación, se han fomentado las alianzas y las redes de investigación, etc. Adicionalmente, junto a estas medidas de carácter horizontal, la Comisión ha impulsado iniciativas específicas para desarrollar algunos sectores de alto contenido tecnológico y gran potencial de crecimiento (por ejemplo, el sector químico y farmacéutico, el aerospacial, el de ingeniería mecánica, etc.).

Sin embargo, no parece sencillo que estas medidas tengan una repercusión inmediata, ya que algunas de las debilidades del sistema de innovación se encuentran relacionadas con aspectos tan estructurales como el nivel educativo. La creación del Instituto Europeo de Tecnología pretende frenar la fuga de cerebros a los Estados Unidos, pero aunque se trata de una iniciativa importante y necesaria no es suficiente para paliar el déficit de inversión en educación ni la falta de personal investigador cualificado en las ramas científicas más novedosas (nanotecnología).

logías, biogenética, etc.). Todo ello sin obviar otros déficit más básicos como la relativamente elevada proporción de jóvenes que abandonan el sistema educativo sin una formación básica.

Tampoco la dinámica del mercado de trabajo contribuye precisamente a fomentar una dinámica innovadora. En muchos países la regulación laboral se encuentra diseñada para proteger a los trabajadores ocupados o, más correctamente, para defender los puestos de trabajo incluso en sectores en declive, lo que impide una adaptación flexible del tejido productivo a los cambios en la demanda. Así, aunque la estrategia de empleo de la Comisión Europea pretende impulsar la flexiseguridad, esto es, una combinación de políticas para reducir los costes de despido, aumentar las políticas activas de empleo y buscar un equilibrio entre derechos y obligaciones de las personas en desempleo, no parece sencillo que en muchos Estados miembros se promuevan este tipo de medidas.

En este turbulento escenario las políticas europeas no renuncian a consolidar el modelo social europeo y defender valores como la solidaridad. Así, la Comisión ha adoptado algunas iniciativas de carácter social para amortiguar las adversas consecuencias que algunos colectivos soportan por efecto de la globalización. Por su carácter novedoso destaca la creación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, un instrumento que surge con el objetivo de apoyar a los trabajadores negativamente afectados por procesos de reestructuración de empresas que sufren un aumento de la competencia por efecto de las importaciones. No obstante, la dotación presupuestaria de este fondo es muy reducida en comparación con los fondos sociales tradicionales (Fondo Social Europeo, FEDER y Fondos de Cohesión), de forma que la esencia de la política social europea sigue recayendo sobre estos últimos.

Lo cierto es que el veloz desarrollo de los países emergentes genera una incertidumbre que las potencias industrializadas no saben cómo gestionar, entre otras razones porque el futuro de estos países se encuentra lleno de incógnitas. En el caso concreto de la RPC se observan algunos rasgos característicos de una potencia económica mundial, pero otros más propios de un país en vías de desarrollo. Por una parte, China se ha convertido en una referencia económica mundial y las decisiones de sus líderes se siguen con máxima atención desde los Estados Unidos, la UE y Japón, ya que tienen una repercusión inmediata sobre el bienestar de la población mundial (por ejemplo, a través del precio del petróleo, el tipo de interés del dinero, el tipo de

cambio de las divisas, etc.). Es más, algunos estudios prevén que la RPC será la principal potencia económica mundial antes de 2050.

Por otra parte, la RPC padece un alto grado de inestabilidad social. El avance económico se ha concentrado en unas pocas regiones y se han acentuado los desequilibrios en los niveles de renta. Además, se observan importantes carencias en el sistema educativo, en la sanidad y, en general, en todos los servicios sociales. Lo que es más importante, los avances económicos no han venido acompañados por progresos similares en campos como el de las libertades democráticas o los derechos humanos. Por si todo ello fuera poco, la sociedad china también se enfrenta a un proceso de envejecimiento demográfico y a los retos de los crecientes niveles de contaminación medioambiental y desertización.

Algunos acontecimientos registrados en 2008 ilustran nítidamente esta dicotomía de la realidad de China: por un lado, la RPC ha sido capaz de organizar unos Juegos Olímpicos unánimemente calificados como magníficos y ha puesto en órbita su tercera misión espacial, la primera con paseo espacial incluido; por otro lado, se ha producido una contaminación de leche infantil que ha hecho enfermar a más de 50.000 niños y, lo que es más grave, según la Organización Mundial de la Salud las autoridades sanitarias chinas han ocultado este caso durante la celebración de los Juegos, a expensas de la salud de la población, para que nada pudiese empañar el brillo del evento (Wall Street Journal, 2008a y 2008b).

El crecimiento económico de la RPC ha permitido que muchos millones de personas salgan de la pobreza y ha contribuido al bienestar de las sociedades desarrolladas. No obstante, el gobierno de Pekín se enfrenta a unos desafíos domésticos de gran entidad y teme los posibles efectos desestabilizadores de las reformas que pueda acometer. En consecuencia, no parece probable que las presiones procedentes del exterior vayan a modificar sus planes, mucho menos mientras las autoridades chinas perciban que las potencias desarrolladas plantean algunas de estas reivindicaciones (por ejemplo, la del tipo de cambio), con el objetivo fundamental de mejorar la situación de sus propias economías domésticas.

Las autoridades europeas afirman ser conscientes de que la estabilidad interna y el crecimiento económico de China favorece los intereses económicos de la UE a largo plazo. Sin embargo, esta afirmación no parece coherente con el rosario de reformas que la Comisión exige a la

RPC en el último documento estratégico. La Unión no puede esperar que China corrija en unos pocos años lo que no ha sido capaz o no ha querido abordar en más de una década. En esta línea, parece altamente recomendable que las políticas públicas europeas concentren su atención sobre unas pocas cuestiones prioritarias que puedan ser razonablemente atendidas por los líderes chinos. Igualmente, sería interesante que la UE realizase un planteamiento conjunto con otros países que no sean contemplados como una amenaza por la RPC sobre las reformas que este país debe abordar.

Lo que es más importante, todos los Estados miembros deben acordar una estrategia común y consensuada sobre la gestión de los desafíos planteados por la RPC. La trayectoria de las relaciones UE-China se caracteriza por la reiterada intervención de líderes nacionales que no tienen ningún problema en ignorar los objetivos del conjunto de la Unión para negociar acuerdos que favorezcan los intereses puntuales de sus respectivos Estados miembros. A este respecto, resulta ilustrativo constatar que desde mediados de los 90 varios líderes de los Estados miembros se han manifestado a favor del levantamiento del embargo de armas impuesto a China con ocasión de lucrativas visitas de negocios realizadas a Pekín.

Este tipo de actuaciones no sólo ha debilitado la imagen de la Unión como potencia mundial, sino que ha lesionado gravemente los intereses del conjunto de la Unión. Es cierto que la actual estructura de la Comisión carece de los instrumentos necesarios para gestionar debidamente la política de relaciones exteriores y de seguridad internacional, y que los gobiernos nacionales necesariamente tienen que participar activamente en el tratamiento de este tipo de cuestiones. No obstante, resulta imprescindible que los Estados miembros sean capaces de comprometerse responsablemente con la estrategia europea hacia China.

Por otra parte, hay que destacar que probablemente la UE ha depositado un excesivo celo en sus intereses económicos, al tiempo que ha demostrado cierta despreocupación por otro tipo de cuestiones. Así, mientras en los momentos de mayor euforia económica la Unión ha optado por subrayar sus intereses aparentemente compartidos en política internacional (teórico apoyo a la ONU, importancia de las leyes internacionales, acuerdos sobre la no proliferación de armas de destrucción masiva y el desarrollo sostenible, etc.), en esta nueva etapa de mayor distanciamiento la Unión se muestra más crítica con los planteamientos de la RPC (adhesión a los regímenes dictatoriales, situación de los derechos humanos, etc.).

No sólo eso, este cambio de actitud también se ha reflejado en la percepción del papel desempeñado por los Estados Unidos en el orden internacional. China y la UE coinciden en valorar que los Estados Unidos detentan un poder excesivo, lo que en algún momento ha llevado a los expertos estadounidenses en seguridad internacional a especular sobre la posible aparición de un nuevo eje chino-europeo. Ahora, sin embargo, la Unión insiste en reseñar que, a pesar de que no comparte el temor estadounidense por la amenaza militar que la RPC puede representar, tampoco es partidaria del orden multipolar propugnado desde Pekín. La UE se ha desmarcado de China con su defensa del multilateralismo y del papel de las Naciones Unidas como eje de gestión de los asuntos internacionales.

Estos vaivenes corroboran una falta de visión a medio y largo plazo. La estrategia europea hacia China, lejos de ser el fruto consensuado de una cuidadosa reflexión entre todos los Estados miembros, consiste en un conjunto de políticas, más o menos acertadas, diseñadas en función de las necesidades coyunturales y de las decisiones adoptadas por otras potencias, muy especialmente los Estados Unidos.

El escenario de las relaciones económicas entre la UE y China durante los próximos años se encuentra condicionado por una previsible reducción de la complementariedad económica y un incremento de la rivalidad en sectores estratégicos para la economía europea. La RPC cada vez producirá una mayor gama de bienes y, sin abandonar la fabricación masiva de bienes intensivos en mano de obra barata, con toda probabilidad también incrementará la producción de bienes de alto valor añadido y contenido tecnológico. La duda consiste en saber cuál será la respuesta de la Unión.

El giro más reciente de las políticas europeas invita a pensar en una etapa caracterizada por un mayor protagonismo de las políticas proteccionistas, un aumento de la conflictividad y la pérdida de oportunidades económicas y comerciales. Desde el punto de vista de la UE resulta doloroso observar cómo los incrementos de productividad y el progreso tecnológico de la economía china amenaza algunos sectores fundamentales del tejido productivo europeo, al tiempo que las empresas europeas se encuentran con múltiples obstáculos para desarrollar su actividad libremente en China.

Y, pese a todo, la Unión debe alejarse de la postura de oposición frontal mostrada por los Estados Unidos. Aunque el actual distanciamiento puede dar lugar a momentos de tensión como los ya experimentados en el caso del textil, a la Unión Europea le conviene potenciar sus relaciones económicas con China. La UE debe afrontar la feroz competencia planteada por la RPC. China, por su parte, debe garantizar que la competencia se establece en términos justos. La clave reside en procurar que los costes de ajuste de este periodo de transición sean lo más reducidos posibles, lo que a su vez requiere que las reformas económicas lanzadas por la Unión comiencen a dar frutos cuanto antes y que China valore en sus justos términos la importancia del mercado europeo.

Quizás, cabe intuir, la economía europea evolucione hacia una especialización en bienes de gama alta en el caso de productos intensivos en mano de obra (como ya ha sucedido, por ejemplo, con el calzado), o incluso en segmentos de tecnologías intermedias (por ejemplo, la automoción). También parece probable que algunas industrias potencien los servicios “llave en mano” y los servicios post-venta como fórmula de diferenciación respecto a los fabricantes chinos (bienes de equipos industriales). Finalmente, es más que posible que, cuando las condiciones de mercado así lo permitan, las empresas europeas extiendan sobre tierras chinas su dominio en tecnologías medioambientales, reciclaje, etc. En todo caso, estas hipótesis deberán ser convenientemente contrastadas por estudios específicos sobre la materia.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

VII. BIBLIOGRAFÍA

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Abd-el-Rahman, K.S. (1986): La diferencia et la similitude dans l'analyse de la composition du commerce international. *Revue économique* 2, Vol. N° 37, págs. 307-339.
- Abeysinghe, T. y Lu, D. (2003): China as an economic powerhouse: Implications on its neighbours. *China Economic Review* 14 (2003), 164-185.
- Adams, F. et al. (2006): Why is China so Competitive? Measuring and Explaining China's Competitiveness. *The World Economy*, Vol. 29, No. 2, pág. 95-122. Febrero de 2006.
- Agencia Internacional de la Energía (2007): *Key World Energy Statistics*. 2006.
- Agencia Internacional de la Energía (2008a): *Key World Energy Statistics*. 2007.
- Agencia Internacional de la Energía (2008b): *Worldwide Trends in Energy Use and Efficiency*. Key Insights from IEA Indicator Analysis.
- Algan, Y. y Cahuc, P. (2004): Job Protection: the Macho Hypothesis. IZA DP, n° 1192. Junio de 2004.
- Algieri, F. (2002): EU Economic relations with China: an institutional perspective. *China Quarterly*. N°169, marzo de 2002.
- Almunia, J. (2007): The European Economy and China - Common Challenges and Shared Solutions. Pekín, 18 de septiembre de 2007.
- Amicus (2006). The future of manufacturing. Amicus the union. Septiembre 2006.
- Andreosso-O'Callaghan B. y Wei X (2002): EU FDI in China: Locational Determinants and its Role in China's Hinterland. *Proceedings of the 15th Annual Conference of the Association for Chinese Economic Studies Australia (ACESA)*.
- Andreosso-O'Callaghan B. y Qian, W. (1999): Technology Transfer: A Mode of Collaboration Between the European Union and China. *Europe-Asia Studies*. Vol. 51. N° 1. 1999, págs. 123-142.
- Andreosso-O'Callaghan B. y Nicolas, F. (2007): Complementarity and Rivalry in EU-China Economic Relations in the Twenty-First Century. *European Foreign Affairs Review* 12. 2007.
- Antonenko, O. (2007): The EU should not ignore the Shanghai Co-operation organisation. *Centre for European Reform. Policy Brief*. Mayo 2007.
- ASEAN (1980): *Cooperation Agreement between Member Countries of ASEAN and European Community*. Kuala Lumpur, 7 de marzo de 1980.
- Bailey, P.J. (2002): *China en el Siglo XX*. Ed. Ariel, S.A. Barcelona.
- Balassa, B. (1963): An Empirical Demonstration of Classical Comparative Cost Theory. *Review of Economics and Statistics*, 4. Agosto de 1963, págs. 231-238.
- Balassa, B. (1966): Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis. *World Bank Staff Working Papers*, n°313, pág. 20-28.
- Banco Central Europeo (2005): El papel de las economías emergentes de Asia en la economía mundial. *Boletín Mensual*. Agosto 2005. Págs. 79 a 87.
- Banco de Pagos Internacionales (2007): Foreign exchange and derivatives market activity in 2007. *Triennial Central Bank Survey*. Diciembre de 2007.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Banco Mundial (1993): The East Asian miracle: Economic growth and public policy. Septiembre 1993.
- Banco Mundial (2007): Global Economic Prospects. Managing the Next Wave of Globalization.
- Banister, J. (2005): Manufacturing employment and compensation in China. Noviembre de 2005.
- Barysch, K. et al. (2005): Embracing the dragon. The EU's partnership with China. Centre for European Reform. Mayo de 2005.
- Barysch, K. (2006): Enlargement two years on: Economic success or political failure?. Briefing paper for the Confederation of Danish Industries and the Central Organization of Industrial Employees in Denmark. April 2006.
- Barrell, R. y Holland, D. (2000): Foreign Direct Investment and Enterprise Restructuring in Central Europe. Economics of Transition. Vol. 8, Nº2, julio de 2000.
- Bassani, A. y Duval, R. (2006): Employment patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. OECD Working Paper nº35. Junio de 2006.
- Bayoumi, T. et al (2004): Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe: A Macroeconomic Assessment. NBER Working Paper No. 10416. Abril de 2004.
- Begg, I. (2007): Lisbon II, Two Years on: An Assessment of the Partnership for Growth and Jobs. Special CEPS Report. Centre for European Policy Studies. Julio 2007.
- Benhabib, J. y Spiegel, M. (1994): The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data. Journal of Monetary Economics. Vol. 34 (II), págs. 143-173.
- Beleva, I. (1997): Long-Term Unemployment as Social Exclusion. Human Development Report, páginas 29 a 36. PNUD, 1997.
- Berger, R. (2007): Elements of a European Ecological Industrial Policy. Working paper to the informal meeting of environment ministers in Essen. 1-3 de junio de 2007.
- Bils, M. y Klenow, J. (2000): Does Schooling Cause Growth?. The American Economic Review. Vol. 90, nº 5, págs. 1160-1183.
- Blinder, A. (2005): Offshoring: The Next Industrial Revolution. Foreign Affairs, Marzo/Abril 2006.
- Boumellassa, H. et al. (2006): Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement (FTA) Between the European Union and ASEAN. CEPIL-CIREM.
- Bown, C. P. (2007): China's WTO Entry: Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlement. NBER Working Paper Series. Working Paper 13349. National Bureau of Economic Research, MA. Agosto de 2007.
- Broda, C. y Weinstein, D. (2005): Are we underestimating the gains from globalisation for the United States. Current Issues in Economics and Finance. Federal Reserve Bank of New York. Volume 11. Number 4. April 2005.
- Bustamante, A. (2002): La economía china: la visión de CESCE. Revista de Economía ICE. Febrero de 2002, Nº 797, pág. 63 a 69.
- Bustelo, P. (2002): Evolución reciente y perspectivas de la economía china. Revista de Economía ICE. Febrero de 2002, Nº 797, pág. 43 a 53.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Bustelo, P. (2005): Regionalismo y relaciones económicas en Asia Oriental. Ponencia presentada en el curso de verano "Regionalismo y desarrollo en Asia: modelos, tendencias y procesos", Consorci UIMP de Barcelona, 4 y 5 de julio de 2005.
- Bustillo, R. (2007): Strategies to Avoid Financial Crises in Emerging Countries. International Conference on Economic Theory and Policy. Bilbao. 2007.
- Cacho, L. (2004): Panorama económico en China. Boletín Económico de ICE N°2806, del 17 al 23 de mayo de 2004, pág. 39 a 47.
- Cameron, F. y Yongnian, Z. (2007): Key Elements of a Strategic Partnership, en Crossick y Reuter (eds.), China-EU: A Common Future. World Scientific, Singapur, 2007:5.
- Carrera, M. y de Diego, D. (1997): La medida del Comercio Intraindustrial en Europa: La influencia de la "jerarquización de ventajas".
- Carter, C.A. y Estrin, A.J. (2005): Opening of China's Trade, Labour Market Reform and Impact on Rural Wages. The World Economy, Vol. 28, No. 6, pág. 823-839. Junio 2005.
- Casas, G. (2006): Medidas prácticas para proteger los derechos de propiedad intelectual en China. Carta de Asia-Economía. Número 153.
- Chae, W. y Han, H. (2001): Impact of China's Accession to the WTO and Policy Implications for Asia-Pacific Developing Economies. Korea Institute for International Economics Policy. Marzo de 2001.
- Chao-Wei, L. (2001): Singapore's Export Promotion Strategy and Economic Growth (1965-84). Marzo de 2001.
- Chen, X. (2003): From Political Alliance in China's Conception to Comprehensive Partnership in Building: the relations between China and the European Community/European Union. Dissertation.
- Chengyuan, G. (2006): En busca de un futuro prometedor mediante el desarrollo y la cooperación. Jornadas "The EU, China and the Quest for a Multilateral World" organizadas por el IFRI y el Instituto Internacional de Estudios sobre China. 2006.
- Cheong, Y. (2001). The impact of China's entrance to the WTO on neighbouring East Asian economies. China Economic Review, 11(4), 419- 422.
- Chin, V. (2006): EU's Strategy in its Trilateral Relationships with China and the US. China's Accession to the WTO. Lund University. Department of Political Science.
- Chowdhury, A. y Mavrotas, G. (2006): FDI and Growth: What Causes What?. The World Economy, Vol. 29, No. 1, pág. 9-19. Enero de 2006.
- Clayton, M. (2004): New coal plants bury "Kyoto". The Christian Science Monitor, de la edición on-line de 23 de diciembre de 2004.
- Cohen, D. y Soto, M. (2001): Growth and Human capital: Good data, good results. Technical Papers N°179. OCDE. Septiembre de 2001.
- Collado, A. (2002): La inversión directa en China: implicaciones derivadas de su entrada en la OMC. Revista de Economía ICE. Febrero de 2002, N° 797, pág. 77 a 91.
- Comisión Europea (1974): Joint Statement Informal Meeting of the ASEAN Minister and Vice President and Commissioner of the EC-Commission. Jakarta, 24-25 de septiembre de 1974.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Comisión Europea (1978): Trade Agreement between the European Economic Community and the People's Republic of China.
- Comisión Europea (1985): Agreement on trade and Economic Cooperation between the European Economic Community and the People's Republic of China.
- Comisión Europea (1990): La política industrial en un entorno abierto y competitivo - Orientaciones para un enfoque comunitario. COM (90) 556 final.
- Comisión Europea (1994): Towards a New Asia Strategy. Communication from the Commission to the Council. COM (94) 314 final.
- Comisión Europea (1995): A long term policy for China-Europe relations. COM (1995) 279/final.
- Comisión Europea (1996): The Global Challenge of International Trade: A Market Access Strategy for the European Union. COM (96) 53 final.
- Comisión Europea (1998): Building a Comprehensive Partnership with China. COM (1998) 181.
- Comisión Europea (2000a): Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Comunicación "Creación de una asociación global con China". COM (2000) 552 final.
- Comisión Europea (2000b): El Consejo Europeo de Lisboa. Un Programa de Renovación Económica y Social para Europa. DOC/00/7. Bruselas, 28 de febrero de 2000.
- Comisión Europea (2000c): La innovación en una economía del conocimiento. COM (2000) 567 final.
- Comisión Europea (2001a): EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future. Steps for a more Effective EU Policy. COM (2001) 265 final. Bruselas, 15 de mayo de 2001.
- Comisión Europea (2001b): Europe and Asia. A Strategic Framework for Enhanced Partnerships. COM (2001) 469 final. Bruselas, 4 de septiembre de 2001.
- Comisión Europea (2002a): La política industrial en la Europa ampliada. COM (2002) 714 final.
- Comisión Europea (2002b): Más investigación para Europa. Objetivo: un 3% del PIB. COM (2002) 499 final.
- Comisión Europea (2003a): A maturing partnership - shared interests and challenges in EU-China relations. COM (2003) 533 fin.
- Comisión Europea (2003b): Algunas cuestiones clave de la competitividad en Europa: hacia un enfoque integrado. COM (2003) 704 final.
- Comisión Europea (2003c): Política de la innovación: Actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa. COM (2003) 112 final.
- Comisión Europea (2003d): "Educación y Formación 2010". Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa. COM (2003) 685 final.
- Comisión Europea (2003e): Joint Press Statement of the 6th EU-China Summit. Pekín, 30 de octubre de 2003.
- Comisión Europea (2004a): China National Indicative Programme 2005-2006. Bruselas, 27 de septiembre de 2004.
- Comisión Europea (2004b): El Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea. Bruselas, febrero de 2004.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Comisión Europea (2004c): Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada. COM (2004) 274 final.
- Comisión Europea (2004d): A 3% R&D effort in Europe in 2010: an analysis of the consequences. Study prepared by the Research Directorate General of the European Commission.
- Comisión Europea (2004e): La dimensión social de la globalización: la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos. COM (2004) 383 final.
- Comisión Europea (2004f): Hagamos Lisboa. Reformas para la Unión Ampliada. Informe de la Comisión al Consejo Europeo de Primavera. COM (2004) 29 final/2.
- Comisión Europea (2004g): Joint Press Statement of the 7th EU-China Summit. La Haya, 8 de diciembre de 2004.
- Comisión Europea (2005a): The EU Economy. 2005 Review. Rising International Economic Integration. Opportunities and Challenges. Bruselas, 11 noviembre de 2005.
- Comisión Europea (2005b): Trade and Competitiveness. Issues Paper. Dirección General de Comercio. Septiembre 2005.
- Comisión Europea (2005c): Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy. Bruselas, 2 de febrero de 2005. COM (2005) 24.
- Comisión Europea (2005d): The economic costs of non-Lisbon. A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms. European Economy. Occasional Papers. March 2005.
- Comisión Europea (2005e): Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy. COM (2005) 474 final.
- Comisión Europea (2005f): Más investigación e innovación - Invertir en el crecimiento y el empleo: Un enfoque común. Aplicación del Programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa. COM (2005) 488 final.
- Comisión Europea (2005g): Propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. COM (2005) 548.
- Comisión Europea (2005h): Reestructuraciones y empleo. Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea. COM (2005) 120 final.
- Comisión Europea (2005i): Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre. COM (2005) 525 final.
- Comisión Europea (2005j): Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social. COM (2005) 33 final.
- Comisión Europea (2005k): Eighth China-EU Summit. Joint Statement. IP/04/478. 5 de septiembre de 2005.
- Comisión Europea (2006a): Closer Partners, Growing Responsibilities. COM (2006) 632 final.
- Comisión Europea (2006b): A policy paper on EU-China trade and investment: Competition and Partnership. Accompanying COM (2006) 632 final.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Comisión Europea (2006c): Global Europe: Competing in the World. A contribution to the EU's growth and jobs strategy. Commission Staff Working Document. Annex to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2006) 567 final.
- Comisión Europea (2006d): Time to Move up a Gear. The new partnership for growth and jobs. COM (2006), 30 final.
- Comisión Europea (2006e): Ejecución de la Estrategia Renovada para el Crecimiento y el Empleo. Un año de resultados. COM (2006) 816 final.
- Comisión Europea (2006f): Instrumentos de defensa comercial europeos en una economía global en transformación. Libro Verde para consulta pública. COM (2006) 763 final.
- Comisión Europea (2006g): Poner en práctica el conocimiento: una estrategia amplia de innovación para la UE. COM (2006) 502 final.
- Comisión Europea (2006h): Creating an Innovative Europe. Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit and chaired by Mr. Esko Aho. Enero de 2006.
- Comisión Europea (2006i): An innovation-friendly, modern Europe. COM (2006) 589.
- Comisión Europea (2006j): Community framework for State Aid for Research and Development and Innovation. 8 de septiembre de 2006.
- Comisión Europea (2006k): Towards a more effective use of tax incentives in favour of R&D, COM (2006) 728 final.
- Comisión Europea (2006l): Cumplir la agenda de modernización para las universidades. Educación, investigación e innovación. COM (2006) 208.
- Comisión Europea (2006m): Nuevos pasos con vistas a la creación del Instituto Europeo de Tecnología. COM (2006) 276 final.
- Comisión Europea (2006n): Employment in Europe 2006. Bruselas, octubre de 2006.
- Comisión Europea (2006o): Promoting decent work for all. The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world. COM (2006) 249.
- Comisión Europea (2006p): Enforcement Survey 2006.
- Comisión Europea (2006q): Joint Statement of the 9th China-EU Summit. Helsinki, 9 de septiembre de 2006.
- Comisión Europea (2006r): EU Trade policy: DG Trade Work Programme and Main issues for the 133 Committee in 2006. Enero 2006.
- Comisión Europea (2007a): China Strategy Paper 2007-2013. Bruselas, 28 de septiembre de 2007.
- Comisión Europea (2007b): China Multiannual Indicative Programme (MIP). Bruselas, 28 de septiembre de 2007.
- Comisión Europea (2007c): Key Figures 2007 on Science, Technology and Innovation. Towards a European Knowledge Area.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Comisión Europea (2007d): Study into the Future Opportunities and Challenges in EU-China Trade and Investment Relations 2006-2010.
- Comisión Europea (2007e): The European Interest: Succeeding in the age of globalisation. COM (2007) 581 final.
- Comisión Europea (2007f): Global Europe: A Stronger Partnership to Deliver Market Access for European Exporters. COM (2007) 183 final.
- Comisión Europea (2007g): Revisión intermedia de la política industrial. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE. COM (2007) 374.
- Comisión Europea (2007h): Mid-term review of industrial policy. A contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. Accompanying document. COM (2007) 374 final.
- Comisión Europea (2007i): EU industrial structure. 2007. Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea.
- Comisión Europea (2007j): Joint Statement of the 10th China-EU Summit. Beijing, 28 de noviembre de 2007.
- Comisión Europea (2007k): A lead market initiative for Europe. COM (2007) 860 final.
- Comisión Europea (2007l): Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología. Dictamen del Parlamento Europeo de 26 de septiembre de 2007.
- Comisión Europea (2007m): Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe COM (2007) 799 final.
- Comisión Europea (2007n): Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad. COM (2007) 498 final.
- Comisión Europea (2007o): La movilidad, un instrumento para más y mejor empleo: el Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010). COM (2007) 773 final.
- Comisión Europea (2007p): Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmark. Commission Staff Working Document.
- Comisión Europea (2007q): Raising productivity growth: key messages from the European Competitiveness Report 2007. COM (2007) 666.
- Comisión Europea (2007r): Accompanying document to the Communication from the Commission Raising productivity growth: key messages from the European Competitiveness Report 2007. COM (2007) 666 final.
- Comisión Europea (2007s): Employment in Europe 2007. Bruselas, octubre de 2007.
- Comisión Europea (2007t): Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012). COM (2007) 62 final.
- Comisión Europea (2007u): Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación. Proyecto de informe de situación de 2008 del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo "Educación y Formación 2010". COM (2007) 703 final.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Comisión Europea (2007v): Nuevos fondos, mejores normas. Nuevas normas financieras y oportunidades de financiación en el periodo 2007-2013. Luxemburgo, 2007.
- Comisión Europea (2007w): Informe estratégico sobre la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: lanzamiento del nuevo ciclo (2008-2010). Mantener el ritmo del cambio. COM (2007) 803 final Parte I.
- Comisión Europea (2007y): United States Barriers to Trade and Investment. Report for 2006. Febrero de 2007.
- Comisión Europea (2007z): Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad. COM (2007) 359 final.
- Comisión Europea (2008a): Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006, sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, en relación con la adaptación del marco financiero plurianual. COM (2008) 152 final.
- Comisión Europea (2008b): Invirtamos en nuestro futuro. Marco financiero 2007-2013 de la Unión Europea. Luxemburgo, 2008.
- Comisión Europea (2008c): Overview of Third Country trade defence actions against the Community. Informe Anual. Bruselas, mayo de 2008.
- Comisión Europea (2008d): EU-China Summit postponed. European Union Statement. Noticia publicada en el página web http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-12_2008/PFUE-01.12.2008/sommet_ue_chine, 28 de noviembre de 2008.
- Comisión Europea (2008e): Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI. COM (2008) 412 final.
- Comisión Europea (varios años): Anti-dumping. Antisubsidy. Safeguard. Statistics covering the full year. 2005, 2006, 2007.
- Consejo de la Unión Europea (2005): Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2005/600/CE).
- Consejo de la Unión Europea (2007a): Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States. 19 de junio de 2007. 10237/07.
- Consejo de la Unión Europea (2007b): Informe conjunto sobre el empleo 2006/2007. Bruselas, 23 de febrero de 2007. 6706/07.
- Copenhagen Economics y Francois, J.F. (2007): Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement (FTA) Between the European Union and South Korea. Copenhagen Economics.
- Corden, W. M. (2007): Those Current Account Imbalances: A Sceptical View. The World Economy, Vol. 30, No. 3, pág. 363-382, marzo de 2007.
- Crespi, G. et al (2006): Information Technology, Organisational Change and Productivity Growth: Evidence from UK Firms. Febrero de 2006.
- Crossick, S. et al (2005): EU-China Relations. Towards a Strategic Partnership. European Policy Centre. Julio de 2005.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Dai, X. (2006): Understanding EU-China Relations: An Uncertain Partnership in the Making. Research Paper 1/2006. Centre for European Union Studies.
- Dai, X. (2007): EU-China Relations in the New World Order: An Uncertain Partnership in the Making. Paper presented at the 57th PSA annual conference. University of Bath, 11-13 de abril de 2007.
- De la Fuente, A. y Doménech, R. (2006): Human capital in Growth Regressions: How Much Difference does Data Quality Make? Journal of the European Economic Association. Marzo de 2006.
- De la Fuente, A. y Ciccone, A. (2002): Human capital in a global and knowledge based economy. Mayo de 2002.
- Dee, P. (2005): East Asian Economic Integration and its Impact on Future Growth. Pacific Economic Papers. N°350, 2005.
- Decreux, Y. y Mitaritonna, C. (2007): Economic Impact of a Potential Free Trade Agreement (FTA) Between the European Union and India. CEPII-CIREM.
- Defraigné, P. (2006): From a Partnership Focused Solely on Trade, to a Broader but Still Trade-based, China-EU Strategic Partnership. A European perspective. Jornadas "The EU, China and the Quest for a Multilateral World" organizadas por el IFRI y el Instituto Internacional de Estudios sobre China. 2006.
- Dejean de la Batie, H. (2002): La Politique Chinoise de l'Union européenne. Policy Papers 1. Centre Asie ifri. Abril 2002.
- Dejean de la Batie, H. (2003): L'Union européenne vue de Chine: un partenaire majeur?. Policy Paper 5. Centre Asie ifri. Diciembre 2003.
- Del Caz, G. (2005): Una realidad innegable: la influencia económica de China en el mundo. Grupo de Estudios Estratégicos GEES. Colaboraciones n°253.
- Démurger, S. (2000): Economic Opening and Growth in China. OECD. Development Centre Studies.
- Denis C. et al. (2005): The Lisbon Strategy and the EU's structural productivity problem. European Economy. Economic Papers. Febrero 2005. Comisión Europea.
- Denis C. et al. (2006): Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU. European Economy. Economic Papers. Julio 2006. Comisión Europea.
- Desay, M.C. et al. (2005): Foreign Direct Investment and the Domestic Capital Stock. American Economic Review, 95 (2), págs. 33-38.
- Deutsch Bank (2001). Quantifying the impact of China's WTO entry.
- Dougherty, S. y Herd, R. (2005): Fast-falling barriers and growing concentration: The emergence of a private economy in China. Economics Department Working Paper. N°471. Diciembre 2005. OCDE.
- Dreher, A. y Gaston, N. (2005): Has Globalisation Really Had No Effect on Union?. Swiss Institute for Business Cycle Research Working Paper N°110. Noviembre de 2005.
- Dumont, M. et al. (2005): Does internationalisation affect union bargaining power? An empirical study for five EU countries. Oxford Economic Papers, Vol. 58, 2006, págs. 77-102.
- Dunning, J. H. (1988): The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. Journal of International Business Studies. Vol. 19, N° 1, págs. 1-32.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Eatwell, J. y Taylor, L. (2000): *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*. Cambridge: Polity Press.
- Ederveen, S. et al. (2005): *Is the European Economy a Patient and the Union its Doctor?. On Jobs and Growth in Europe*. European Network of Economic Policy Research Institutes. Working Paper No 35. Abril 2005.
- Eeckhout, P. (1997): *European Anti-dumping Law and China*. EIoP Vol. 1 (1997). N°007. 24 de abril de 1997.
- Engammare, V. y Lehmann, J. P. (2005): *A Eurasian Economic Vision for the Twenty-first Century*. *Global Economic Review*. Vol. 34. No 1. 1-19, Marzo de 2005.
- Eurobarómetro, Flash EB 151b (2003): *Globalisation*. Bruselas. Comisión Europea. Noviembre de 2003.
- Eurobarómetro, Especial EB 251 (2006): *The future of Europe*. Bruselas. Comisión Europea. Mayo de 2006.
- Eurobarómetro, Especial EB 261 (2006): *European Employment and Social Policy*. Bruselas. Comisión Europea. Octubre de 2006.
- Eurobarómetro, Estándar EB 65 (2007): *Public opinion in the European Union*. Bruselas. Comisión Europea. Enero de 2007.
- Eurostat (2004): *Anuario Estadístico de Comercio Exterior e Interior de la Unión Europea*. Edición de 2004. Datos de 1958 a 2003.
- Eurostat (2006): *Anuario Estadístico de Comercio Exterior e Interior de la Unión Europea*. Edición de 2006. Datos de 1958 a 2005.
- Eurostat (2008): *European Union international trade in services. Analytical aspects*. Edición de 2008. Datos de 2003 a 2006.
- Evans, D. et al. (2006): *The Impact of Asian Drivers on the Developing World*. *IDS Bulletin* 37 (1): 3-11.
- Fairbank, J. K. (1996): *China, una nueva historia*. Ed. Andrés Bello Española. Santiago de Chile.
- Fanjul, E. (1994): *Revolución en la revolución: China, del maoísmo a la era de la reforma*. Ed. Alianza. Madrid.
- Fehr, H. et al. (2007): *Will China eat Our Lunch or Take Us to Dinner?. Simulating the Transition Paths of the U.S., EU, Japan and China*. Stanford Center for International Development. Working Paper N° 310. January 2007.
- Feenstra, R. (1992): *How costly is protectionism?. The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 3. Summer, 1992, pages 159-178.
- Feenstra, R. (1998): *Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy*. *Journal of Economic Perspectives*, otoño 1998 (págs. 21-50).
- Feldman, R. y Xie, A. (2001): *The new East Asian economic model*. http://www.chinaonline.com/commentary_analysis (15 de agosto de 2001).
- Fernández, L. (2002): *Reformas de las empresas estatales y política de reemplazo en China*. *Revista de Economía ICE*. Febrero de 2002, N° 797, pág. 101 a 117.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Fernández, Y. (2000): La economía china en el siglo XXI. Boletín Económico de ICE N°2676, del 18 al 31 de diciembre de 2000, pág. 31 a 38.
- Ferrero-Waldner, B. (2006): Closing Remarks of the Conference. Jornadas "The EU, China and the Quest for a Multilateral World" organizadas por el IFRI y el Instituto Internacional de Estudios sobre China. 2006.
- Ferrero-Waldner, B. y Mandelson, P. (2006): A new way to do business with China. International Herald Tribune, 22 de octubre de 2008.
- Ferrero-Waldner, B. (2007): The EU-China Human Rights Dialogue. Parlamento Europeo. Estrasburgo, 12 de diciembre de 2007. Speech/07/817.
- Florida, R. (2005): The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent. New York. Ed. HarperCollins.
- Fondo Monetario Internacional (2005a): Regional Outlook. Asia and Pacific Department. Septiembre 2005.
- Fondo Monetario Internacional (2006a): Base de Datos de Perspectivas de la Economía Mundial. Septiembre 2006.
- Fondo Monetario Internacional (2006b): World Economic Outlook. Financial Systems and Economic Cycles. Septiembre 2006.
- Fondo Monetario Internacional (2006c): Regional Outlook. Asia and Pacific. World Economic and Financial Surveys. Septiembre 2006.
- Fondo Monetario Internacional (2008): Base de Datos de Perspectivas de la Economía Mundial. Abril 2008.
- Fontagné, L. y Freudenberg, M. (1997): Intra-industry trade methodological issues considered. Document de travail n°97-01, CEPIL.
- Foro Económico Mundial (2006): China and the World: Scenarios to 2025. Executive Summary.
- Frankel, J.A. y Romer, D. (1999): Does trade cause growth?. American Economic Review, Vol. 89.
- Freeman, R. (1995): Are Your Wages Set in Beijing? Journal of Economic Perspectives. Volumen, 9, N° 3, verano 1995 (págs. 15-32).
- Freeman, R. (2004): Doubling the Global Work Force: The Challenge of Integrating China, India, and the Former Soviet Bloc into the World Economy. Presentación en el Centre for Economic Performance, London School of Economics. Noviembre de 2004.
- Friedberg, A. L. (2005): The future of U.S.-China Relations. Is Conflict Inevitable?. International Security. Vol. 30, N°2, otoño 2005 (págs. 7-45).
- Friedman, T. (2005): The World is Flat. A Brief History of the Twenty-first Century. New York. Ed. Farrar, Straus and Giroux. Abril de 2005.
- Fukao, K. et al. (2003): Vertical Intra-Industry Trade and Foreign Direct Investment in East Asia. The Institute of Economic Research. Hitotsubashi University. Discussion Paper Series A. N° 434.
- Fukao, M. (2007): Comments on "Global Imbalances: China's Perspective".

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y del Trabajo (2008): Perceptions of globalisation: attitudes and responses in the EU. Dublín. 2008.
- Futman (2003): The future of manufacturing in Europe: the challenge for sustainability. Final Report. Marzo de 2003.
- García-Herrero, A. y Santabárbara, D. (2005): El impacto de China en la inversión directa extranjera hacia América Latina. Banco de España. Boletín Económico. Julio-Agosto 2005.
- García-Herrero, A. (2006): China y los desequilibrios globales. Cuadernos de Información Económica. Nº193. Julio/Agosto 2006.
- Gaulier, G. et al. (2006): Sectoral and Geographical Positioning of the EU in the International Division of Labour. CEPII's Report for DG Trade. Center D'Études Prospectives et D'Informations Internationales. CEPII.
- Geeraerts, G. (2007a): China, the EU and the UN Security Council Reform. Asia Paper vol. 2 (6), 1 de noviembre de 2007.
- Geeraerts, G. (2007b): In the eyes of the Dragon. Chinese Perceptions of the EU as a Global Actor. Asia Paper vol. 1 (4), 2 de diciembre de 2007.
- Geeraerts, G. (2007c): The Pandragon. China's Dual Diplomatic Identity. Asia Paper vol. 2 (1), 15 de abril de 2007.
- Giner, G. y Giner, J.M. (2002): La inversión extranjera en China: análisis y políticas. Boletín Económico de ICE Nº2733, del 24 al 30 de junio de 2002, pág. 43 a 54.
- Gobierno de la República Popular China (2003): China's EU Policy Paper. Octubre de 2003.
- Goldstein, A. et al. (2006): The rise of China and India. What's in it for Africa?. Development Centre Studies. OCDE.
- Gomory, R. y Baumol, W. (2000): Global Trade and Conflicting National Interests. Cambridge. MIT Press.
- Greenaway, D. y Milner, C. (1983): On the Measurement of Intraindustry Trade. The Economic Journal, Vol. 93, nº372, págs. 900-908.
- Greenaway, D., Hine, R. y Milner, C. (1994): Country-Specific Factors and the Pattern of Horizontal and Vertical Intra-Industry Trade in UK. *Welwirtschaftliches Archiv*, Vol. 30, No 1, págs. 77-100.
- Griese, O. (2006): EU-China relations, an assessment by the communications of the European Union. *Asia-Europe Journal*. Volume 4, Nº 4, diciembre de 2006.
- Grossman, G. y Rossi-Hansberg, E. (2006): The Rise of Offshoring: It's not Wine for Cloth Anymore. Documento presentado en el simposio "The New Economic Geography: Effects and Policy Implications", de la Reserva del Banco Federal de Kansas City. Wyoming. 24-26 de agosto de 2006.
- Grubel, H.G. y Lloyd, P.J. (1975): Intra-Industry Trade. The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products. Macmillan, Londres.
- Hansen, H. y Rand, J. (2006): On the Causal Links Between FDI and Growth in Developing Countries. *The World Economy*, Vol. 29, No. 1, pág. 21-41. Enero de 2006

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Harrison, A. y Hanson, G. (1999): Who gains from trade reform?. Some remaining puzzles. Working Paper 6915. National Bureau of Economic Research. Enero de 1999.
- Hasebe, Y. y Shrestha, N. (2006): Economic Integration in East Asia: An International Input-Output Analysis. *The World Economy*, 2006, pág. 1709 a 1723.
- Havik, K. y Mc Morrow, K. (2006): Global Trade Integration and Outsourcing: How Well is the EU Coping with the New Challenges. *European Economy. Economic Papers*. Octubre 2006. Comisión Europea.
- Hawksworth, J. (2006): The World in 2050. How big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?. *PriceWaterhouseCoopers*. Marzo de 2006.
- Heckscher, E.F. (1919): The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income. *Heckscher-Ohlin Trade Theory*. Ed. MIT Press Cambridge.
- Helpman, E. (1987): Imperfect condition and International Trade: Evidence from Fourteen Industrial Countries. *Journal of the Japanese and International Economies*. Volume 1. Issue 1. Marzo 1987.
- Helpman, E. y Krugman, p. (1985): *Market Structure and Foreign Trade*. The MIT Press, Cambridge.
- Heron, T. (2007): European Trade Diplomacy and the Politics of Global Development: Reflections on the EU-China "Bra-Wars" Dispute. *Government and Opposition*. Vol. 42. Nº2, págs. 190-214.
- Herrmann, H. y Lipsey, R. (2003): *Foreign Direct Investment in the Real and Financial Sector of Industrial Countries*. Springer, Berlin.
- Higuera, G. (2003): *China: la venganza del dragón*. Ed. Península. Barcelona.
- Hindley, B. (1988): Dumping and the Far East trade of the European Community. *The World Economy*, Vol. 11, nº4, págs. 445-464.
- Hindley, B. (1997): EU anti-dumping: has the problem gone away?. *Trade Policy Review 1996/1997*, págs. 34-42.
- Hindley, B. (2007): Antidumping policy in the EU. A comment to the green paper on trade defence instruments. *European Centre for Integrational Political Economy. ECIPE. Policy Briefs*. Nº 03/2007.
- HM Treasury (2005): *Long-term global economic challenges and opportunities for Europe*. Marzo de 2005.
- Hong Kong Monetary Authority (2002): The impact of China's Accession to the World Trade Organisation on Asia. *Quarterly Bulletin*. 11/2002.
- Holslag, J. (2006a): A new phase in China's Economic Development. *Background Vol 1 (1)*. Brussels Institute of Contemporary China Studies. 10 de octubre de 2006.
- Holslag, J. (2006b): The EU and China. *The Great Disillusion*. *Asia Paper vol. 1 (3)*, 5 de noviembre de 2006.
- Holslag, J. (2007a): Friendly Giant?. *China's Evolving Africa Policy*. *Asia Paper vol. 2 (5)*, 24 de agosto de 2007.
- Holslag, J. (2007b): China and Europe: The Myth of a Postmodern World. *Background Paper vol. 2 (7)*. Brussels Institute of Contemporary China Studies. 1 de noviembre de 2007.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Holslag, J. (2008a): Still Hesitating. Gloomy Perceptions Thwart Sino-Indian Partnership. Asia Paper vol. 3 (1), 7 de enero de 2008.
- Holslag, J. (2008b): The Myth of “Chindia”. Assessing Interdependence between China and India. Asia Paper vol.3 (2), 7 de enero de 2008.
- Holslag, J. (2008c): China’s next security strategy for Africa. Asia Paper vol. 3 (6), enero de 2008.
- Holslag, J. (2008d): Fuelling Competition? China and India’s Need for Natural Resources and the Options for cooperation. Asia Paper vol. 3 (3), 9 de enero de 2008.
- Holslag, J. (2008e): Keeping the Ends Up. China and India's Scramble for Trade Agreements in Asia. Asia Paper vol. 3 (4), 10 de enero de 2008.
- Holslag, J. (2008f): China, India and the Military Security Dilemma. Asia Paper vol. 3 (5), enero de 2008.
- Human Rights Watch (2003): Human Rights Watch Letter Regarding the EU-China Human Rights Dialogue. Bruselas, 20 de noviembre de 2003.
- Ianchovichina, E. y Martin, W. (2003): Economic Impacts of China’s Accession to the World Trade Organization. World Bank Policy Research Working Paper 3053. Mayo de 2003.
- IIPS (2005): Upcoming changes in Japanese Society and the Future Shape of the Nation. IIPS International Symposium. Tokyo, 6 y 7 de diciembre de 2005.
- Ilzkovitz, F. et al (2007): Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century. A contribution to the Single Market Review. European Economy. Enero de 2007.
- Inklaar, R. et al (2006): Mind the gap; International comparisons of productivity in services and goods production. OECD Workshop on Productivity Analysis and Measurement. Berna 16-18 de octubre de 2006.
- Iranzo, S. y Herrero, S. (2007): La estrategia económica de China en Africa. Boletín Económico de ICE Nº 2909, del 16 al 30 de abril de 2007.
- Jian (2005): La China de Mao y la guerra fría. Ed. Paidós. Barcelona.
- Jintao, H. (2006): Declaración de cierre de la Cumbre del Foro China-Africa para la Cooperación. 5 noviembre de 2006. Pekín.
- Johanson, J. y Wiedersheim-Paul, F. (1975): The Internationalization of the Firm: Fours Swedish Cases. Journal of Management Studies. Vol 12, octubre, págs. 305-322.
- Kang, D. y Segal, A. (2006): The siren song of techno-nationalism. Far Eastern Economic Review. Marzo de 2006.
- Kapur, H. (1986): China and the European Economic Community: The New Connection. International Relations of Socialist Countries, Vol 2. Kluwer Law International.
- Kawai, M. (2005): East Asian Economic Regionalism: Progress and Challenges. Journal of Asian Economics, vol. 16, nº1, pág. 29-55. Febrero de 2005.
- Keoane, R. O. y Nye, J. S. (2001): Power and Interdependence. Pearson Addison Wesley. Tercera Edición.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Kirkegaard, J. F. (2005): Outsourcing and Offshoring: Pushing the European Model Over the Hill, Rather than Off the Cliff, Working Paper Series. Number WP 05-1. March 2005. Institute for International Economics.
- Kluve, J. (2006): The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA Discussion Paper N° 2018. Marzo de 2006.
- Kojima, K. (1964): The pattern of international trade among advanced countries. Hitsubashi Journal of Economics, Vol. N°5, págs. 16-36.
- Kok, W. (2004): Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Noviembre 2004.
- Koopman, G. J. (2006): Discurso de apertura en la conferencia "Relocation - Challenges and Opportunities". Comité Económico y Social Europeo. Bruselas, 28 y 29 de junio de 2006.
- Koopman, R. et al. (2008): How much of Chinese Exports is Really Made in China?. Assessing Domestic Value-Added When Processing Trade is Pervasive. NBER Working Paper Series. Working Paper 14109. National Bureau of Economic Research, MA. Junio de 2008.
- Koyama, T. y Golub, S. (2006): OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to more economies. OCDE. Working papers on International Investment 2006/4, diciembre de 2006.
- Krugman, P. (1994): The Myth of Asia's Miracle. Foreign Affairs. November/December 1994.
- Krugman, P. (1995): Technology, Trade, and Factor Prices. NBER Working Paper Series. Working Paper 5355. National Bureau of Economic Research, MA. Noviembre de 1995.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (2000): Economía Internacional. Teoría y Política. Ed. Addison Wesley Longman. Quinta Edición.
- Kwan, C. H. (2003): La superación del "Síndrome de China" en Japón. Revista de Economía ICE. Mayo-Junio de 2003, N° 807, pág. 169 a 182.
- Lall, S. y Weiss, J. (2004): People's Republic of China Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002.
- Lancaster, K. (1980): Intra-Industry Trade under Perfect Monopolistic Competition. Journal of International Economics. Vol. N°10, págs. 151-175.
- Langhammer, R. J. (1998): Europe's trade, investment and strategic policy interests in Asia and APEC, en P. Drysdale and D. Vines (Ed.) Europe, East Asia and APEC: A Shared Global Agenda, páginas 223-254.
- Lardy, N. (2005): The Great New Economic Challenge?. The United States and The World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade. Institute for International Economics.
- Lawrence, R. Z. (1996): Single World, Divided Nations. International Trade and OECD labour markets. OECD Development Centre.
- Lejour, A.M et al. (2006): WorldScan: a model for international economic policy analysis. CPB Document 111.
- Lejour, A.M. y Verweij, G. (2007): The future of manufacturing in Europe: background report.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Leng, X. (2004): China-EU Trade Relations. The period after 1975. Linköping University. Master Thesis.
- Lerais et al. (2006): China, the EU and the World: Growing in Harmony?. Comisión Europea. Julio de 2006.
- Linder, S. B. (1961): An Essay on Trade and Transformation.
- Lindsay, B. e Ikenson, D. J. (2002): Antidumping 101: the devilish details of “Unfair Trade” law. Washington, DC: Cato Institute.
- Linge, G. et al. (1997): China's New Spatial Economy, Heading Towards 2020. New York, OUP.
- Lipsey, R. (1976): Review of H.G. Grubel and P.J. Lloyd “Intra-Industry Trade. The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products”. Journal of International Economics, Vol. 6, nº3, págs. 312-314.
- Lipsey, R. y Sjöholm, F. (2004): Host Country Impacts of Inward FDI: Why Such Different Answers?. NBER Working Papers Series. National Bureau of Economic Research. Working Paper N°192.
- List, F. (1844): National System of Political Economy. Philadelphia. J.B. Lippincot & Co.
- Liu, X. y Vandebussche, H. (2002): EU Antidumping Cases Against China: An Overview and Future Prospects with Respect to China's WTO Membership. Katholieke Universiteit Leuven. LICOS Centre for Transition Economics. Discussion Paper 119/2002.
- López, I. (2003): Las relaciones comerciales entre España y Portugal en el contexto de la integración europea. Tesis de doctorado. Universidade da Coruña. 2003.
- Lu, D. (2005): Responses to Globalization from a Big Transition Economy: The Case of China. Global Economic Review. Vol 34, N°4, 435-452, diciembre de 2005.
- Lucas, R. (1988): On the Mechanics of Economic Development. Journal of Monetary Economics. Vol. 22 (1) 1988, pág. 3-42.
- MacDougall, D. (1951). British and American exports: a study suggested by the theory of comparative costs, Part 1. Economic Journal LXI: 697-724.
- MacDougall, D. (1952). British and American exports: a study suggested by the theory of comparative costs, Part II. Economic Journal LXII: 487-521.
- Maddison, A. (2006): The World Economy. Volume 1: A millennial perspective. Volume 2: Historical statistics. OCDE.
- Mandelson, P. (2005): Challenges and opportunities for EU and China in the age of Globalisation. Central Party School, Pekín. 6 de septiembre de 2005.
- Mandelson, P. (2008): Mandelson urges action to reverse sliding EU investment in China. IP/08/1415.
- Mankiw, N. et al. (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 107, mayo, págs. 407-37.
- Manufuture (2004): A vision for 2020. Assuring the future of Manufacturing in Europe. Manufuture, noviembre de 2004.
- Manufuture (2006): Strategic Research Agenda. Assuring the future of Manufacturing in Europe. Manufuture, septiembre de 2006.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Manvis (2005a): Manufacturing Visions. Scenario Advancement Documentation. Manufacturing Visions, septiembre de 2005.
- Manvis (2005b): Manufacturing Visions. Policy Summary and Recommendations. Manufacturing Visions, noviembre de 2005.
- McKinsey Global Institute (2007): Curbing Global Energy Demand Growth: The Energy Productivity Opportunity. Mayo de 2007.
- Men, J. (2007): The EU-China Strategic Partnership: Achievements and Challenges. Policy Paper No. 12. Noviembre de 2007. European Union Center of Excellence. European Studies Center. University of Pittsburg.
- Men, J. (2008): EU-China Relations: Problems and Promises. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series. Vol. 8. Nº. 13. Junio de 2008.
- Messerlin, P. (2001): Measuring the costs of protection in the European Community. Washington, D.C. Institute for International economics.
- Messerlin, P. (2007): Assessing the EC trade policy in goods: the case of the Doha negotiations. European Institute for International Political economy. Number 01/2007.
- Messerlin, P. y Wang, J. (2008): Redesigning the European Union's trade policy strategy towards China. European Centre for International Political Economy. Groupe d'Economie Mondiale. Working Paper. Nº 4/2008.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania (1993): The Federal Government's Concept on Asia. Bonn.
- Narayanan, R. (2006): The politics of Reform in China: Deng, Jiang and Hu. Strategic Analysis, Vol. 30, Nº2, abril-junio de 2006.
- Naughton, B. y Lardy, N. (1996): China's Emergence and Prospects as a Trading Nation. Brooking Papers on Economic Activity. Vol. Nº2, pág. 273-344.
- Nicoletti, G. y Scarpetta, S. (2005): Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD. OECD Economics Department Working Papers No. 460. Noviembre de 2005.
- Núñez, R. (2004): Una panorámica sobre los estudios empíricos acerca del comercio intraindustrial español. Revista de Economía ICE. Septiembre de 2004, Nº 817, pág. 11 a 22.
- OCDE (2000): Main determinants and impacts of Foreign Direct Investment on China's economy.
- OCDE (2004): Income Disparities in China. An OECD Perspective. China in the Global Economy.
- OCDE (2005a): China. OECD Economic Surveys. Volume 2005/13. Septiembre de 2005.
- OCDE (2005b): Potential Offshoring of ICT-intensive Using Occupations. Working Party on the Information Economy, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OCDE (2005c): Promoting Adult Learning. Marzo de 2005.
- OCDE (2005d): From unemployment to work. OECD Policy Brief. Junio de 2005.
- OCDE (2005e): Employment Outlook 2005. Chapter 1. Trade-adjustment Costs in OECD Labour Markets: A Mountain or a Molehill?. Junio de 2005.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- OCDE (2005f): OECD Economic Globalisation Indicators. Measuring Globalisation.
- OCDE (2006a): Challenges for China's Public Spending: Toward greater effectiveness and equity. China in the Global Economy.
- OCDE (2006b): The share of employment potentially affected by offshoring - an empirical investigation. Febrero de 2006.
- OCDE (2006c): Boosting Jobs and Incomes. OECD Employment Outlook 2006.
- OCDE (2007a): OECD Employment Outlook 2007.
- OCDE (2007b): Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients. 2001-2005. OECD Publishing. 2007.
- Oficina Nacional de Estadística de China (2006): Anuario Estadístico de China 2005. Edición on-line. <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>
- Oficina Nacional de Estadística de China (2007): Anuario Estadístico de China 2006. Edición on-line. <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>
- Oficina Nacional de Estadística de China (2008): Anuario Estadístico de China 2007. Edición on-line. <http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>
- Ohlin, B. (1924): The Theory of Trade. Heckscher-Ohlin Trade Theory. Ed. MIT Press Cambridge.
- Ohmae, K. (1985): Triad Power. The Coming Shape of Global Competition. Nueva York: The Free Press.
- Ohmae, K. (2001): Asia's next crisis: 'Made in China'. Japan Times. Tokio, 30 de julio de 2001.
- OIT (2008): Tendencias Mundiales del Empleo. Enero de 2008.
- OMC (1995): Examen de las Políticas Comerciales. Unión Europea. Informe de Secretaría. 30 de junio de 1995.
- OMC (2006): Examen de las Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. República Popular China. 28 de febrero de 2006.
- OMC (2007a): Trade Policy Review. European Communities. Report by the Secretariat. 22 de enero de 2007.
- OMC (2007b): Informe sobre el Comercio Mundial 2007.
- OMC (2008): Examen de las Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. China. 16 de abril de 2008.
- Oxelheim, L. y Ghauri, P. (2008): EU-China and the Non-transparent Race for Inward FDI. Research Institute of Industrial Economics. IFN Working Paper N° 745.
- Pan, L. (1988): China después de Mao: una nueva revolución. Ed. Planeta. Barcelona.
- Pangusión, S. (2004): ¿Es el crecimiento de la economía China financieramente sostenible?. Boletín Económico de ICE N°2828, del 20 al 26 de diciembre de 2004, pág. 85 a 89.
- Pfaffermayr, M. (2001): Employment in Domestic Plants and Foreign Affiliates: a Note on the Elasticity of Substitution. Review of World Economics 137 (2), págs. 347-364.
- Pingyao, L. (2002): Foreign Direct Investment in China. Recent Trends and Patterns. China & World Economy. Number 2, 2002.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Polaski, S. (2006): *Winners and Losers. Impact of the Doha Round on Developing Countries*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Pou, V. (2003). *Relaciones Unión Europea-China*. Revista CIDOB d'afers internacionals. N°63. Septiembre-octubre de 2003. Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.
- Prasad, E. et al. (2004): *China's Growth and Integration into the World Economy*. Occasional Paper 232. Fondo Monetario Internacional.
- Prasad, E. y Rajan, R. (2006): *Modernizing China's Growth Paradigm*. IZA. Institute for the Study of Labour. IZA DP No. 2248. Agosto 2006.
- Prebisch, R. (1949): *Introducción: el desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Estudio económico de América Latina, 1948. CEPAL.
- Prebisch, R. (1951): *Crecimiento, equilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo*. Estudio Económico de América Latina, 1949. CEPAL.
- Pritchett, L. (2001): *Where Has All the Education Gone?*. World Bank Economic Review. Vol. 15. N.3. págs. 367-391.
- Ranjard, P. et al. (2005): *The Legislation Protecting Intellectual Property Rights and its Enforcement in the European Union and the People's Republic of China: A Comparative Study*.
- Ricardo, D. (1821): *On the principles of Political Economy and Taxation*. Edición on-line: <http://www.econlib.org>
- Riera, J. L. (2003): *El tipo de cambio: ¿Un factor más para la competitividad internacional de China?*. Boletín Económico de ICE N°2776, del 1 al 27 de septiembre de 2003, pág. 45 a 48.
- Rizal, Y. et al. (2006): *Integration and Trade Specialization in East Asia*. CSIS Working Paper Series. WPE 094. Marzo de 2006.
- Robertson, R. (1995). *Glocalization: Time-space and homogeneity and heterogeneity*. Global modernities, págs. 23-44.
- Rodríguez, F. y Rodrik, D. (2000): *Trade Policy and Economic Growth: A skeptik's guide to the cross-national evidence*. Mayo de 2000.
- Rodrik, D. (1998): *Why do more open economies have bigger governments?*. Journal of Political Economy, Vol. 106, N°51, 1998, págs. 997-1.032.
- Rodrik, D. (2006): *What's So Special About China's Exports?*. Faculty Research Working Papers Series. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Enero de 2006.
- Romer, P. (1993): *New goods, old theory and the welfare costs of trade restrictions*. NBER Working Papers Series. National Bureau of Economic Research. Septiembre de 1993.
- Rosales, O. y Kuwayama, M. (2007): *América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión*. Serie Comercio Internacional. N°81. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL.
- Rovetta, P. (2002): *El desarrollo del oeste: la estrategia para el futuro de China*. Revista de Economía ICE. Febrero de 2002, N° 797, pág. 93 a 100.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Samuelson, P (1948): International Trade and the Equalisation of Factor Prices. *Economic Journal* 58, págs. 163-184.
- Samuelson, P. (1949): International Factor Price Equalisation Once Again. *Economic Journal* 59, págs. 181-196.
- Samuelson, P. (2004): Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization. *Journal of Economic Perspectives*. Number 3. Summer 2004. Pages 135-146.
- Santabárbara, D. (2005): Evolución y retos de la economía china. Banco de España. Boletín Económico N° 138. Abril 2005.
- Schmitz, H. (2006): Asian Drivers: Typologies and Questions. *IDS Bulletin* 37(1): 54-61.
- Scott, R. (2005): U.S.-China Trade, 1989-2003. Impact on jobs and industries, nationally and state-by-state.
- Shaked, A. y Sutton, J. (1984): Natural Oligopolies and International Trade, en *Monopolistic Competition and International Trade*, págs. 34-50. Oxford University Press.
- Shambaugh, D. (2004a): China Engages Asia. Reshaping the Regional Order. *International Security*, Vol. 29, N°3, pág. 64-99.
- Shambaugh, D. (2004b): China and Europe: The emerging axis. *Current History*. September 2004.
- Shambaugh, D. (2005): The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise. *The Washington Quarterly*. Summer 2005.
- Shen, D. (2008): Why China sees the EU as a counterweight to America. *Gallup. Europe's World*. Autumn 2008.
- Shuja, S. (2005): The limits of Chinese Economic Reform. *China Brief*. Volume 5, Issue 17. The Jamestown Foundation.
- Smith, A. (1776): *An Inquiry into the Nature And Causes of the Wealth of Nations*. Edición on-line: <http://www.adamsmith.org>
- Soler, J. (2003): *El despertar de la nueva China: implicaciones del ingreso de China en la Organización Mundial de Comercio*. Ed. Los Libros de la Frontera. Madrid.
- Spector (2005): L'invasion chinoise est équivalente à une politique de relance efficace, socialement juste... et gratuite. *Libération*, 6 de junio de 2005.
- Stevenson, C. et al (2005): *Evaluation of EC Trade Defence Instruments. Final Report*. December 2005. Mayer, Brown, Rowe & Maw.
- Stevenson, C. (2007): *Global Trade Protection Report 2007. Data & Analysis*. www.antidumpingpublishin.com. 2 de abril de 2007.
- Stiglitz, J. (2005): Intellectual Property Rights and Wrongs. *Daily Times*, 16 de agosto de 2005.
- Stiglitz, J. (2006): China and the Global Economy: Challenges, Opportunities, Responsibilities in China, Hong Kong and the World Economy. *Lok Hong Ho and Reserve Bank of St. Louis. Review*, Julio/Agosto 2006.
- Stolper, W.F. y Samuelson, P.A. (1941): Protection and Real Wages. *Review of Economic Studies*, 9, pág. 58-73.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Storrie, D. (2006): Restructuring and employment in the EU: Concepts, measurement and evidence. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Storrie, D. (2007): Restructuring and employment in the EU: The impact of globalisation. ERM Report 2007. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Suttmeier, R.P. (2005): A new Technonationalism? China and the Development of Technical Standards. *Communications of the ACM* 48(4): 35-37.
- Swanström, N. (2008): EU-China relations: Troubled Relations?. *The Quarterly Journal of Defense Policy Studies*, Vol. 24, No. 1.
- Szirmai, A. et al (2005): Chinese Manufacturing Performance in Comparative Perspective, 1980-2002. Economic Growth Center. Yale University. Center Discussion Paper N°920. Julio 2005.
- The Economist Intelligence Unit (2004): Scattering the seeds of invention. The globalisation of research and development.
- The Economist (2005): Special report China and the world economy. From T-shirts to T-bonds. Páginas 65 a 67, 30 de julio de 2005.
- Todaro, M. (1996): *Economic Development*. Ed. Addison-Wesley.
- Trichet, J.C. (2007a): Building Europe in a globalised world. Discurso en las jornadas “Challenges of the Twenty-first Century: European and American Perspectives Series”. Universidad de Harvard. Boston. 23 de octubre de 2007.
- Trichet, J.C. (2007b): The emergence of China in the global economy – a European perspective. Frankfurt, 8 de noviembre de 2007.
- Trouille, J.M. (2008): Industrial Nationalism versus European Partnerships: An Analysis of State-led Franco-German Inter-Firm Linkages. EUNIP 2008 International Conference, San Sebastián.
- Tugores, J. (2006): *Economía Internacional. Globalización e integración regional*. Ed. Mc Graw Hill. Sexta Edición.
- UNCTAD (2005): *World Investment Report 2005. Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*. United Nations. New York and Geneva, 2006.
- UNCTAD (2006): *World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*. United Nations. New York and Geneva, 2006.
- UNCTAD (2008): *World Investment Report 2008. Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. New York and Geneva, 2006.
- U.S-China Economic and Security Review Commission (2005): 2005 Report to Congress. Noviembre de 2005.
- U.S. DoC (2004): *Manufacturing in America. A Comprehensive Strategy to Address the Challenges to US Manufacturers*. US Department of Commerce. Washington D.C., enero de 2004.
- Van Ark, B. (2005): Does the European Union Need to Revive Productivity Growth?. Research Memorandum GD-75. Groningen Growth and Development Centre.
- Van Pottelsberghe, B. (2008): Europe's R&D: Missing the wrong targets?. *Bruegel Policy Brief*. Issue 2008/03. Febrero 2008.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Venables, T. y Yueh, L. (2006): The China effect. London School of Economics. Centre for Economic Performance. Centre Piece Autumn 2006.
- Verdoorn, P. J. (1960): The intra-block trade of Benelux, Economic Consequences of the Size of Nations. Ed. Mc Millan, Londres.
- Wade, R. H. (2005): Beyond Asian horizons: Neoliberalism and the emergence of a hereditary world oligarchy. Paper presented at the NUS Centennial Conference on Asian Horizons: Cities, States and Societies. Singapur, 1-3 de agosto de 2005.
- Wakasugi, R. (1997): Missing Factors in Intra-industry Trade: Some Empirical Evidence based on Japan. Japan and the World Economy. Volume 9. Issue 3. Agosto 1997.
- Wall Street Journal (2008a): China Aims to Display Prowess With Spacewalk. Edición on-line. 25 de septiembre de 2008.
- Wall Street Journal (2008b): WHO Cites Reporting Delays in Milk Crisis. Edición on-line. 26 de septiembre de 2008.
- Walt, S. (2001): Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy. International Security. Volume 26, Number 3, Winter 2001/02.
- Walt, S. et al. (2005): In the National Interest: A New Grand Strategy for American Foreign Policy. Journal Article, Boston Review, volume 30, issue 1. Febrero/Marzo de 2005.
- Waltz, K. (1979): Theory of International Politics. McGraw-Hill. Nueva York.
- Wang, Z. (2002). The impact on the US and other countries en The globalization of the Chinese economy.
- Wasmer, E. y Weizsäcker, J. (2007): A better globalisation fund. Bruegel Policy Brief, Issue 2007/01. Febrero de 2007.
- Wei, X. (2006): EU FDI to China: Locational Determinants and Lessons from an Enlarged European Union. PhD Thesis. University of Limerick.
- Whyte, P. (2007): Can the EU learn to live with Chinese mercantilism. Center for European Reform, 29 de octubre de 2007.
- Wilson, D. y Purushothaman, R. (2003): Dreaming with the BRICS. Goldman Sachs.
- Wolf, M. (2004): Why globalisations works: the case for the global market economy. Yale University Press.
- Woo, W.T. (2001): Recent claims of China's economic exceptionalism. Reflections inspired by WTO accession. China Economic Review 12 (2001) 107-136.
- Xinning, S. (2006): Strategic Elements of EU-China Economic Relations. A Chinese Perspective. Jornadas "The EU, China and the Quest for a Multilateral World" organizadas por el IFRI y el Instituto Internacional de Estudios sobre China. 2006.
- Xu, M. (2003): East Asian Economic Integration: China's Perspective and Policy. The Australian National University. Pacific Economic Papers. N°341, 2003.
- Yan, H. y Yang, C. (2007): Adequacy of Asian Emerging Economies' Reserve Holdings: Intertemporal Balance Perspective. Feng Chia University, Taichung, Taiwan. 11 de mayo de 2007.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

- Yu, Y. (2005): China's Rise, Twin Surplus and the Change of China's Development Strategy. Paper prepared for Namura Tokyo Club Conference. Kyoto, 21 de noviembre de 2005.
- Yu, Y. (2007): Global imbalances: China's Perspective. Paper prepared for the International Conference on Global Imbalances. Washington, 8 de febrero de 2007.
- Zhang, W. Y Zhang, T. (2005): Competitiveness of China's Manufacturing Industry and its Impacts on the Neighbouring Countries. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*. Vol. 3, Nº3, pág. 205-229. Noviembre de 2005.
- Zhengang, M. (2006): Hacia una Asociación Estratégica y Global que madura. Jornadas "The EU, China and the Quest for a Multilateral World" organizadas por Institut Francais des Relations Internationales (IFRI) y China Institute of International Studies. 2006.

**ANEXO. POLÍTICAS DE LA UNIÓN
EUROPEA PARA COMPETIR EN EL
ESCENARIO ECONÓMICO GLOBAL**

ANEXO. POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COMPETIR EN EL NUEVO ESCENARIO ECONÓMICO GLOBAL

A.1. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

Las políticas públicas de la Unión para hacer frente a los nuevos retos de la globalización e incrementar la competitividad europea tienen como punto de referencia el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa de 2000. Durante esta reunión se aprueba la Estrategia de Lisboa, un documento de consenso que recoge la necesidad de una “transformación radical de la economía y sociedad europea” para hacer frente al cambio de paradigma que suponen la globalización y la nueva economía del conocimiento (Comisión Europea, 2000b).

Esta estrategia identifica los retos económicos y sociales de máxima relevancia para el futuro de la UE (empleo, educación, pobreza-exclusión, dinamismo económico y conocimiento), y propone una serie de iniciativas en dos vertientes principales: i) reformas económicas para establecer una economía integradora dinámica y basada en el conocimiento; y ii) inversión en capital humano (personas) y modernización de los sistemas de protección social para consolidar el modelo social europeo.

Esta reunión pretende marcar el inicio de una transición hacia una economía basada en el conocimiento, competitiva, creadora de empleo y caracterizada por el crecimiento, la cohesión social y el respeto por el medio ambiente. Sin embargo, los progresos alcanzados durante los siguientes años a la aprobación de esta estrategia son más bien limitados. Los Estados miembros no llevan a cabo las reformas e inversiones previstas, y las iniciativas a escala europea no son suficientes por si mismas para encauzar la estrategia de Lisboa (Comisión Europea, 2004f).

Entre 2001 y 2004 el crecimiento de la economía europea resulta decepcionante. Es cierto que en este periodo se produce una ralentización del ciclo económico mundial, pero también cabe atribuir el escaso crecimiento económico europeo al lento ritmo de avance de las reformas. El conocido como Informe Kok¹⁵⁴ (Kok, 2004), no duda en atribuir a la UE y los Estados miembros, a su falta de determinación política, gran parte de la responsabilidad en el lento progreso

¹⁵⁴ En 2004 el ex primer ministro holandés Wim Kok recibió el mandato del Consejo y de la Comisión Europea de elaborar un informe de revisión de la Estrategia de Lisboa.

en la consecución de los objetivos de Lisboa y reafirma la necesidad de emprender reformas políticas para acelerar la creación de empleos e incrementar la productividad económica.

En esta línea, un estudio de la Comisión aprecia la posibilidad de obtener importantes ganancias en la productividad y el crecimiento económico europeo si se llevan a cabo reformas en los mercados de bienes y servicios, en los mercados de capitales, en el mercado de trabajo, en las políticas sociales y en la política medioambiental, y también si se aumenta la inversión en la economía del conocimiento y la I+D¹⁵⁵ (Comisión Europea, 2005d).

Consecuentemente, en febrero de 2005 se relanza la estrategia de Lisboa a través de la Comunicación “Crecimiento y Empleo. Trabajando juntos por el futuro de Europa” (Comisión Europea, 2005c). En este texto la Comisión propone concentrar la acción en dos tareas principales: generar un crecimiento más intenso y duradero, y crear más empleo y de mejor calidad. Como novedades respecto a la estrategia de 2000, se simplifican y racionalizan los objetivos y se movilizan apoyos para garantizar que los Estados miembros acometen las reformas necesarias.

La Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo se basa en dos sólidos pilares, la creación de una asociación destinada a garantizar que esta estrategia es verdaderamente asumida en Europa a todos los niveles, y la adopción de un programa de políticas para modernizar la economía europea y establecer los sistemas sociales necesarios para afrontar los retos de la globalización.

Un año después la Comisión comienza a percibir ciertos avances en la implementación de esta estrategia. El compromiso adquirido por los Estados miembros a través de la formalización de los Programas Nacionales de Reforma representa un importante avance y la Comisión considera que es el momento adecuado para “subir otra marcha” (Comisión Europea, 2006d), y ampliar los programas para que la reforma incluya todas las políticas clave para de crecimiento y empleo de los Estados miembros.

¹⁵⁵ Y, al contrario, según estimaciones de la Comisión, si no se llevan a cabo las reformas estructurales necesarias, y sólo por efecto del envejecimiento poblacional, el potencial de crecimiento de la UE se reducirá del 2-2,25% al 1,25%.

En 2006 y 2007 la Comisión realiza un balance satisfactorio de los avances conseguidos (Comisión Europea, 2006e; Comisión Europea, 2007w). En estos documentos se da cuenta de una nueva etapa en la investigación europea, de mayores ventajas para las pequeñas y medianas empresas, de una nueva dimensión de la enseñanza y la formación, de un incremento la inversión en capital humano y de una mejor gestión de los problemas de exclusión social. De tal forma, se concluye que el efecto de las reformas se hace palpable y empieza a sentirse en el crecimiento y en el empleo.

En todo caso, también se advierte de la necesidad de continuar fomentando "reformas más rápidas y profundas" para tener éxito en la economía globalizada, ya que en 2007 comienzan a percibirse síntomas de agotamiento. Así, se solicita acometer medidas para conseguir una mayor apertura de los mercados, estimular la innovación y ofrecer mejores condiciones a los consumidores. Igualmente, se invita a intensificar el esfuerzo para conseguir un mayor equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en los mercados de trabajo y mejorar la calidad de los sistemas educativos.

La reafirmación de la apuesta europea por la renovada estrategia de Lisboa queda recogida en la Comunicación "El interés europeo: Tener éxito en la era de la globalización" (Comisión Europea, 2007e). En este documento el balance es quizás incluso triunfalista: "la Comisión considera que el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo en 2005 ha sido un éxito" (Comisión Europea, 2007e, pág. 6). Este texto valora muy positivamente la evolución de la economía europea y alude expresamente a los beneficiosos efectos de la inclusión de los doce nuevos Estados miembros, principalmente, la posibilidad de dividir el trabajo de forma más inteligente y de alcanzar economías de escala.

Sin embargo, la Comisión también reconoce que "el ritmo de implementación de las reformas es desigual", y añade que esta cuestión no debe ser menospreciada¹⁵⁶. Sin duda, uno de los grandes retos de la estrategia de Lisboa consiste en conseguir que los Estados miembros, los

¹⁵⁶ La interdependencia de las economías de los países de la UE se ha incrementado durante los últimos años. El dinamismo económico de uno de los miembros se traslada a los otros e, igualmente, el estancamiento de uno de los países tiene una influencia negativa sobre el resto.

agentes sociales y los ciudadanos se involucren activamente en la agenda de Lisboa. A pesar del avance obtenido con los programas nacionales de reforma, todavía se encuentra pendiente la definición de los mecanismos para conseguir que los Estados desarrollen estos planes (véanse, por ejemplo, los problemas registrados con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento).

Todos estos documentos de la Comisión evidencian que las fórmulas para hacer frente a los retos de la globalización se encuentran en el centro del debate político europeo y que probablemente van a constituir el epicentro de las principales decisiones adoptadas por la UE durante los próximos años. También se aprecia un claro cambio de signo en la evaluación de las reformas promovidas: negativo hasta 2005 y positivo a partir de esta fecha.

No obstante, esta percepción no coincide con la de otros autores. Entre los más críticos con las políticas europeas se encuentran Andreosso-O'Callaghan y Nicolas (2007), quienes consideran que, aunque el proceso de globalización no es preocupante en si mismo, la UE padece una carencia crítica de políticas adecuadas para acompañar los cambios estructurales y suavizar el negativo impacto de las relocalizaciones.

Begg (2007) subraya las marcadas diferencias en el entusiasmo mostrado por los países en la implantación de las reformas. Además, se pregunta sobre el verdadero impacto de Lisboa II en los positivos resultados económicos de 2005-2006. En este sentido, aunque no duda del positivo efecto de las reformas adoptadas en algunos países, Begg opina que la mejoría económica europea probablemente se debe en mayor medida a factores cíclicos que a una transformación basada en unas reformas estructurales que probablemente tendrán su impacto más a largo plazo.

En cuanto a la propia estrategia, Begg concluye que la renovada Lisboa II parece más exitosa que Lisboa I. El establecimiento de objetivos a corto y medio plazo tiene indudables ventajas, si bien también plantea la necesidad de reconciliar estos objetivos con las estrategias más a largo plazo (en particular en lo que se refiere a aspectos como el cambio climático y las cuestiones sociales). Por ello, este autor cree importante no perder de vista la agenda de la reforma original.

En esta misma línea, Ederveen et al. (2005) consideran que primar los objetivos de expansión económica sobre los de cohesión social y medioambiente puede ser peligroso. Estos autores opinan que no es tan evidente como algunos piensan que el crecimiento económico vaya a tener necesariamente una repercusión positiva sobre los otros dos ámbitos, y creen que una atención excesiva sobre el eje económico puede ser perjudicial para progresar en el plano social y medioambiental.

La gestión del impacto de la relocalización y la externalización plantea una oportunidad para resolver los problemas más acuciantes de la UE en relación con sus bajos niveles de productividad y empleo. No obstante, los gobiernos europeos deben ser conscientes de que la relocalización y la externalización no son cuestiones que afectan exclusivamente al comercio, sino que requieren respuestas en muchos otros ámbitos, como el mercado de trabajo, la educación y las políticas regionales (Kirkegaard, 2005). En este sentido, la Comisión reconoce que "las políticas internas deben ser guiadas, y en ocasiones incluso ajustadas, para conseguir los objetivos exteriores" (Comisión Europea, 2007e, pág. 9).

Los incrementos de productividad de las economías en desarrollo elevan el nivel de bienestar de las sociedades avanzadas. Al igual que en el pasado, estas mejoras pueden obtenerse en forma de precios más bajos para los consumidores y las empresas, mayores volúmenes de comercio internacional, mayores niveles de productividad y salarios reales, y una mayor variedad de productos¹⁵⁷. No obstante, el progreso tecnológico también permitirá que estos países diversifiquen su oferta hacia productos de mayor valor añadido y penetren en mercados dominados por los países industrializados (Samuelson, 2004; Gomory y Baumol, 2000).

Para poder hacer realidad las ganancias potenciales de la globalización, las estructuras de producción deberán ser desplazadas a nuevas áreas de ventaja comparativa y tanto la teoría económica como la experiencia empírica demuestran que en este proceso el bienestar de algunas personas puede verse negativamente afectado (Kirkegaard, 2005). Tal y como indica el Di-

¹⁵⁷ Broda y Weinstein (2005) estiman que en el caso de los Estados Unidos de la mayor variedad de productos al alcance de los consumidores representa una mejora de alrededor del 3% del PIB. Esta proporción es aproximadamente tres veces superior que el efecto tradicionalmente asumido, estimado por Feenstra (1992) y Romer (1993) en aproximadamente un 1% del PIB.

rector de la Dirección General de Empresa e Industria de la Comisión Europea, las relocalizaciones no tienen un impacto excesivo sobre la economía europea en términos globales, sin embargo “su impacto se encuentra tan concentrado en algunos sectores y regiones que estos procesos pueden resultar muy visibles y dolorosos” (Koopman, 2006).

La globalización crea grandes oportunidades para las economías flexibles y penaliza a las economías rígidas. Por ello, se observa una urgente necesidad de reformas estructurales que intensifiquen la competencia y fomenten la flexibilidad del mercado de trabajo. Igualmente, la gran movilidad del capital y el factor trabajo hacen imprescindible crear un sistema fiscal eficaz (Trichet, 2007a).

No se trata tanto de una “carrera hacia la reducción de la carga fiscal”, sino de reformas fiscales que hagan que los países sean más competitivos y más atractivos para la inversión y el capital humano. En cuanto al gasto público, cabría esperar una tendencia hacia presupuestos más reducidos pero más eficientes, con un gasto público de “mayor calidad”. Por ejemplo, se trataría de poner más énfasis en el futuro (inversión y educación-formación), y menos en el pasado (subsidios de desempleo, administraciones públicas grandes e ineficientes, etc.).

En todo caso, lo cierto es que estas afirmaciones teóricas no encuentran reflejo en los presupuestos europeos para el periodo 2007-2013. Es cierto que se han adoptado medidas para que estos fondos sean más transparentes y se encuentren mejor controlados que en el pasado (Comisión Europea, 2007v). No obstante, al analizar el destino del gasto se aprecia que gran parte de los 975.000 millones de euros (aproximadamente un 1% del PIB de la UE), se dedica a la protección de determinados colectivos y regiones, mientras que sólo una parte relativamente menor se destina a la innovación y la competitividad económica.

En el principal capítulo de gasto, el apartado de crecimiento sostenible (433.000 millones de euros), sobresalen los programas de convergencia de los países europeos (283.000 millones), y de competitividad y empleo en las regiones¹⁵⁸ (55.000 millones), mientras que otros programas

¹⁵⁸ Estos fondos se gestionan básicamente a través de tres instrumentos financieros: el Fondo Europeo para el Desarrollo de las Regiones (FEDER) que cuenta con 199.000 millones de euros para el periodo 2007-2013, el Fondo Social Europeo (FSE), con 78.700 millones, y el Fondo de Cohesión, con 69.800 millones.

para el fomento de la competitividad como el Séptimo Programa Marco de Investigación (53.000 millones), y el programa de aprendizaje permanente (7.000 millones), reciben asignaciones relativamente menores.

Lo que es más significativo, en el otro gran apartado de gasto, la preservación y gestión de los recursos naturales (416.000 millones de euros), la mayor parte del presupuesto se dirige a los pagos directos a los agricultores (317.400 millones de euros) y a la reestructuración y diversificación de la economía rural (91.200 millones).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro A. 1 Nuevos programas relacionados con el marco financiero 2007-2013 (1ª parte)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	Millones euros
1. CRECIMIENTO SOSTENIBLE	433.001
Competitividad para el crecimiento y el empleo	85.587
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	53.272
Fondo Europeo de Transporte	8.013
Fondo Europeo de Energía	155
Fondo Europeo de Investigación (FEI)	3.005
Fondo Europeo de Medio Ambiente (FEM) (gestión medioambiental del sistema de transporte de mercancías)	450
Fondo Europeo de Empleo y Solidaridad Social (FEISS)	6.970
Fondo Europeo de Innovación y Competitividad (FEIC)	3.621
Fondo Europeo de Empleo y Solidaridad Social (FEISS) (programa de empleo y solidaridad social)	743
Fondo Europeo de Comercio (FEC) (facilitar el comercio e impedir el comercio desleal e ilegal)	324
Fondo Europeo de Cooperación (FEC) (cooperación entre autoridades tributarias; lucha contra el fraude fiscal)	157
Fondo Europeo de Protección de los Intereses Financieros de la UE (FEPIF)	99
Fondo Europeo de Protección de los Intereses Financieros de la UE (FEPIF) (protección de centrales nucleares viejas: A) Ignalina; B) Bohunice)	1.260
Fondo Europeo de Protección de los Intereses Financieros de la UE (FEPIF) (protección del euro contra la falsificación)	7
Cohesión para el crecimiento y el empleo*	347.414
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (Fondo de Cohesión)	282.856
Fondo Europeo de Competitividad y Empleo en las Regiones (FECER)	54.964
Fondo Europeo de Cooperación Territorial (FECT)	8.722
2 - PRESERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	416.525
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (ayudas directas (orientativas))	317.386
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (polo rural)	91.183
Fondo Europeo de Pesca (FEP) (Derecho del mar)	2.412
Fondo Europeo de Pesca (FEP)	4.340
Fondo Europeo de Medio Ambiente (FEM) (Instrumento Financiero para el Medio Ambiente)	2.143
3 - CIUDADANÍA, LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA	12.221
Libertad, Seguridad y Justicia	7.554
Fondo Europeo de Integración de Nacionales de Terceros Países (FEIN)	825
Fondo Europeo de Derechos Fundamentales y Ciudadanía (FEFC)	97
Fondo Europeo de Justicia Penal (FEJP)	199
Fondo Europeo de Prevención, Preparación y Gestión de las Consecuencias del Terrorismo (FEPPGCT)	139
Fondo Europeo de Prevención y Lucha contra la Delincuencia (FEPLC)	606
Fondo Europeo de Refugiados (FER) (apoyo a los esfuerzos de la UE para la acogida de refugiados; procedimientos comunes de asilo)	628
Fondo Europeo de Retorno (FER) (retorno de nacionales de terceros países)	676
Fondo Europeo de Fronteras Exteriores (FEFE)	1.820
Fondo Europeo de Lucha contra la Violencia (FEVL)	117
Fondo Europeo de Protección Civil (FEPC)	109
Fondo Europeo de Lucha contra el Consumo de Drogas e Información (FECLCI)	21
Ciudadanía	4.667
Fondo Europeo de Financiación de la Protección Civil (FEFC)	134
Fondo Europeo de Información Pública (FEIP)	322
Fondo Europeo de Protección de los Consumidores (FEPC)	157
Fondo Europeo de Cultura (FEC) (año 2007)	400
Fondo Europeo de Cultura (FEC) ("Iniciativa de Juventud en Acción")	885
Fondo Europeo de Audiovisual (FEA) (apoyo al sector audiovisual europeo)	755
Fondo Europeo de Participación con los Ciudadanos (FEPCC)	215

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Cuadro A.1 Nuevos programas relacionados con el marco financiero 2007-2013 (2ª parte)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	Millones euros
4 - LA UNIÓN EUROPEA COMO SOCIO MUNDIAL	55.935
Programa de Preadhesión	11.468
Programa de Cooperación en Materia de Seguridad Nuclear	524
Programa macrofinanciera	753
(política exterior y de seguridad común)	1.980
Programa de garantía de préstamos	1.400
Programa de cooperación con países desarrollados	172
Programa de Financiación de la Protección Civil	56
Programas ad hoc	1.179
Programa Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)	11.181
Programa de Cooperación al Desarrollo (ICD)	16.897
Programa Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	1.104
Programa de estabilidad	2.062
Programa humanitaria	5.614
Programa para ayudas de emergencia	1.744
5 - ADMINISTRACIÓN	56.225
6 - COMPENSACIONES (a Bulgaria y Rumanía)	862
INSTRUMENTOS	10.500
Programa de Solidaridad de la Unión Europea (ayuda financiera en caso de catástrofe importante en un estado miembro o en un país candidato)	7.000
Programa Europeo de Adaptación a la Globalización	3.500
CRÉDITOS DE COMPROMISO	974.769
CRÉDITOS DE COMPROMISO EN % DE LA RENTA NACIONAL BRUTA	1,03

* Aproximadamente 199.000 millones de euros corresponden al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), 100.000 millones al Fondo Social Europeo (FSE) y 69.800 millones al Fondo de Cohesión.
Fuente: Comisión Europea (2008a) y Comisión Europea (2008b). Elaboración propia.

En su discurso la UE apuesta por el dinamismo de mercado, la cohesión social y la responsabilidad medioambiental. Además, la nueva estrategia europea se basa en una mayor firmeza en la exigencia del cumplimiento de la normativa del comercio internacional y en el liderazgo en la gestión de los retos globales. Se trata de una formulación general que, al menos en un plano teórico, parece bastante sensata y ajustada a la nueva realidad económica mundial.

No obstante, trasladar estos principios a la práctica representa una labor ciertamente compleja. La Unión Europea se encuentra ante el difícil compromiso de guiar el proceso de desarrollo de los países emergentes al tiempo que trata de mantener un equilibrio entre sus propios intereses y los de la economía mundial. Si los países emergentes confían en la bondad económica de la apertura al exterior y contribuyen a la estabilidad económica internacional, parece probable que los próximos años se caractericen por una intensificación de la globalización y el reparto de las ganancias de comercio internacional. Si, por el contrario, los países emergentes desconf-

ían del liderazgo europeo y retornan a la vía proteccionista, se plantea un escenario de menor crecimiento económico mundial (y europeo), probablemente acompañado de una mayor inestabilidad política y un clima de desconfianza internacional.

A.2. POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE COMERCIO

En octubre de 2006 la Comisión aprueba la Comunicación "Europa Global: compitiendo en el mundo" (Comisión Europea, 2006c), documento elaborado por la Dirección General de Comercio para definir la contribución de la política de comercio a la estrategia de crecimiento y empleo de Lisboa. El documento pretende establecer una fórmula para crear una política de comercio más integral y de futuro, que contribuya decisivamente a la competitividad europea en una economía global en constante cambio.

Esta estrategia toma como punto de partida la necesidad de integrar las políticas internas y externas de la Comisión. Este reconocimiento de la necesidad de una aproximación integrada y coherente a los asuntos domésticos y a los retos globales representa un hito significativo de las políticas de la Comisión. En esta línea, la Comisión se plantea el objetivo de diseñar una política de comercio exterior moderna, acorde con la estrategia de crecimiento y el empleo.

En este texto se subraya el compromiso con los principios de apertura al exterior y librecomercio. La Comisión confía en la apertura al exterior como herramienta fundamental para impulsar la productividad europea y admite que la prosperidad europea se encuentra unida a la del resto de regiones del mundo y, cada vez más, a la de las economías emergentes. Por el contrario, la Comisión cree necesario "rechazar las tentaciones del proteccionismo" (Comisión Europea, 2006c, Anexo, pág. 6).

De tal modo, la Comisión asegura que la política de comercio ha de promover los intereses económicos "mediante políticas activas en el extranjero y no a través del proteccionismo doméstico" (Comisión Europea, 2006c, Anexo, pág. 7). De acuerdo con esta máxima, las políticas públicas destinadas a mejorar la posición competitiva de la economía europea se deben orientar a eliminación de las barreras al comercio, principalmente en los países desarrollados y

en las economías emergentes (mención explícita a China, Brasil, Rusia y la India), y con particular atención al sector servicios.

Complementariamente, la política de comercio también debe apoyar la excelencia y la innovación en Europa, lo que implica un mejor reconocimiento y, sobre todo, una mejor implantación de los DPI. Por otra parte, la Comisión no olvida la naturaleza asimétrica de los beneficios y los costes de la globalización, y propone una "especial consideración respecto a los sectores más vulnerables a la competencia internacional" (Comisión Europea, 2006c, Anexo, pág. 13). Finalmente, la Comisión asume la responsabilidad de "garantizar que los efectos positivos de la apertura comercial lleguen a todos los ciudadanos y no sólo a determinados grupos de interés" (Comisión Europea, 2006c, Anexo, pág. 13).

A partir de las premisas anteriores, la Comisión diseña un plan de acción que cuenta con ocho ejes estratégicos. En primer lugar, la Unión sitúa a la OMC, el sistema multilateral de comercio y la Ronda de Doha como pilares fundamentales de su nueva política de comercio. La Unión considera que el sistema multilateral de la OMC es el medio más eficaz para expandir el comercio y subraya que las ganancias del sistema multilateral de comercio superan con creces las que pueden ser obtenidas a través de los acuerdos bilaterales.

De tal modo, la paralización de las negociaciones de la Ronda de Doha en julio de 2006 representa un serio revés a las aspiraciones europeas¹⁵⁹. La Unión considera que estas negociaciones todavía pueden conducir a interesantes resultados en términos de aranceles, barreras no arancelarias, servicios, aspectos medioambientales, etc. Sin embargo, la UE también reconoce que su capacidad para relanzar la Ronda de Doha es limitada.

En consecuencia, como segunda línea estratégica de actuación, la Unión apuesta por la creación de una nueva generación de Acuerdos de Libre Comercio (ALC). Aunque se trata de una

¹⁵⁹ En la actualidad las negociaciones se encuentran bloqueadas debido a las diferentes prioridades de los países desarrollados y de los países en vías de desarrollo. Algunos de estos últimos desean liberalizar los sectores en los que son más competitivos (como la agricultura, los textiles y complementos, etc.), precisamente aquellos sectores que se encuentran más protegidos en los países desarrollados. A su vez, algunos de los países en desarrollo desean proteger su industria y su sector servicios, ámbitos en los que los países desarrollados son más competitivos.

vía de negociación mucho menos eficiente que el canal multilateral, la UE estima necesario prever otro tipo de fórmulas alternativas para mejorar el acceso a los mercados exteriores de las empresas europeas, especialmente en el caso de sus principales socios comerciales.

En concreto, la Unión identifica a la ASEAN, Corea del Sur y Mercosur como principales prioridades para la negociación de ALCs, ya que estas zonas económicas cuentan con un gran mercado potencial y un elevado nivel de protección, y además se encuentran activamente involucradas en la obtención de ALCs con competidores de la UE¹⁶⁰. Asimismo, también se considera interesante la negociación con la India, Rusia, el Consejo de Cooperación del Golfo y China, si bien en relación con este último país se matiza que "requiere una atención especial debido a las oportunidades y los riesgos que plantea" (Comisión Europea, 2006c, Anexo, pág. 16).

La Comisión pretende que esta nueva generación de ALCs tengan amplia cobertura y sean realmente ambiciosos. Así, por ejemplo, se pretende que la UE obtenga, al menos, unas condiciones igual de buenas que las de sus competidores. Para conseguirlo, la UE se propone diseñar nuevas fórmulas para gestionar las barreras no arancelarias, la inversión, los DPI, la contratación pública y la competencia, el desarrollo sostenible, medioambiental y social, etc.

La Comisión entiende que una nueva generación de ALCs ambiciosos y coherentes con la OMC pueden proporcionar medios favorables para alcanzar objetivos similares a los de la vía multilateral. La OMC, sin embargo, considera más bien que "la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales en los últimos 15 años representa un problema importante para el sistema multilateral de comercio" (OMC, 2007b, pág. 34).

En todo caso, la OMC no se pronuncia tajantemente sobre el beneficio o perjuicio de los ALCs y parece quedar a la espera de comprobar si "las disposiciones de algunos acuerdos comerciales bilaterales, en particular entre países desarrollados y en desarrollo, que van más allá

¹⁶⁰ La UE define dos criterios económicos clave para seleccionar los socios de estos nuevos ALC: el potencial de mercado (tamaño y crecimiento económico), y el nivel de protección contra los intereses exportadores europeos (barreras arancelarias y no arancelarias). Complementariamente, también se presta atención al grado de avance de las negociaciones de ese país con los principales competidores de la Unión (los Estados Unidos y Japón).

de las normas de la OMC, facilitarán o dificultarán los progresos en el ámbito multilateral" (OMC, 2007b, pág. 35).

Los trabajos encargados por la Comisión para valorar el hipotético impacto económico de los ALC de la UE con la ASEAN (Boumellassa et al., 2006), la India (Decreux y Mitaritonna, 2007), y Corea del Sur (Copenhagen Economics y Francois, 2007), indican que estos acuerdos resultarán beneficiosos tanto para la Unión como para sus socios¹⁶¹. Sin embargo, estos estudios no contemplan el coste que puede tener para la Unión la dispersión de sus esfuerzos negociadores frente a una estrategia exclusivamente centrada en el desarrollo de la Ronda de Doha (Messerlin, 2007).

La OMC cree que Doha es la prioridad europea y reconoce que la Unión ha tenido un papel esencial en el lanzamiento y el desarrollo de Doha. No obstante, desde este organismo también se señala que la decisión europea de lanzar "negociaciones para alcanzar nuevos acuerdos preferenciales de comercio podría desviar su atención del sistema multilateral de comercio" (OMC, 2007a, pág. 22).

Algunos autores son más críticos y denuncian la incoherencia de las políticas europeas (Engammare y Lehmann, 2005). En su opinión, la defensa de la multilateralidad contrasta con la postura obstruccionista adoptada en la cumbre de 2003 en Cancún. Así, el fracaso de esta cumbre habría proporcionado nuevos bríos a los partidarios del bilateralismo, muy especialmente a los Estados Unidos, mientras que la Unión habría quedado descolocada, sin una estrategia clara, debido a su falta de determinación para ratificar su apuesta por el multilateralismo en los momentos críticos de las negociaciones de la OMC.

La nueva ruta hacia el bilateralismo tampoco es compartida por Messerlin y Wang (2008), que consideran que esta nueva estrategia constituye un error tanto desde un punto de vista económico como político: económicamente, porque este tipo de acuerdos suelen entrañar barreras arancelarias y no arancelarias relativamente elevadas que perjudican a consumidores y empre-

¹⁶¹ Estos estudios reflejan que los terceros países obtienen un mayor beneficio que la UE debido a que en la actualidad se encuentran más cerrados a la competencia del exterior y, por lo tanto, se ven más afectados por el incremento de la competencia en los mercados.

sas (Messerlin, 2007), y políticamente porque parece poco probable que los negociadores europeos vayan a conseguir mejores condiciones en un foro bilateral que en uno multilateral (por ejemplo, con China), y porque este tipo de negociaciones puede contribuir a acrecentar las tensiones entre los Estados miembros.

En opinión de estos autores la Unión Europea debería centrar sus esfuerzos en tratar de fortalecer la OMC como foro de negociación comercial. En todo caso, algunos estudios advierten que tampoco se deben exagerar los potenciales beneficios de la Ronda de Doha. El modelo elaborado por Polaski (2006) refleja que en los probables escenarios de resolución de las negociaciones de Doha “el comercio no es una panacea para el alivio de la pobreza ni para el desarrollo económico”. En concreto, según los resultados de este modelo, cualquiera de los escenarios sólo producirá un incremento de ingresos de aproximadamente un 0,2% del PIB y además estas ganancias se repartirían de forma poco equilibrada entre los diferentes países¹⁶².

Dejando a un lado las cuestiones de multilateralismo-bilateralismo, el tercer y cuarto eje de actuación del nuevo plan de la UE de competitividad exterior se refieren a iniciativas a desarrollar en dos países determinados. En concreto, el tercer eje incide en el fomento del comercio y la competitividad en los Estados Unidos. La relación comercial entre la UE y los Estados Unidos tiene el mayor volumen mundial y constituye el núcleo de la economía global. Por ello, las ganancias económicas potenciales derivadas de la eliminación de las barreras no arancelarias son muy significativas para ambos socios.

Sin embargo, a pesar de las diversas iniciativas lanzadas durante los últimos años¹⁶³, la Comisión percibe significativas dificultades para avanzar en esta línea de actuación. Sin lugar a dudas resulta llamativo observar cómo la Comisión Europea acusa a los Estados Unidos de es-

¹⁶² Según el modelo, previsiblemente la Ronda de Doha deparará ganadores y perdedores. El principal beneficiario sería China (entre un 0,8% y un 1,2% del PIB), y también los países desarrollados conseguirían pequeñas ganancias en todos los escenarios. Por el contrario, y con excepción de China, los países más pobres se situarán entre los perdedores. La propia OMC reconoce que la cooperación internacional puede tener consecuencias distributivas y, aunque considera que esta cuestión no es motivo para renunciar a las negociaciones si los beneficios generales son positivos, si se “pone de manifiesto la necesidad de desarrollar mecanismos compensatorios en esas circunstancias” (OMC 2007b, pág. 40).

¹⁶³ En 2005 se pone la Iniciativa Económica Transatlántica y un conjunto de diálogos sobre regulación, y en 2006 se acuerda la Estrategia de Actuación para la Promoción de los DPI.

conder una agenda proteccionista bajo lo que este país denomina como reglas de seguridad (Comisión Europea, 2007y). Así, aunque estos conflictos comerciales afectan a una pequeña proporción del comercio entre estos países, desde la Unión se manifiesta el deseo de gestionar estos desencuentros de forma adecuada.

Por su parte, el cuarto punto de actuación consiste en la creación de una nueva relación con China. En el texto se menciona expresamente que "China desempeña un papel muy específico en relación con todas las cuestiones tratadas en esta Comunicación" (Comisión Europea, 2006c, Anexo, pág. 19). Así, se considera a la RPC como el principal reto individual de la globalización en el campo del comercio y, si bien se observan importantes oportunidades, se señala que actualmente las relaciones comerciales se encuentran "desequilibradas", por lo que se alude a la nueva estrategia diseñada de forma específica por la Comisión para gestionar las relaciones con el país chino (analizada en detalle en el Capítulo V de esta tesis doctoral).

Como quinto eje de actuación fundamental la Comisión se propone reforzar las medidas para garantizar la adecuada aplicación de las normas de protección de los DPI¹⁶⁴. En noviembre de 2004 la Comisión aprobó una nueva estrategia para la aplicación de los derechos de propiedad intelectual en terceros países. Este plan de acción consiste básicamente en la aplicación eficaz de la legislación existente en esta materia y se centra en los países que plantean mayores problemas en materia de violación de los DPI¹⁶⁵.

De tal forma, la Unión prevé un amplio abanico de medidas para mejorar la situación de los DPI: proporcionar asistencia técnica a los países que han de adoptar medidas para proteger los DPI, aumentar la concienciación de las empresas europeas (particularmente entre las que operan en la RPC), intensificar el diálogo político y crear asociaciones con entidades privadas, organizaciones internacionales y países que comparten la preocupación europea, reforzar la

¹⁶⁴ Aunque no se pone en cuestión el derecho de los países más avanzados tecnológicamente a proteger sus innovaciones, resulta interesante recoger la preocupación de algunos economistas ante la posibilidad de que los países en desarrollo queden atrapados en las fases de escaso valor añadido de la cadena de producción. Estos autores señalan que el actual sistema de protección de los DPI refleja básicamente los intereses de los países más industrializados (Stiglitz, 2005), por lo que existe la posibilidad de que se consolide el dominio de una oligarquía hereditaria mundial del norte industrializado (Wade, 2005).

¹⁶⁵ La Encuesta de Aplicación de DPI de 2005 identifica a China como país de máxima prioridad y también considera prioritaria la actuación en la ASEAN, Corea del Sur, Mercosur, Chile, Rusia y Ucrania.

presencia de la Comisión en los países prioritarios, destinar más recursos al apoyo de las empresas y particularmente a las pymes, crear una ventanilla única de información, etc.

El sexto eje de actuación comprende el desarrollo de una iniciativa para conseguir acceder a los mercados exteriores de contratación pública. La Comisión cree que el mercado de contratación pública europeo es uno de los más abiertos en el mundo y desea conseguir un grado de apertura similar en otros países. A este respecto, hay que subrayar que la Comisión incluso contempla la posibilidad de introducir restricciones parciales a la contratación pública en Europa a las empresas de los países que no hayan abierto sus propios mercados de contratación pública (Comisión Europea, 2006c, Anexo, pág. 21).

Estrechamente relacionado con lo anterior, el séptimo eje de actuación del plan de competitividad exterior establece la necesidad de una estrategia renovada de acceso a los mercados exteriores que finalmente fue aprobada en abril de 2007¹⁶⁶ (Comisión Europea, 2007f). El enfoque de esta estrategia se centra en las barreras no arancelarias y recomienda combinar adecuadamente los instrumentos multilaterales¹⁶⁷ (OMC) y bilaterales (ALCs), desarrollar la cooperación con otros países igualmente afectados por las barreras al comercio, e implantar mecanismos para mejorar la coordinación entre la Comisión, los Estados miembros y las empresas¹⁶⁸.

Por otra parte, se subraya la necesidad de centrar la acción en las barreras de acceso a los mercados más relevantes, para lo cual se plantea una metodología de análisis basada en tres criterios principales: el volumen de mercado potencial, la gravedad del incumplimiento de la normativa de comercio y la probabilidad de resolver el problema en un periodo de tiempo razonable. Complementariamente, también se contempla la implantación de “alertas tempranas”, de forma que se identifiquen rápidamente y se eliminen más fácilmente las nuevas barreras al comercio. A este respecto, se subraya la necesidad de disponer de información directa de las

¹⁶⁶ La estrategia vigente hasta esa fecha databa de 1996 y se encontraba desfasada (Comisión Europea, 1996).

¹⁶⁷ Se sugiere utilizar activamente el Mecanismo para la Solución de Diferencias de la OMC.

¹⁶⁸ La Comisión propone intensificar la colaboración entre las Delegaciones de la propia Comisión, las Embajadas de los Estados miembros, las empresas y las Cámaras de Comercio de la UE, y los especialistas de comercio en Bruselas en áreas como el de la propiedad intelectual, las barreras técnicas al comercio, etc. En concreto, se propone la creación de Equipos de Acceso a los Mercados en terceros países integrados por todos estos agentes.

empresas como una de las claves que posibilitan una respuesta más rápida y más eficaz por parte de la Comisión.

Finalmente, el octavo eje de actuación del plan de competitividad exterior plantea hacer un adecuado uso de los instrumentos de defensa comercial. La Comisión quiere tener la seguridad de que estos instrumentos son eficaces y se adaptan a los cambios de la economía global, de forma que "los beneficios de la apertura no se vean dañados por prácticas de comercio injustas" (Comisión Europea, 2006c, Anexo, pág. 23).

En diciembre de 2006 la Comisión publica el Libro Verde de consulta sobre los instrumentos de defensa comercial europeos (Comisión Europea, 2006f). Esta consulta se lanza con el objetivo de consensuar una postura común europea sobre el papel de los instrumentos de defensa comercial en las disputas con terceros países. Se trata, no obstante, de un proceso de consulta que finaliza con un rotundo fracaso, ya que ante la imposibilidad de alcanzar un consenso entre los Estados miembros, en enero de 2008 el Comisario de Comercio se ve obligado a posponer indefinidamente la renovación de la política comunitaria en la materia. De tal forma, una vez más se pone de manifiesto los intereses encontrados de los Estados miembros y, lo que es más importante, la resultante paralización de las respuestas europeas ante los retos de la globalización.

A pesar de estos retrasos, se ha de reconocer que la UE prospera en un plano exterior gracias a su apertura al resto del mundo. La Unión como principal exportador mundial de bienes y servicios, principal importador de bienes, principal importador de energía, y segunda mayor fuente y punto de destino de los flujos de inversión extranjera directa, es uno de los principales beneficiarios de un sistema económico mundial abierto (Comisión Europea, 2007e). La Comisión se muestra convencida de que "el proteccionismo no puede ser la solución" (Comisión Europea, 2007w, pág. 10), aunque este mensaje se complementa con el argumento de que la UE ha de utilizar su influencia en las negociaciones internacionales para buscar una mayor apertura del resto de países.

Asimismo, se ha de matizar que, a pesar de que la Unión parte de la premisa fundamental de que el mercado europeo es uno de los más abiertos al exterior, esta visión no es plenamente coincidente con la de otros agentes. Uno de los autores más contundentes a este respecto es

Messerlin, quien apunta que el coste de las medidas proteccionistas adoptadas en la Unión Europea representa aproximadamente un 6-7% del PIB europeo, esto es, aproximadamente el PIB de España (Messerlin, 2001).

En esta misma línea, la OMC también considera que todavía hay importantes barreras en algunos importantes ámbitos de comercio, especialmente en la agricultura, y señala que "la reducción/eliminación de los subsidios a la exportación y las tarifas a las importaciones de productos agrícolas beneficiaría a los consumidores europeos, mejoraría la asignación de recursos y contribuiría de forma importante al desarrollo de la economía mundial" (OMC 2007a, pág 12). No sólo eso, la OMC también observa importantes barreras al comercio de servicios tanto a un nivel intra-UE como respecto a terceros países (monopolios, diferencias en las regulaciones de los Estados miembros, etc.).

En este escenario los terceros países pueden percibir cierta incongruencia entre las exigencias planteadas por la Comisión respecto a la eliminación de las barreras al comercio internacional de servicios y la valoración realizada por la OMC respecto a las barreras existentes en el mercado europeo. La Unión, en calidad de principal exportador mundial, debe demostrar con hechos que su compromiso con el librecomercio es firme y que el mercado europeo cumple todos los requisitos de la libre competencia.

A.3. POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD INTERIOR

A.3.1. Política industrial

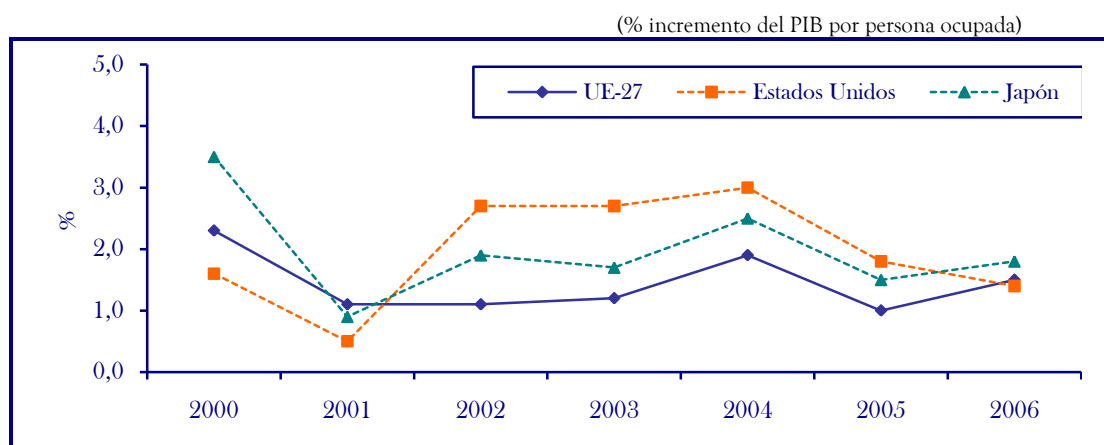
Tras la aprobación de la Estrategia de Lisboa en el año 2000, la Comisión emite varias Comunicaciones a través de las cuales trata de diseñar una estrategia industrial europea coherente con los nuevos objetivos de Lisboa¹⁶⁹. La Comunicación de diciembre de 2002 "La política industrial en la Europa ampliada" (Comisión Europea, 2002a), asienta los principios básicos de

¹⁶⁹ Numerosos aspectos que tienen gran incidencia en la competitividad europea se determinan a escala nacional. Sin embargo, desafíos importantes como la creación de un mercado único abierto y competitivo o la respuesta de la política industrial a los problemas energéticos y de cambio climático no pueden abordarse o se abordarían sólo parcialmente a escala nacional y, por lo tanto, requieren también medidas a escala europea.

esta nueva política industrial, y sustituye los principios ya anticuados de la anterior Comunicación de 1990 (Comisión Europea, 1990).

En esas fechas el bajo crecimiento de la productividad constituye un grave motivo de preocupación en Europa, máxime cuando el aumento de la productividad se sitúa claramente por debajo del registrado en los Estados Unidos. Durante esos años el entorno económico global no es excesivamente favorable y en la Unión se cierne la preocupación en torno a la posibilidad de que se esté iniciando un proceso de desindustrialización. Por este motivo, en la nueva estrategia se incide en la importancia de la industria y de la política industrial en la mejora de la competitividad europea.

Gráfico A. 1 Evolución de la productividad en la UE-27, los Estados Unidos y Japón. 2000-2006.



Fuente: Comisión Europea. Empleo en Europa, 2007. Elaboración propia.

En 2003 y 2004 la Comisión publica dos nuevas comunicaciones en las que analiza el posible problema de la desindustrialización (Comisión Europea, 2003b, 2004c). El segundo de estos documentos rechaza la existencia de un proceso de desindustrialización y concluye que en realidad lo que se registra es un proceso de reasignación de recursos desde la industria manufacturera hacia el sector servicios. En este sentido, se advierten modificaciones de índole estructural (características de la demanda, cambios organizativos, etc.), que motivan un proceso de terciarización económica.

La reflexión de la Comisión también deduce que la creciente competencia internacional en el sector manufacturero conlleva la necesidad de focalizar la actividad industrial en sectores con

más contenido tecnológico y que sólo una apuesta decidida por ese tipo de actividades permitirá que la industria europea se adapte a los nuevos retos. En cuanto a las ramas industriales con una elevada intensidad en mano de obra (textil, calzado, cuero, etc.), se apuesta por la innovación continua y por el posicionamiento en actividades o productos con un alto valor añadido como única estrategia válida para limitar el riesgo de desindustrialización debido a la mayor competencia de los países emergentes.

Igualmente, se subraya la necesidad de aprovechar las importantes oportunidades que se derivan de la ampliación de la Unión para llevar a cabo procesos de reorganización industrial y mejora competitiva. En 2004 la Unión se encuentra a las puertas de la ampliación a 10 nuevos países miembros y la Comisión plantea varias iniciativas especialmente dirigidas a estos países (mejorar el marco normativo, incrementar el aprovechamiento de las sinergias entre las distintas políticas comunitarias, etc.).

En 2005, tras la aprobación de Lisboa II, la Comisión aprueba un nuevo programa de actuaciones en el campo de la política industrial (Comisión Europea, 2005e). De acuerdo con este nuevo enfoque, la función principal de la política industrial consiste en crear el entorno adecuado para el desarrollo empresarial y la innovación con el fin de convertir a la UE en un lugar atractivo para la inversión industrial y la creación de empleo, y teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas europeas son pequeñas y medianas empresas.

Según esta revisión, el papel de las autoridades públicas consiste en actuar únicamente donde es necesario, esto es, en aquellos ámbitos en los que los fallos de mercado justifican una intervención gubernamental para fomentar un cambio estructural. Asimismo, se advierte que este tipo de situaciones pueden requerir la adopción de medidas de acompañamiento para reducir los costes sociales.

La Comisión se declara comprometida con la naturaleza horizontal de la política industrial y, sobre todo, rechaza el retorno a políticas intervencionistas selectivas. En concreto, se proponen siete iniciativas de carácter horizontal: i) la revisión de la situación de los DPI y las falsificaciones; ii) la creación de un Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad, Energía y Medio Ambiente; iii) una nueva estrategia de acceso a los mercados exteriores y un proceso de reflexión sobre los aspectos exteriores de la competitividad; iv) un nuevo programa para la simplificación

legislativa; v) iniciativas para mejorar las destrezas sectoriales; vi) políticas para gestionar el cambio estructural en las industrias intensivas en mano de obra; y vii) una aproximación europea a la investigación y la innovación industrial.

Como se puede comprobar se trata de medidas que se encuentran estrechamente relacionadas con las actuaciones a desarrollar para mejorar la competitividad exterior de la industria (política de comercio exterior), y también con otras políticas internas que sobrepasan el ámbito de la política industrial (política de innovación, política de empleo, etc.).

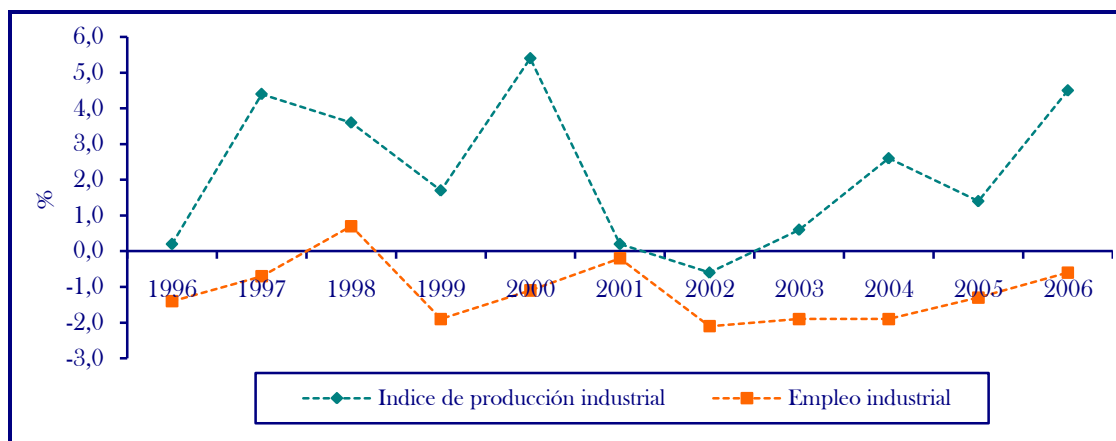
En todo caso, también se considera que la política industrial debe tener en cuenta el contexto específico de los sectores y, en consecuencia, este texto propone algunas iniciativas específicas en ramas industriales de particular relevancia. Concretamente, se plantean medidas para impulsar el sector farmacéutico, el de biotecnología, el de química y defensa, el sector aerospacial, el sector de las TIC y el de ingeniería mecánica. Se observa, por tanto, que principalmente se trata de ramas de alta tecnología en los que la Unión presenta un déficit estructural histórico.

A lo largo de los siguientes ejercicios la situación de la industria europea mejora paulatinamente y en 2007 la Comisión afirma que la Unión dispone de un sector industrial europeo sólido y dinámico, que contribuye de forma sustancial al crecimiento y al empleo de la Unión (Comisión Europea, 2007g). Esta positiva situación de la UE respondería en buena medida a la capacidad de las empresas europeas para posicionarse en segmentos de gama alta (mayor valor añadido), en los que los clientes se muestran más dispuestos a pagar un sobreprecio por una mayor calidad, una marca reconocida y unos buenos servicios complementarios.

No obstante, se trata de una visión quizás demasiado optimista. El índice de producción de industrial desvela una evolución un tanto errática, mientras que la serie del empleo industrial muestra una reducción continuada en el número de trabajadores ocupados. Igualmente, se debe subrayar que el crecimiento económico de la Unión entre 1995 y 2005 se debe, sobre todo, a las diferentes ramas de actividad del sector servicios. De tal forma, sólo hay dos sectores industriales con una contribución significativa al crecimiento de la Unión en este periodo, el

sector de equipamiento eléctrico y óptico, y el de productos químicos¹⁷⁰ (Comisión Europea, 2007r, pág. 26).

Gráfico A. 2 Evolución de la producción y el empleo industrial* en la UE-27.



* Grupo D de la CNAE.

Fuente: Comisión Europea. European Competitiveness Report 2007. Elaboración propia.

Los datos de valor añadido bruto, por su parte, reflejan un crecimiento medio anual del 1,8% en la industria durante el periodo 1995-2004. El análisis por ramas industriales pone de relieve un crecimiento del valor añadido más intenso en las ramas de componentes electrónicos, equipos de comunicación, ordenadores y equipos de oficina y farmacia. Por el contrario, se producen retrocesos en sectores como el del textil, la confección, el cuero o la metalurgia, sectores todos ellos basados en una tecnología fácilmente imitable, y muy expuestos a la competencia internacional.

A modo de contraste, los datos de valor añadido bruto de la industria china muestran un crecimiento medio del 8,1% en términos reales entre 1993 y 2002. Lo que es más interesante, de acuerdo con los datos recogidos por Szirmai et al. (2005), entre 1993 y 2002 los sectores que registran tasas de crecimiento más intensas en China son sectores de contenido tecnológico medio-alto, como el sector de equipos de electrónica y telecomunicaciones (20,7%), y el de material de transporte (13,6%), mientras que se observan tasas sensiblemente más reducidas en

¹⁷⁰ La menor aportación de la industria al crecimiento del PIB europeo frente al sector servicios también se debe al menor peso de la industria (aproximadamente un 20% del PIB).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

sectores tradicionales intensivos en mano de obra como los textiles y la industria de confección (entre un 2% y un 5%).

Cuadro A. 2 Evolución de la producción y el VAB por ramas industriales. UE, Estados Unidos y China.

	Producción* UE-27 2001-2006	VAB** UE-25 1995-2004	VAB** Estados Unidos 1995-2004	VAB** China 1993-2002
de productos alimenticios y bebidas	1,7	0,7	-0,3	~
de productos alimenticios	-	-	-	6,0
de tabaco	-4,2	-0,8	-6,7	9,3
de textil	-3,7	-1,8	0,6	2,4
de la confección y la peletería	-6,0	-2,8	-3,4	5,5
de cabado de cuero, artículos de viaje	-6,7	-3,7	-3,0	7,6
de la madera y el corcho	1,1	2,8	0,2	9,9
de papel y reproducción	-	-	-	8,5
del papel	1,5	1,4	3,0	~
de artes gráficas y reproducción de soportes	-0,1	0,7	0,3	~
de refinado de petróleo y combust. nucl.	0,8	-4,1	-40,2	0,4
de química	3,0	2,9	2,4	9,5
de productos de caucho y plástico	1,3	3,7	3,3	8,9
de productos minerales no metálicos	0,7	2,0	2,9	3,8
de productos metálicos	0,9	-0,1	1,0	5,7
de construcción de maquinaria	1,8	2,3	2,4	9,2
de material eléctrico	2,3	1,2	1,0	7,2
de electrónica y de telecomunicaciones	1,8	1,6	9,7	9,6
de oficina y equipos informáticos	-	-	-	20,7
de aparatos de radio, TV y comunicaciones	-2,0	6,8	43,8	~
de instrumentos médico-quirúrgicos	1,6	9,6	12,8	~
de transporte	2,9	4,6	1,8	5,8
de motor, remolques y semi-remolques	-	-	-	13,6
de material de transporte	2,5	3,3	5,6	~
de ciclaje y otras industrias manufactureras	2,6	1,7	1,9	~
de industrias manufactureras	-0,8	-	-	~
de industrias manufactureras	-	-	-	13,0
de industrias manufactureras	-	-	-	6,3
de industrias manufactureras	5,3	-	-	6,3
de industria	1,4	1,8	2,7	8,1

* Tasa de crecimiento media del Índice de Producción Industrial.

** Tasa de crecimiento media del Valor Añadido Bruto a precios constantes.

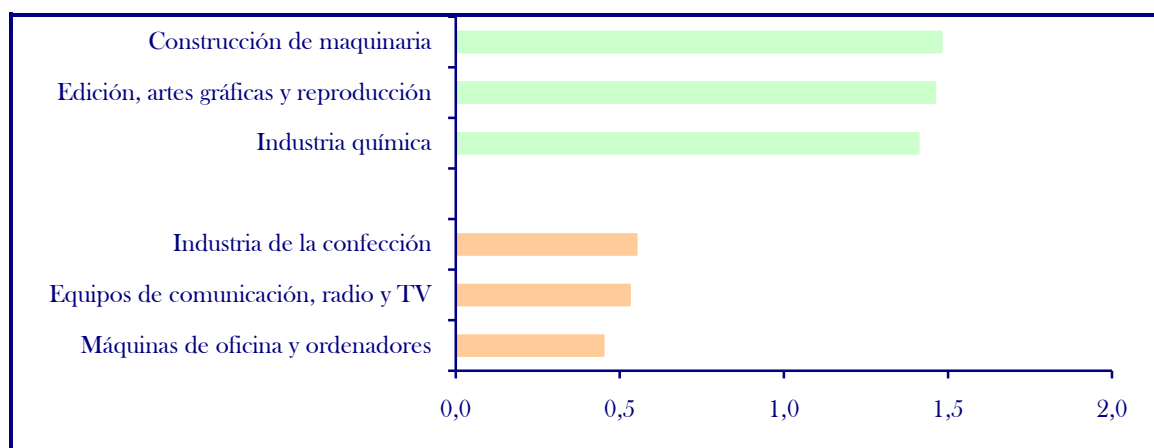
Fuente: Datos de la UE y los Estados Unidos de Comisión Europea. European Competitiveness Report 2007 (pág. 197 y 198). Datos de China de Szirmai et al. (2005), pág. 30 y 31. Elaboración propia.

De tal modo, aunque en estos últimos años, particularmente en 2006, la industria de la Unión ha registrado resultados relativamente positivos, los agentes económicos europeos son sabedores de que en buena parte estos resultados se deben al favorable ciclo económico, y que con

toda probabilidad los desafíos que plantea la globalización, el progreso tecnológico y el medioambiente se van a intensificar durante los próximos años. En esta línea, el escaso contenido tecnológico de las exportaciones europeas representa un aspecto especialmente preocupante.

Los rápidos avances de la ciencia y la tecnología hacen surgir oportunidades para que las empresas fabricantes adopten las nuevas posibilidades técnicas. Sin embargo, la industria manufacturera de la Unión sigue especializada en sectores de tecnología media y no parece capaz de aprovechar el rápido crecimiento de determinados sectores de alta tecnología ni el potencial derivado del uso de las TIC¹⁷¹.

Gráfico A. 3 Sectores industriales con el índice de ventaja comparativa revelada más alto/bajo en la UE-25*.



* El Índice de Ventaja Comparativa Revelada es el resultado de dividir el porcentaje de exportaciones del sector *i* sobre el total de exportaciones en la UE-25 entre el porcentaje de exportaciones del sector *i* sobre el total de exportaciones en el mundo.
Fuente: Comisión Europea. European Competitiveness Report 2007. Elaboración propia.

Al analizar las causas de esta situación, parece bastante razonable pensar que las condiciones de mercado que fomentan el desarrollo de los sectores de alta tecnología son más favorables en otras regiones económicas que en Europa. La excesiva reglamentación de los productos en determinados mercados obstaculiza la imprescindible modernización de la industria europea, con lo que resulta urgente introducir cambios en los aspectos normativos, la regulación de los

¹⁷¹ Desde mediados de los 90 se registra una ampliación en la brecha de productividad entre la UE y China, la India y los Estados Unidos que se ha atribuido en buena medida al menor aprovechamiento de las innovaciones del sector TIC (Van Ark, 2005).

DPI y las prácticas de contratación para apoyar el impulso de la actividad de las industrias innovadoras (Comisión Europea, 2007g, pág. 4).

El sector industrial europeo goza de algunas fortalezas relevantes: se encuentra bien posicionada en términos de eficiencia energética y dispone de una situación ventajosa para aprovechar las oportunidades que ofrece la emergencia de las industrias medioambientales¹⁷². Adicionalmente, la industria europea disfruta de las ventajas de un mercado único de gran dimensión que proporciona a sus empresas y a sus ciudadanos unos cimientos sólidos sobre los cuales apoyar sus iniciativas (Comisión Europea, 2007e).

De acuerdo con estas reflexiones, en 2007 la Comisión revisa su política industrial (Comisión Europea, 2007g), y apuesta por reforzar el enfoque adoptado dos años antes, sobre todo, a partir de iniciativas de carácter horizontal. En primer lugar, se subraya la necesidad de simplificar el entorno legal y los trámites burocráticos. Segundo, se insiste en la necesidad de crear un mejor entorno para la innovación (programas de financiación, plataformas tecnológicas, normas de acceso al mercado, especialización regional, etc.). Tercero, se incide sobre las oportunidades y los retos planteados por la sostenibilidad medioambiental (tecnologías medioambientales, industrias intensivas en energía, consumo de materias primas, etc.). Cuarto y último, se recalca la necesidad de adoptar medidas para fomentar el acceso a los mercados exteriores, impulsar la competitividad en el sector servicios y velar por los intereses de las pymes.

En cuanto a las medidas de carácter sectorial, además de las referencias a las industrias medioambientales, sobresale la adopción de dos nuevas iniciativas en los sectores de la industria alimentaria y la ingeniería eléctrica (Comisión Europea, 2007g, pág. 12). Asimismo, se propone intensificar el trabajo ya iniciado en los sectores destacados en la Comunicación de 2005, esto es, en el sector farmacéutico, de biotecnología, química, defensa, aerospacial, TICs e ingeniería mecánica.

¹⁷² Las industrias medioambientales europeas están a la vanguardia mundial en tecnología. Las empresas europeas tienen una cuota superior a un tercio del mercado mundial de bienes y servicios medioambientales y alcanzan cuotas todavía superiores en sectores como el de la energía eólica y la gestión y reciclaje de residuos (Berger, 2007). Además, hay que destacar que este mercado tiene un gran potencial de crecimiento, ya que se prevé que alcance un volumen de 2,2 billones de euros en 2020 (1 billón de euros en 2005).

En resumen, la política industrial de la Unión apuesta por una doble vertiente de actuación: por un lado, iniciativas transversales para hacer que el entorno sea más propicio a la actividad empresarial y al dinamismo económico y, por otro lado, medidas específicas para potenciar sectores industriales intensivos en tecnología, de gran valor añadido y con elevado potencial de crecimiento futuro. La industria europea goza de fortalezas notables en algunos sectores emergentes, con lo que el objetivo consiste en diseñar políticas públicas para eliminar los obstáculos que pueden impedir que se aprovechen plenamente las nuevas oportunidades de crecimiento.

En algunos casos puntuales puede ser conveniente que el sector público apoye determinadas iniciativas industriales (proyectos de I+D, sectores estratégicos, etc.), aunque la intervención pública puede estar influenciada por factores poco apropiados para la estrategia empresarial (agendas electorales, etc.). Lo que es más determinante, para lanzar la clase de proyectos a gran escala que la Unión necesita, la política industrial de los Estados miembros tiene que ser capaz de superar la visión nacionalista y adoptar una visión europeísta (Trouille, 2008).

A.3.2. Política de innovación

A pesar de que la mayor parte de la I+D todavía se desarrolla dentro de las fronteras, durante los 90 se ha intensificado notablemente la internacionalización de actividades de I+D. En concreto, en 2001 la I+D desarrollada en el extranjero representa alrededor de un 16,5% de la I+D total de las empresas, aproximadamente un 40% más que en 1993 (OCDE, 2005f, pág. 121).

Esta circunstancia se encuentra estrechamente relacionada, entre otros factores, con el hecho de que en la actualidad la mayor parte de la I+D se realiza por grandes empresas multinacionales con actividades intensivas en tecnología, ya que estas empresas prefieren establecer laboratorios de I+D en el extranjero para apoyar sus unidades de producción y marketing (OCDE, 2005f, pág. 115; Denis et al., 2006, pág. 49). De tal modo, la relocalización de la I+D se encuentra estrechamente vinculada con la relocalización de la producción.

Otra cuestión que impulsa esta tendencia es la creciente importancia del establecimiento de redes internacionales de I+D entre las empresas y las diferentes entidades públicas de investigación, particularmente las universidades y los institutos de investigación gubernamentales. Y,

junto a estos dos factores de oferta, que probablemente son los que han tenido más protagonismo recientemente, existe un tercer motivo, desde el lado de la demanda, como es la proximidad a los mercados locales, siempre relevante, y más aún en el caso de las economías emergentes.

A diferencia de lo que venía sucediendo hasta hace unos pocos años, cuando la internacionalización de I+D era un fenómeno que tenía lugar entre los tres países de la Triada, durante los últimos años esta tendencia se ha convertido en un fenómeno verdaderamente global y muchos países emergentes se han convertido en puntos de destino relevantes para la internacionalización de I+D¹⁷³. No sólo eso, parece previsible que los países emergentes adquieran un protagonismo cada vez mayor en la medida en que desarrollen sus sistemas de ciencia y tecnología y se incremente la apertura de sus mercados (Comisión Europea, 2007c).

El cambio en la estrategia de innovación de las empresas multinacionales también comienza a reflejarse en el atractivo de los países como posibles ubicaciones de los diferentes tipos de establecimientos para la investigación. Así, las empresas suelen localizar las actividades tecnológicas (la I de la I+D) en países con una capacidad científica y tecnológica relativamente elevada que cuentan con institutos de investigación y universidades de primer nivel mundial, y las actividades de desarrollo (la D de la I+D) en países que ofrecen un acceso estratégico a los mercados.

Más allá de la internacionalización de las actividades de I+D, también se observa la difusión global de tecnologías “listas para su uso” desde los países innovadores hacia los países que solicitan estas tecnologías a través de patentes y acuerdos de licencias de uso. En este sentido, las empresas no sólo desarrollan las innovaciones internacionalmente, sino que explotan sus innovaciones en los mercados mundiales a través de ventas a compradores extranjeros¹⁷⁴.

¹⁷³ Según una encuesta de The Economist Intelligence Unit (2004), China es el destino preferido para las inversiones de I+D en el exterior por delante de los Estados Unidos, la India, el Reino Unido y Alemania. En el caso concreto de las empresas estadounidenses, la creciente diversificación de su inversión en I+D significa una inversión mucho mayor en Asia y una reducción de su inversión en la UE.

¹⁷⁴ La balanza de pagos tecnológica refleja un acusado incremento en la cuantía de los cobros y pagos tecnológicos realizados por los países en forma de licencias y royalties. Así, por ejemplo, en el caso de la UE los cobros y pagos relacionados con las transferencias internacionales de tecnología han pasado de representar menos del 0,5% del PIB en 1991 a más del 0,75% del PIB en 2003. La balanza tecnológica europea refleja un déficit de forma persistente, mientras que los Estados Unidos y Japón aparecen como exportadores netos de tecnología al resto del mundo (Denis et al., 2006, pág. 51).

En este contexto global, la situación actual de la Unión Europea en el campo de la innovación se caracteriza por un gran contraste entre su débil posicionamiento real y su elevada capacidad potencial. La UE y sus Estados miembros tienen estupendos activos para poder innovar, pero también padecen algunas paradojas de importancia crítica: se inventa pero a menudo no se convierten estas invenciones en productos nuevos, hay muchas pequeñas empresas de reciente creación altamente innovadoras que no consiguen desarrollarse por trabas y obstáculos burocráticos, etc.

En consecuencia, los resultados europeos en innovación son inferiores a los de sus principales competidores, y ello a pesar de que los países nórdicos se encuentran entre las economías más innovadoras del mundo. Además, a los competidores tradicionales en la carrera por la innovación se unen ahora países como China o la India, que cada vez realizan un mayor esfuerzo en innovación y ya se han convertido en relevantes competidores en un amplio rango de sectores de gran dinamismo económico.

La Unión tiene que adoptar con carácter de urgencia las medidas necesarias para incrementar de forma sustancial la eficiencia y el atractivo del Espacio Europeo de Investigación, y figurar así como un emplazamiento relevante de las inversiones internacionales en I+D (Comisión Europea, 2007c). Sin lugar a dudas, una gestión exitosa de los retos que plantea la globalización entraña una mayor eficacia innovadora de la sociedad y la economía europea (Comisión Europea, 2007e).

Se han de adoptar nuevas medidas para gestionar problemas como el de la dispersión de los recursos y la insuficiente dimensión de los proyectos de investigación, y se tiene que desarrollar el denominado como "triángulo del conocimiento" (investigación, educación e innovación). Asimismo, se han de disponer los instrumentos para que los Estados miembros aúnen sus recursos y colaboren en las áreas estratégicas de investigación, modernicen su modelo de educación superior y desarrollen nuevas infraestructuras para la innovación.

Una primera cuestión a considerar es la relevancia otorgada a las políticas de innovación y a la inversión en innovación en el conjunto de políticas públicas europeas. Indudablemente, las políticas europeas de I+D adquieren mayor relevancia con la adopción de la Estrategia de Lisboa de 2000 (Comisión Europea, 2000c), cambio que se materializa poco después en la Cumbre de Barcelona de 2002, cuando se establece el ambicioso objetivo de que la inversión en innovación alcance un 3% del PIB en 2010 en el conjunto de la Unión (Comisión Europea, 2002b).

De tal forma, el énfasis de las políticas públicas se fija, sobre todo, en incrementar el gasto en I+D de los Estados miembros y en avanzar hacia el objetivo del 3% del PIB. Y, a pesar de ello, los datos de inversión en I+D reflejan que sólo unos pocos Estados miembros (Austria, Dinamarca, Irlanda, Alemania y Finlandia), han experimentado avances que, si se mantienen en el tiempo, les permitirían acercarse a sus objetivos de inversión de 2010¹⁷⁵ (Comisión Europea, 2007c).

Algunos estudios apuntan que, si se mantiene la tendencia actual, la intensidad de inversión en I+D de China igualará la de la Unión en muy breve plazo (Comisión Europea, 2007c, pág. 15). En este sentido, resulta preocupante observar que la UE se mantiene lejos de los niveles de inversión los Estados Unidos y Japón, al tiempo que China se aproxima a los niveles de inversión de la UE (Van Pottelsberghe, 2008).

Un problema crítico y sobradamente conocido en torno a esta cuestión es el escaso esfuerzo inversor del sector privado: sólo un 55% de la inversión europea en I+D corresponde al sector privado¹⁷⁶ (aproximadamente un 1% del PIB), frente al 64% de los Estados Unidos, al 67% de China y al 75% de Japón y Corea del Sur. A su vez, este resultado se encuentra estrechamente vinculado con el menor peso de las industrias de alta tecnología y, especialmente, de empresas del sector TIC, en la estructura sectorial europea, ya que este tipo de empresas son las más activas en innovación.

¹⁷⁵ Hay un grupo más amplio de países que ha realizado progresos, pero que no serían suficientes para alcanzar sus objetivos de 2010, y otro grupo igualmente amplio que ha registrado retrocesos en su esfuerzo inversor.

¹⁷⁶ En la Cumbre de Barcelona se estableció el objetivo de elevar esta proporción hasta 2/3 de la inversión total en I+D en 2010.

Estos resultados ponen de manifiesto la necesidad de acometer reformas de carácter más estructural; el establecimiento de un objetivo de inversión en I+D carece de sentido si no se sustenta sobre una estrategia global de innovación. Hay que invertir más en I+D, pero también hay que reducir el tiempo necesario para transformar la innovación en nuevos productos y servicios, hay que crear carreras profesionales atractivas para los investigadores y hay que desarrollar un sistema moderno de derechos de propiedad intelectual.

Habitualmente se evalúa el progreso tecnológico y la capacidad innovadora en función de indicadores como el gasto en I+D, las patentes, las solicitudes de patentes o el número de trabajadores en I+D. Sin embargo, aunque estos indicadores aportan una información valiosa, la capacidad innovadora y tecnológica se encuentra al menos igual de relacionada con “cómo” se invierte en I+D y “cómo” se comercializan los resultados que con “cuánto” se gasta en I+D y “cuántas” patentes se obtienen¹⁷⁷.

En 2006 la preocupante situación de la UE en el terreno de la innovación conduce a las altas instancias europeas a solicitar un informe de diagnóstico y de recomendaciones. En respuesta a esta solicitud un grupo de expertos publica el conocido como Informe Aho (Comisión Europea, 2006h), referente fundamental de las políticas de innovación adoptadas más recientemente. Como principal conclusión, este informe detecta la necesidad de que el entorno empresarial sea más propicio a la innovación y establece unas pautas estratégicas para la creación de una Europa Innovadora.

Asimismo, y en línea con lo señalado anteriormente en cuanto al déficit de un entramado empresarial sólido en sectores de elevado contenido tecnológico y potencial de futuro, este informe propone acciones estratégicas a gran escala para impulsar el desarrollo de sectores innova-

¹⁷⁷ En algunos estudios se destaca el gran número de trabajadores en I+D en China, segundo a nivel mundial sólo por detrás de los Estados Unidos, y se enfatiza la amenaza potencial de la RPC como competidor en productos de alta tecnología (Amicus, 2006). Sin embargo, otros estudios apuntan que la relación entre la cifra de trabajadores en I+D y el liderazgo tecnológico es mucho más compleja. Durante la Guerra Fría, por ejemplo, Rusia empleaba un mayor número de trabajadores en I+D que los Estados Unidos sin que por ello consiguiera el liderazgo tecnológico a largo plazo (Banco Mundial, 2007).

dores como el de la e-Salud, la industria farmacéutica, la energía, el medioambiente, el transporte y la logística, la seguridad y los contenidos digitales.

Muchas de las propuestas del Informe Aho quedan recogidas en la Comunicación "Poner en práctica el conocimiento: una estrategia amplia de innovación para la UE" (Comisión Europea, 2006g), documento que contiene los contenidos esenciales de la nueva estrategia europea en innovación. Esta estrategia establece seis ejes estratégicos de actuación: i) mejorar la educación; ii) aprovechar plenamente el mercado interior; iii) fortalecer el entorno reglamentario; iv) diseñar una política de "clusters"; v) aumentar la financiación destinada a la innovación; y vi) fomentar una actitud ejemplarizante de la Administración Pública.

Comenzando por el primero, en el campo de la educación la Comisión pretende impulsar un adecuado desarrollo de las competencias clave necesarias para vivir y trabajar en una sociedad moderna orientada a la innovación. A estos efectos, se identifican como competencias clave las capacidades empresariales, la capacidad de lectura, las competencias científicas y matemáticas, los idiomas, la capacidad de "aprender a aprender", las competencias sociales y de expresión cultural, y la competencia digital¹⁷⁸.

La falta de cualificaciones apropiadas en el campo de la ciencia, la ingeniería y las TIC constituye un obstáculo fundamental a la innovación en la UE. Así, aunque la UE es el principal productor mundial de "output científico"¹⁷⁹, se sitúa por detrás de los Estados Unidos en número de citas y de publicaciones científicas altamente citadas y además las citas a las publicaciones europeas se realizan principalmente en campos de investigación "tradicionales" (química, astronomía, física, ingeniería, etc.) y mucho menos en campos emergentes como el de la nanotecnología.

La menor capacidad investigadora en materias emergentes y la debilidad de los vínculos entre el sistema científico y el tecnológico son algunas de las razones que explican la menor producción europea de patentes en campos de alta tecnología. Incluso en la Oficina de Patentes Eu-

¹⁷⁸ Recomendación del Parlamento y del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2006 sobre competencias clave para el aprendizaje permanente (2006/962/EC).

¹⁷⁹ La UE es el principal productor de publicaciones científicas con una cuota del 38% mundial, frente a un 33% de los Estados Unidos, el 9% de Japón y el 6% de China (Comisión Europea, 2007c, pág. 7).

ropea, en la que los productores europeos disfrutaban de ciertas ventajas domésticas, la UE tiene una cuota de patentes en alta tecnología inferior a la de los Estados Unidos¹⁸⁰ (29% frente a un 37% del total, respectivamente).

La segunda línea de actuación contempla la adopción de medidas que permitan utilizar plenamente el potencial de innovación que se deriva del mercado interior europeo. Todavía hoy existen barreras que dificultan la movilidad de consumidores, trabajadores, bienes y servicios, capital riesgo, etc., lo que dificulta que las iniciativas empresariales adquieran la dimensión necesaria para capitalizar inversiones en investigación e innovación.

Resulta particularmente urgente la adopción de medidas para eliminar las barreras que afectan a los servicios, ya que este sector cuenta con un gran potencial innovador. Como ventaja adicional, muchas de las innovaciones de este sector se encuentran vinculadas al modelo empresarial (aspectos de gestión), y no tanto al desarrollo de las nuevas tecnologías, con lo que suelen ser relativamente accesibles para las regiones menos desarrolladas tecnológicamente.

Como tercera línea de actuación, la Unión se propone fortalecer el entorno reglamentario y asegurar un marco efectivo para los DPI. La innovación necesita un soporte reglamentario predecible, formado por normas abiertas e interoperables que fomenten los avances tecnológicos y protejan la propiedad intelectual. La protección de los DPI es una condición indispensable para innovar y atraer empresas de alta tecnología, sin embargo, hay que garantizar que los procedimientos de patente sean asequibles.

En la actualidad las empresas han de afrontar unos costes de patente mucho más elevados en la UE que en los Estados Unidos¹⁸¹ (Comisión Europea, 2005f), y la Comisión ha asumido el

¹⁸⁰ Los Estados Unidos aventajan a la UE en cuatro de las seis áreas de alta tecnología: ordenadores y equipamiento automatizado de empresa, ingeniería genética y de microorganismos, láseres y semiconductores. Además, China y Corea del Sur también tienen una cuota significativa de las solicitudes de patentes de alta tecnología presentadas en la Oficina de Patentes Europea: en 2003 un 11% de las solicitudes de patente en tecnologías de comunicación y un 5,5% de las de semiconductores corresponden a estos países.

¹⁸¹ La traducción, el mantenimiento y la defensa de las patentes europeas son trámites que entrañan un alto coste. Así, por ejemplo, en caso de litigio la defensa de las patentes se realiza por separado ante los tribunales de cada Estado miembro.

compromiso de abaratar este proceso. En este contexto, la adopción de un modelo de patente comunitaria resulta una iniciativa especialmente interesante por lo que supondría en cuanto a reducción de los costes, sobre todo, en lo que concierne a las pymes (creación de un Tribunal de patentes único, menores costes de traducción, etc.).

En cuanto a la gestión de las ayudas públicas, las medidas de la Comisión se orientan a mejorar el tratamiento de las ayudas a la cooperación transfronteriza, la colaboración entre el sector público y el privado, la difusión de los resultados y la ejecución de proyectos de investigación de gran dimensión (Comisión Europea, 2006j). En el caso concreto de los incentivos fiscales, una parte importante del esfuerzo global del sector público, el objetivo consiste en mejorar la coordinación entre los Estados miembros para evitar la fragmentación del marco fiscal y aumentar los réditos de los recursos empleados (Comisión Europea, 2006k).

En cuarto lugar, la estrategia europea de innovación contempla el diseño de una adecuada política de clusters. Los clusters con un adecuado funcionamiento aumentan la productividad, atraen la inversión, promueven la investigación, consolidan la base industrial, desarrollan productos o servicios específicos y se convierten en un foco para el desarrollo de capacidades. En este sentido, existe una sólida evidencia de que las empresas que cooperan en clusters se encuentran entre las más innovadoras de Europa (Comisión Europea, 2006i).

La proximidad es un factor clave en el proceso de innovación; la política de innovación es más eficaz si se adapta a las necesidades regionales y locales. Por ello, la política de la UE desea fomentar los agrupamientos regionales innovadores. Al mismo tiempo, estos clusters deben alcanzar una masa crítica y una orientación estratégica mediante más y mejor cooperación europea transnacional. En esta línea, la Comisión desea fomentar las iniciativas de asociacionismo entre empresas y universidades (Comisión Europea, 2006l).

En lo que se refiere específicamente a las universidades, las actuaciones se dirigen a aumentar su autonomía, mejorar su rendimiento e incrementar su contribución al proceso de innovación. La inversión en educación constituye una cuestión de máxima relevancia, ya que, en la medida en que las universidades representan el epicentro de nuevas ideas que posteriormente fluyen al sector privado, un aumento de la inversión en el sistema de educación superior (in-

vestigación académica), representa un estímulo a la inversión empresarial en I+D¹⁸² (Van Pottelsberghe, 2008).

Dentro de esta política de cooperación también se enmarca uno de los proyectos estrella de la Comisión en el ámbito de la innovación, la creación del Instituto Europeo de Tecnología (IET). Aunque, tras dos años de intenso debate¹⁸³, en diciembre de 2007 se aprueba la puesta en marcha del IET con una estructura más reducida, menos recursos presupuestarios (308 millones de euros para el periodo 2008-2013), y un planteamiento menos ambicioso de lo inicialmente previsto, este instituto representa un importante esfuerzo para reunir a los mejores investigadores europeos y ponerlos en estrecho contacto con las empresas punteras en el desarrollo y la explotación del conocimiento.

El quinto eje estratégico de actuación establece el objetivo de aumentar la financiación destinada a la investigación y la innovación. Una vez comprobada la gran dificultad de llegar al objetivo del 3%, en el Consejo Europeo de marzo de 2006 los Estados miembros establecen objetivos nacionales que, si se alcanzan, aumentarán el nivel de inversión en I+D de la Unión Europea del 1,9% del PIB al 2,6% en 2010¹⁸⁴.

En febrero de 2007 se pone en marcha el Consejo Europeo de Investigación, el primer organismo paneuropeo destinado a financiar la investigación puntera realizada por los cerebros más brillantes de Europa (7.500 millones de euros dentro del Séptimo Programa Marco). Además, los Estados miembros se comprometen a reservar una buena parte de los más de

¹⁸² Van Pottelsberghe identifica el modelo sueco como principal paradigma de la conexión entre la inversión en educación y la inversión en I+D e innovación.

¹⁸³ Para más información sobre este proceso se recomienda consultar la Comunicación "Nuevos pasos con vistas a la creación del Instituto Europeo de Tecnología" (Comisión Europea, 2006m). También se aconseja la lectura de la nota de prensa de la Comisión "Commission welcomes Member States' agreement on the European Institute of Technology", IP/07/882, de 25 de junio de 2007, y la noticia de EurActiv "European Institute of Technology" publicada el 5 de junio de 2007 y actualizada el 23 de enero de 2008.

¹⁸⁴ El Comisario de Investigación Janez Potocnik declaró que sería "la persona más feliz" si la UE pudiera alcanzar el nivel del 2,6% del PIB en 2010.

300.000 millones de los programas de política de cohesión de 2007-2013 a la inversión en innovación¹⁸⁵.

Desde el punto de vista de gestión de los fondos, se ratifica la apuesta por las plataformas tecnológicas europeas como fórmula para incrementar los niveles de colaboración y conseguir la masa crítica necesaria. En esta línea, el Séptimo Programa Marco de Investigación de la UE impulsa las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas como instrumento para alcanzar objetivos particularmente ambiciosos de investigación que requieren una elevada inversión¹⁸⁶.

Asimismo, y dado que la financiación comunitaria para promover las actividades de innovación e investigación sólo representa una pequeña parte del conjunto del gasto público europeo¹⁸⁷, la Comisión propone medidas para reforzar la cooperación y coordinación transnacionales entre los programas regionales y nacionales de ayuda a la investigación y la innovación.

Finalmente, la sexta línea de actuación persigue que la Administración Pública tenga una actitud ejemplarizante en el fomento de la innovación. El sector público debe explotar las TIC en su gestión interna ya que así aumenta la productividad de los servicios públicos. No sólo eso, a través de unas mejores prácticas de contratación pública, el sector público debe contribuir a que el mercado absorba más productos y servicios innovadores.

La contratación pública supone aproximadamente el 16% del PIB de la UE, con lo que los poderes públicos cuentan con un poderoso medio para estimular la inversión privada en inno-

¹⁸⁵ En el periodo de programación 2000-2006 ya se llevó a cabo un esfuerzo importante con un gasto en innovación que supuso el 7,4% del total del Fondo Europeo de Desarrollo para las regiones menos desarrolladas (7.500 millones de euros), y el 11% para las regiones en fase de reestructuración económica (2.400 millones de euros). Comisión Europea, 2005f, pág. 12.

¹⁸⁶ Las primeras plataformas tecnológicas europeas se ponen en marcha en 2003 y desde entonces se han creado más de 25 plataformas en muy diferentes industrias (nanomedicina, química sostenible, comunicaciones móviles, nanoelectrónica, etc.). Estas iniciativas de colaboración se encuentran lideradas por la propia industria y la Comisión únicamente desempeña un papel de apoyo. Sin embargo, algunas plataformas tecnológicas europeas han alcanzado una escala tan grande que para cumplir sus objetivos es necesario crear un consorcio público-privado (una iniciativa conjunta) que asuma compromisos más importantes y más estables con la inversión en investigación a largo plazo. Se prevé lanzar este tipo de iniciativas conjuntas en áreas como los paneles de hidrógeno y combustible, la nanoelectrónica, medicamentos innovadores, aeronáutica y transporte aéreo, etc.

¹⁸⁷ El Sexto Programa Marco representó un 5% de la investigación con fondos públicos de la UE (Comisión Europea, 2005f, pág. 14).

vación, sobre todo, en algunos mercados como el del transporte, la energía, la sanidad, la educación y las comunicaciones (Comisión Europea, 2005f, pág. 8). El objetivo consiste en impulsar medidas para conseguir que las compras públicas sean realizadas por clientes inteligentes que planifican qué comprar, cómo comprarlo y quién lo comprará (concursos públicos redactados de forma abierta a innovaciones, adquisiciones precomerciales¹⁸⁸, etc.).

A través de estas seis grandes líneas de actuación de carácter transversal la Comisión pretende crear unas condiciones generales más propicias para impulsar la innovación. Sin embargo, también entiende que estas medidas no son suficientes para cubrir el persistente déficit de la innovación comunitaria con respecto a sus principales competidores. Por este motivo, la Unión lanza la iniciativa “mercados líderes” para propiciar la creación y comercialización de nuevos productos en actividades de futuro, esto es, para contribuir al desarrollo de sectores de alta tecnología¹⁸⁹.

La evolución de un paradigma de producción basado en los recursos a uno fundamentado en el conocimiento conduce a los expertos a calificar el conocimiento y las competencias como factores absolutamente cruciales para el crecimiento y la competitividad (FutMan, 2003; HM Treasury, 2005; Manufuture, 2006; ManVis 2005a). De tal forma, uno de los principales retos de la industria radica en garantizar la obtención de un suministro continuado de trabajadores cualificados.

La futura oferta de trabajo en la Unión está en peligro, y no sólo por el envejecimiento demográfico, sino también como resultado de la escasa inversión en educación y formación. Este problema se cierne también sobre otras economías desarrolladas como la de los Estados Unidos y Japón, pero se trata de un pobre consuelo (IIPS, 2005; ManVis, 2005a; Manufuture,

¹⁸⁸ En diciembre de 2007 la Comisión adopta una Comunicación sobre el empleo de la adquisición precomercial (Comisión Europea, 2007m). Esta fórmula ya se emplea en los Estados Unidos para obtener soluciones innovadoras, adaptadas a las necesidades de los agentes públicos, cuando en el mercado no existe una solución comercial adecuada.

¹⁸⁹ Como resultado de una primera reflexión de los principales agentes del sistema de innovación se han identificado seis mercados líderes: la e-Salud, la construcción sostenible, las técnicas textiles, los productos con base biológica (bioplásticos, biolubricantes, encimas, etc.), el reciclaje y las energías renovables (Comisión Europea, 2007k).

2006; US DoC, 2004). Los trabajadores europeos necesitan nuevas habilidades para triunfar en la economía del conocimiento (trabajo en equipo, autonomía, movilidad, flexibilidad, etc.).

A.3.3. Políticas de educación y empleo

El modo en el que los ciudadanos europeos viven y trabajan está cambiando rápidamente. Algunos de los elementos de cambio más importantes son la integración económica, el desarrollo de nuevas tecnologías, el envejecimiento demográfico de las sociedades europeas y el desarrollo de mercados laborales nacionales fragmentados en los que coexisten trabajadores relativamente protegidos y trabajadores desprotegidos.

Existe un estrecho vínculo entre el nivel educativo y las aptitudes de una persona para desenvolverse en el ámbito laboral, especialmente en una primera etapa del desarrollo profesional. En este sentido, dado que en cierta forma el sistema educativo es el principal "proveedor" de recursos humanos del mercado de trabajo, parece absolutamente imprescindible que los retos que afronta la economía europea sean debidamente considerados desde las primeras etapas de la educación y, más integralmente, en una estrategia de formación y aprendizaje permanente.

La estrategia europea en el campo de la educación se desarrolla sobre el programa de trabajo Educación y Formación 2010¹⁹⁰. Este programa se estructura en torno a tres objetivos estratégicos: primero, mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas educativos a través de la formación de profesores, garantizar el acceso a las TIC e incrementar la matriculación en estudios científicos y técnicos; segundo, incentivar el acceso de todas las personas a la formación mediante fórmulas de aprendizaje abierto y procedimientos oficiales de validación del aprendizaje; y, tercero, abrir el sistema educativo al exterior y reforzar los lazos con el mercado de trabajo y la investigación.

Sin embargo, las diferentes evaluaciones realizadas recogen un grado de cumplimiento más bien reducido y desigual de los objetivos de este programa (Comisión Europea, 2003d, 2007u).

¹⁹⁰ Comunicación del Consejo de la Unión Europea "Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa" (2002/C 142/01).

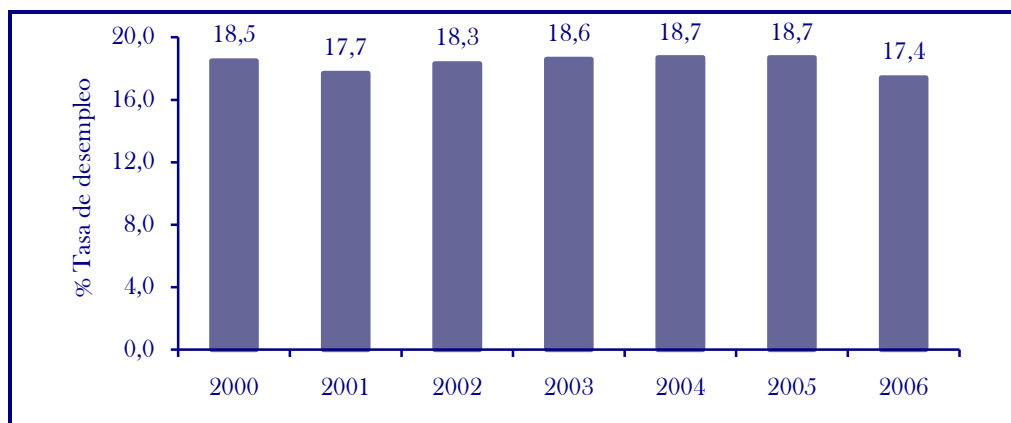
Según la evaluación de 2007, se ha avanzado en varios campos: se han elaborado estrategias de aprendizaje permanente, se han diseñado marcos nacionales de cualificaciones, se han implantado sistemas para la validación del aprendizaje informal, se ha dotado de mayor autonomía a la universidad y se ha elevado el número de alumnos licenciados en las carreras de matemáticas, ciencias y tecnología.

No obstante, se observan algunos datos preocupantes: casi uno de cada seis jóvenes de entre 18 y 24 años abandona prematuramente los estudios (frente al objetivo del 10%), y sólo un 79,1% de jóvenes de entre 20 y 24 años ha completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria (objetivo del 85%). Además, las encuestas señalan que el alumnado, especialmente el alumnado inmigrante y perteneciente a minorías étnicas, tiene notables carencias en la lectura, la escritura y la aritmética, lo que sitúa a este colectivo frente a un futuro precario en el mercado laboral.

De tal forma, el balance general no puede ser positivo. Muy al contrario, el lento ritmo de avance de las reformas pone en peligro la competitividad europea a largo plazo¹⁹¹. En esta línea, el mercado de trabajo probablemente constituye el apartado en el que se reflejan más claramente las carencias educativas de la población europea. La complicada situación laboral de los jóvenes resulta una evidencia a este respecto: en 2006 un 17,4% de los jóvenes de entre 15 y 24 años se encontraba en situación de desempleo.

¹⁹¹ Nota de prensa "Slow pace of reform in education and training threatens Europe's competitiveness in the long term", publicada el 3 de octubre de 2007 (IP/07/1431) y asociada a la publicación del Documento de Trabajo de la Comisión Europea "Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks. 2007" (Comisión Europea 2007p).

Gráfico A. 4 Evolución de la tasa de desempleo juvenil* (2000-2006)



* Tasa de desempleo entre los 15 y 24 años.

Fuente: Comisión Europea. Employment in Europe 2007. Elaboración propia.

Los cambios en la demanda laboral han acentuado las desventajas de los jóvenes poco cualificados; la mitad de los puestos de trabajo que se crean actualmente en la UE exige una elevada cualificación y la mayoría de los restantes, al menos, una cualificación intermedia. Por esta razón resulta crítico mejorar la calidad y la accesibilidad a la formación a todas las edades. No se trata únicamente de una cuestión de incrementar la inversión en educación, sino de modernizar las políticas de educación y formación. Se ha de potenciar la adquisición de competencias clave desde una edad muy temprana, con especial atención a los niños de zonas desfavorecidas y con las medidas pertinentes para evitar el abandono prematuro de los estudios.

El aumento de la inversión en educación representa una de las prioridades de la estrategia europea de empleo. Según queda recogido en las Directrices para las Políticas de Empleo de los Estados Miembros en el periodo 2005-2008 (Consejo de la Unión Europea, 2005), esta estrategia pretende atraer más personas al mercado de trabajo con el fin de incrementar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social, al tiempo que se incrementa la flexibilidad de trabajadores y empresas para gestionar con éxito el cambio.

Proporcionar una educación de alta calidad es fundamental para que la ciudadanía europea se encuentre preparada para hacer frente a los retos de la globalización. Si las empresas no pueden encontrar personas con las cualificaciones requeridas en Europa buscarán otros emplazamientos para sus inversiones. Por ello, resulta preocupante comprobar que los adultos europe-

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

os tienen un nivel de educación inferior al de otros países industrializados¹⁹² y que la UE invierte menos en educación superior que muchos de sus competidores¹⁹³ (Comisión Europea, 2006i, pág. 4).

Cuadro A. 3 Número de años de educación reglada cursados por la población de 15 a 64 años

	1960	1980	2000
Alemania	9,52	12,65	12,95
Reino Unido	9,11	11,57	13,12
Bélgica	7,39	9,24	10,84
Francia	6,73	9,34	10,73
Rumanía	7,22	8,31	10,00
China	2,26	4,10	5,96
Japón	9,48	11,20	12,61
Estados Unidos	10,18	12,19	12,63

Fuente: Tomado de Cohen y Soto (2001). Elaboración Propia.

Las medidas de la Comisión ponen especial énfasis en potenciar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad (Comisión Europea, 2007n). En numerosos Estados miembros uno de cada tres jóvenes sigue desempleado un año después de haber abandonado el sistema educativo. Por este motivo, desde la Comisión se anima a los Estados miembros a utilizar el Fondo Social Europeo para proporcionar a los jóvenes itinerarios de transición entre la enseñanza y el trabajo, en particular en los casos en los que los sistemas de formación profesional se encuentran menos desarrollados.

Otro aspecto relevante de las políticas de empleo es el de la movilidad laboral. La movilidad no constituye un objetivo en si mismo, pero puede contribuir a crear más y mejores empleos, a

¹⁹² En 2006 sólo un 22,9% de la población europea de entre 25 y 64 años había realizado estudios de tercer grado frente a un 39% en los Estados Unidos y un 37% en Japón.

¹⁹³ La influencia del capital humano en el crecimiento económico es un tema de estudio continuado y cabe distinguir al menos tres corrientes distintas durante las dos últimas décadas. La idea de que el capital humano puede ser fuente de un crecimiento sostenido a largo plazo constituye uno de los elementos principales de la literatura sobre nuevo crecimiento a la que da comienzo Lucas (1988). Sin embargo, una revisión neoclásica iniciada por Mankiw, Romer y Weil (1992) describe el capital humano como otro input más, incapaz de generar un crecimiento endógeno. Y, más recientemente, adquiere influencia una nueva corriente revisionista encabezada por los estudios de Benhabib y Spiegel (1994), Pritchett (2001), y Bils y Klenow (2000) que considera que la influencia del capital humano en el crecimiento económico ha sido ampliamente exagerada. No obstante, los datos y la metodología empleados por los autores de esta última corriente han sido puestos en cuestión por estudios como el de Cohen y Soto (2007).

incrementar la productividad y a fortalecer la cohesión social. Resulta esencial una gestión activa del cambio para poder captar los beneficios de la globalización. Así, hay que eliminar las barreras que sólo sirven para intentar conservar puestos de trabajo de baja productividad.

En la actualidad la movilidad de los trabajadores europeos se encuentra restringida debido a múltiples factores: obstáculos legales y administrativos, el coste de la vivienda y su accesibilidad, el empleo de los cónyuges/parejas, la transferibilidad de las pensiones, las barreras lingüísticas, la falta de un mecanismo de convalidación de las cualificaciones en otros Estados miembros, etc. En consecuencia, sólo un 2% de la población activa de la UE vive en un Estado miembro que no es el de nacimiento¹⁹⁴.

El Plan de Acción de Movilidad Laboral 2007-2010 (Comisión Europea, 2007o) contempla cuatro líneas de actuación principales: la sensibilización sobre las ventajas de la movilidad, el refuerzo del servicio de empleo EURES en apoyo a la movilidad de los trabajadores y de sus familias, la mejora de la legislación y las prácticas administrativas (coordinación de los regímenes de seguridad social, etc.), y la implicación de todos los agentes públicos a favor de la movilidad.

Por otra parte, también en 2007 la Comisión aprueba la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012 (Comisión Europea, 2007t) con el objetivo de promover unas adecuadas condiciones de trabajo y reducir la siniestralidad laboral. El entorno de trabajo no sólo tiene una repercusión fundamental en términos humanos (enfermedades profesionales, accidentes laborales, etc.), sino que tiene una clara incidencia sobre el crecimiento económico y el empleo a largo plazo.

De tal forma, en línea con los avances ya obtenidos¹⁹⁵, la nueva estrategia propone el ambicioso objetivo de reducir un 25% la tasa global de accidentes de trabajo. Además, en el actual contexto de envejecimiento de la población activa, un reto específico consiste en la creación de

¹⁹⁴ Igualmente, según las estadísticas oficiales, sólo el 0,1% de los trabajadores de la UE cambia su residencia de un Estado miembro a otro anualmente (Comisión Europea, 2006n, pág. 16).

¹⁹⁵ Entre 2000 y 2004 la tasa de accidentes de trabajo mortales en la UE-15 disminuyó un 17% y el número de accidentes de trabajo que provocan una ausencia superior a tres días se redujo un 20%.

entornos laborales que permitan a los trabajadores participar plenamente y de forma productiva en la vida profesional hasta su vejez¹⁹⁶ (ergonomía, organización de espacios, etc.).

Las cuestiones analizadas hasta el momento, el empleo juvenil, la movilidad laboral y la seguridad y la salud en el trabajo, constituyen elementos relevantes de un concepto particularmente importante en el marco de las políticas públicas europeas de empleo ante el fenómeno de la globalización: la flexiseguridad. La flexiseguridad puede definirse como una estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral.

Esta estrategia asume que los ciudadanos necesitan cada vez más la seguridad del empleo y no la del puesto de trabajo. Por lo tanto, dado que hay que proteger a las personas y no los puestos de trabajo, las mejores iniciativas públicas son aquellas que contribuyen a mejorar el nivel de formación y las habilidades de los trabajadores, que de este modo disfrutan de la posibilidad de ocupar puestos de trabajo más satisfactorios y mejor remunerados.

Los trabajos realizados por la OCDE, la Organización Internacional de Trabajo y la Comisión Europea indican que las políticas de flexiseguridad han contribuido a lograr unos resultados claramente favorables que se caracterizan por tasas de empleo elevadas, tasas de desempleo reducidas y tasas relativas de pobreza bajas (por ejemplo, en Austria, Dinamarca y los Países Bajos). De tal forma, la flexiseguridad representa un concepto fundamental de la reformulada Estrategia de Empleo de la OCDE (OCDE 2006c) y también en la política de empleo de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2007z).

En concreto, la Comisión y los Estados miembros han llegado a un consenso en cuanto a que las políticas de flexiseguridad pueden concebirse y aplicarse a través de cuatro componentes que pueden reforzarse mutuamente (Comisión Europea, 2007z). El primero de estos componentes son las disposiciones contractuales flexibles y fiables. Una legislación estricta de protección del empleo reduce el número de despidos, pero también las posibilidades de reinserción en el mercado laboral tras periodos de desempleo (OCDE, 2007a, pág. 69-72).

¹⁹⁶ El Consejo Europeo de Barcelona de 2002 estableció el objetivo de elevar aproximadamente cinco años la edad media efectiva de retiro.

Además, las legislaciones estrictas de protección del empleo frecuentemente fomentan una serie de contratos que ofrecen escasa protección, suscritos a menudo por mujeres y jóvenes, y limitan la progresión a puestos de trabajo de duración indefinida (Algan y Cahuc, 2004), lo que en definitiva se traduce en una fragmentación del mercado laboral que la flexiseguridad trata de resolver.

El segundo componente es la elaboración de estrategias globales de aprendizaje permanente. La elevada participación en el aprendizaje permanente se ha relacionado positivamente con una alta tasa de empleo y una baja tasa de desempleo de larga duración (Comisión Europea, 2006n, págs. 102-110). No obstante, resulta fundamental encontrar vías para que el aprendizaje permanente se extienda a aquellos para quienes la necesidad de aprender es acuciante: trabajadores poco cualificados, trabajadores con contratos temporales, autónomos y trabajadores de más edad¹⁹⁷.

El tercer componente consiste en el diseño de un sistema de seguridad social moderno que ofrezca prestaciones de desempleo adecuadas, esto es, que proteja a los trabajadores en periodos de desempleo pero que no desincentive la búsqueda de empleo. El objetivo consiste en implantar sistemas de apoyo a la búsqueda de empleo que garanticen el equilibrio entre los derechos y las obligaciones de las personas desempleadas (OCDE, 2005d).

El cuarto y último componente son las políticas activas del mercado laboral. El gasto en políticas activas del mercado de trabajo es directamente proporcional a la reducción del desempleo global. En concreto, Bassani y Duval (2006) estiman que un incremento del 10% en el gasto en políticas activas de empleo reduce la tasa de desempleo en un 0,4%. De igual modo, se observa una relación positiva entre la eficacia de las políticas activas y legislaciones de protección del empleo menos severas (Kluve, 2006).

En esta misma línea, Beleva (1997) apunta que una intervención a tiempo no sólo reduce los costes a largo plazo del desempleo, sino también los problemas de salud y exclusión social asociados al mismo. Por su parte, De la Fuente y Ciccone (2002) han estimado que los ingresos de

¹⁹⁷ A menudo los únicos que se benefician de estas inversiones son los trabajadores altamente cualificados (OCDE, 2005c, pág. 18).

las personas que reciben formación ocupacional en el puesto de trabajo son, por término medio, un 5% más altos que los de aquellas personas que no la reciben.

Resulta significativo observar que, cuando se pregunta a los trabajadores acerca de la probabilidad de volver a encontrar empleo si son despedidos, los trabajadores franceses, cuya legislación proporciona una elevada protección del empleo, estiman que la probabilidad es muy baja, mientras que los trabajadores daneses, con una legislación de protección del empleo moderada, creen que tienen una probabilidad muy alta¹⁹⁸. Se trata del fenómeno conocido como paradoja de la inseguridad, ya que ha quedado demostrado que los trabajadores tienen percepción de mayor inseguridad en los países con políticas de protección laboral más estrictas (Comisión Europea, 2006n, pág. 88).

Desde el punto de vista del gobernador del Banco Central Europeo, aumentar la competitividad es la principal condición para que la globalización sea un éxito para los ciudadanos europeos y para ello se han de adoptar importantes reformas estructurales en el mercado laboral: primero, se ha de reducir la carga fiscal sobre los trabajadores con menos ingresos; segundo, se debe procurar que la evolución salarial sea acorde con la evolución de la productividad; tercero, se ha de elevar el nivel de cualificación de los trabajadores; y, cuarto, se deben adoptar estrategias activas para incentivar que los trabajadores de más edad continúen trabajando (Trichet, 2007a).

Según Trichet, es importante tener presente que la globalización ha modificado los efectos de transmisión de los shocks económicos. La mayor competencia supone una reducción del poder de negociación en precios de las empresas, con lo que las fuerzas competitivas pueden impedir que las empresas ajusten sus precios como lo harían en un entorno con poca competencia. En consecuencia, los shocks de los costes de producción (por ejemplo, debido a la presión al alza de los salarios), pueden tener menor impacto sobre la inflación doméstica, pero un mayor efecto sobre el empleo y la producción. Este cambio merece una cuidadosa reflexión por parte de

¹⁹⁸ Eurobarómetro especial nº261, 2006, pág. 27. Coherentemente con estos datos, en 2006 la globalización tiene connotaciones positivas para un 76% de los ciudadanos en Dinamarca (y para un 67% en Suecia), y por el contrario, tiene connotaciones negativas para un 61% de los encuestados en Francia (con tasas también muy elevadas en Grecia, Austria y Alemania).

los agentes sociales europeos y, muy especialmente, por parte de sindicatos y asociaciones de empresarios.

Sin lugar a dudas el diálogo social es un instrumento fundamental para abordar los cambios que plantea la globalización. En este sentido, un primer aspecto a reseñar es que ni las asociaciones de empresarios ni los sindicatos tienen una actitud frontalmente opuesta a la globalización. La mayoría de las organizaciones empresariales cree que la globalización tiene un efecto positivo global, mientras que gran parte de los sindicatos perciben este fenómeno como un hecho inevitable de la realidad económica y en gran medida asocian este concepto a los procesos de relocalización (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y del Trabajo, 2008).

Evidentemente, las preocupaciones de unos y otros son diferentes, aunque no contrarias. Los empresarios inciden en la necesidad de fortalecer la competitividad y solicitan políticas más ajustadas a sus necesidades como, por ejemplo, la disminución de la carga fiscal y de los costes laborales, una actitud más favorable a la inmigración, la simplificación de procedimientos burocráticos o la mejora de las infraestructuras. Por su parte, la preocupación de los agentes sindicales se centra en tratar que las respuestas a la globalización no supongan un deterioro del bienestar social y de las condiciones de trabajo. En muchos casos los sindicatos esperan que la Comisión adopte políticas sociales eficaces y haga un adecuado uso de los comités de empresa europeos¹⁹⁹. Al mismo tiempo, gran parte de los sindicatos apunta la necesidad de anticipar el cambio y de invertir en empleos altamente cualificados como respuesta a la globalización.

En conclusión, se advierte que las políticas europeas deben tratar de anticipar el cambio para minimizar los costes de la globalización y facilitar los procesos de transición. A estos efectos, la Unión debe potenciar la educación escolar y el aprendizaje permanente (lifelong learning) como instrumentos básicos para preparar a las personas a afrontar el cambio sin temor. Igualmente, se han de adoptar reformas estructurales para dotar de una mayor flexibilidad al mer-

¹⁹⁹ Según la Directiva 94/45 de la Comisión Europea en todas las empresas europeas que ocupen 1.000 o más trabajadores en los Estados miembros, y por lo menos, en dos Estados miembros diferentes, empleen 150 o más trabajadores en cada uno de ellos, se constituirá un comité de empresa europeo o un procedimiento de información o consulta a los trabajadores siempre que se haya formulado una petición en tal sentido (Directiva 94/45/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 1994).

cado de trabajo. Complementariamente, las autoridades públicas han de fomentar el diálogo social entre empresarios y sindicatos para identificar y atenuar los costes económicos y sociales de los ajustes que tengan lugar en periodos de transición.

A.4. POLÍTICA SOCIAL

Los Estados miembros de la Unión han desarrollado modelos sociales propios, reflejo de su historia y sus preferencias colectivas, pero todos ellos se basan en valores europeos comunes (Comisión Europea, 2005i). En primer lugar, las políticas económicas y sociales europeas se basan en valores como la solidaridad, la cohesión, la igualdad de oportunidades, la educación y la sanidad universal, la calidad de vida, el desarrollo sostenible, la participación de la sociedad civil, etc. Estos valores demuestran que Europa ha optado por una economía social de mercado y tienen su oportuno reflejo en los Tratados de la Unión Europea, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en la Carta de Derechos Fundamentales, etc.

En segundo lugar, los ciudadanos europeos tienen mayores expectativas con respecto al Estado que los ciudadanos asiáticos y americanos²⁰⁰. El sector público tiende a desempeñar un papel más destacado en materia de organización y financiación de los sistemas nacionales, bien a través de la regulación o del gasto público. Además, todos los Estados miembros tienen un elevado protagonismo en la prestación de servicios de interés general de calidad, uno de los elementos clave del desarrollo económico y social.

En tercer lugar, los sistemas nacionales se fundamentan sobre una sólida dimensión europea, de forma que, al contrario de lo que sucede en otras regiones del mundo, los sistemas nacionales son reforzados por las políticas desarrolladas a escala europea. Y, en cuarto lugar, existe una tradición sólidamente arraigada de diálogo social y cooperación entre gobiernos y sindicatos.

El proceso de integración económica constituye un referente fundamental del modelo social de la Unión. No en vano, este proceso ha contribuido de forma destacada a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, especialmente de los Estados miembros menos desarrollados.

²⁰⁰ En la UE-25 se dedica, como media, un 27% del PIB al gasto público en protección social, frente al 15% de los Estados Unidos y el 17% de Japón (Comisión Europea, 2005i, pág. 5).

Sin embargo, las políticas actuales no garantizan la justicia social. La Europa dinámica e innovadora de las telecomunicaciones e Internet coexiste con la Europa de los 19 millones de desempleados y la pobreza infantil. Los entornos globales competitivos son peligrosos en algunos aspectos y, de acuerdo con los valores europeos, el sector público debe intervenir en ayuda de los colectivos más vulnerables.

Todos los Estados miembros se enfrentan a un aumento de la demanda de los servicios sociales y a las consecuentes dificultades de financiación. Las políticas a favor del crecimiento económico y la generación de empleo deben reforzarse a través de sistemas sociales eficaces y la Agenda Social representa el principal instrumento de la Comisión a estos efectos (Comisión Europea, 2005j, 2008e).

La Agenda Social tiene un doble objetivo: primero, reforzar la confianza de los ciudadanos en el modelo social europeo a través de un amplio abanico de instrumentos (legislación, diálogo social, instrumentos financieros, etc.); y, segundo, promover la prosperidad y la solidaridad mediante acciones clave en torno al empleo, la igualdad de oportunidades y la integración social.

La globalización se caracteriza por una asimetría regional y sectorial en la difusión de sus beneficios y sus perjuicios. Así, mientras que los beneficios son a menudo difícilmente perceptibles, difusos y a largo plazo, aunque muy importantes para la economía en su conjunto, los costes suelen ser muy visibles, tangibles y concentrados en ciertas regiones y sectores, pero limitados a un nivel macroeconómico.

No obstante, existe un indicador macroeconómico sobre el que merece la pena llamar la atención, ya que proporciona indicios fundamentados de un aparente perjuicio para la sociedad europea, especialmente en lo que se refiere a una distribución equitativa de la riqueza: la participación de las rentas del trabajo en la riqueza del país.

En este sentido, hay que destacar que en las últimas décadas se ha registrado un considerable descenso de la participación de las rentas del trabajo en la renta nacional bruta. Esta cuota comenzó a descender en la mayor parte de los Estados miembros de la UE a mediados de los

80 y se encuentra actualmente por debajo de los niveles alcanzados en los años sesenta²⁰¹. Lo que es más interesante, esta pérdida se ha distribuido de forma desigual según el nivel de formación de la población, ya que ha aumentado la participación correspondiente a los trabajadores altamente cualificados, mientras que ha disminuido la de los trabajadores con baja cualificación.

En cuanto a las causas de esta evolución, el análisis econométrico pone de manifiesto que el progreso tecnológico y, en menor medida, la apertura al comercio internacional han desempeñado un papel protagonista. Por lo tanto, en la medida en que la globalización se encuentra positivamente correlacionada con estas tendencias, cabe concluir que la globalización ha influido en el descenso de la participación de las rentas del trabajo sobre la riqueza.

Evidentemente, la trayectoria de este indicador no significa que se haya producido un retroceso en el nivel de bienestar de los trabajadores europeos, ya que la apertura al exterior conlleva importantes ganancias económicas y sociales (acceso a una mayor variedad de bienes y servicios, precios más competitivos, etc.), que compensan con creces ese aparente perjuicio. Sin embargo, esta evolución sugiere la conveniencia de adoptar políticas que permitan reequilibrar la distribución del valor añadido entre capital y trabajo, y entre las distintas categorías de trabajadores según su nivel de cualificación.

Dejando a un lado esta cuestión macroeconómica, hay varios fenómenos empresariales particularmente reveladores de algunos impactos negativos a corto plazo como consecuencia de la globalización y el aumento de la competencia exterior: el cierre de empresas, las reestructuraciones y las deslocalizaciones asociadas a un determinado sector y concentradas en una región concreta²⁰². Así, un componente fundamental de las políticas sociales consiste en garantizar una buena gestión de las reestructuraciones. El bienestar de los ciudadanos europeos exige una rápida adaptación de los agentes económicos a profundos cambios socioeconómicos que con-

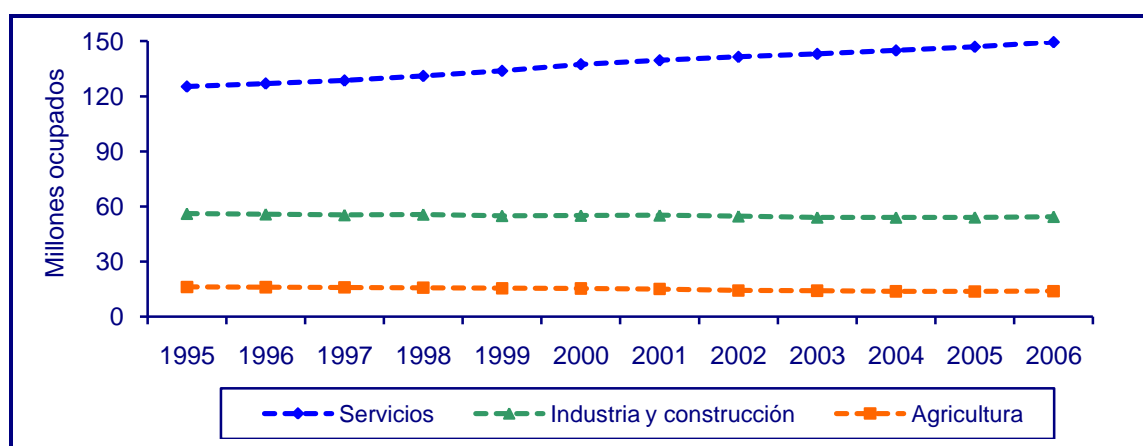
²⁰¹ Concretamente, en 2006 sólo un 57,8% de la renta nacional bruta de la UE-15 se asigna al trabajo frente al máximo del 69,9% registrado en 1975 (Comisión Europea, 2007s, pág. 240).

²⁰² Tampoco hay que olvidar otros aspectos socialmente menos traumáticos pero igualmente importantes a medio y largo plazo como el descenso de los beneficios empresariales o, incluso, las expectativas de un crecimiento más reducido (asociado a una menor creación de empleo).

ducen a la creación y desarrollo de nuevas actividades económicas, pero también a la pérdida de dimensión o incluso a la desaparición de algunas otras actividades.

Esta recomposición del tejido productivo conlleva ajustes que requieren una redistribución de los trabajadores entre diferentes actividades económicas. Sin embargo, la transición de los trabajadores de un sector a otro no se hace automáticamente. Las reestructuraciones de empresas conllevan costes que pueden ser muy elevados, y no sólo para los trabajadores directamente afectados, sino también para el conjunto de la economía local o regional. Por ello, para mantener la cohesión social característica del modelo social europeo es necesario aplicar políticas de acompañamiento que minimicen los costes sociales y promuevan la búsqueda de fuentes alternativas de empleo.

Gráfico A. 5 Evolución del empleo por sectores de actividad en la UE-27.



Fuente: Employment in Europe 2007. Comisión Europea. Elaboración propia.

En 2005 la Comisión aprueba un plan de acción para gestionar más eficazmente las reestructuraciones (Comisión Europea, 2005h). Este plan contempla las siguientes medidas: i) políticas horizontales para crear unas condiciones apropiadas para el desarrollo económico y tecnológico a largo plazo; ii) herramientas de análisis cualitativo y cuantitativo y de seguimiento de las reestructuraciones (el Observatorio Europeo del Cambio de Dublín y el Foro de Reestructuraciones); iii) instrumentos financieros para una mejor anticipación y gestión de las reestructuraciones (principalmente el Fondo Social Europeo); iv) mecanismos para el refuerzo del diálogo social sectorial (Comités de diálogo social sectorial europeos); y v) iniciativas para fomentar la responsabilidad social de las empresas.

A todas estas herramientas hay que añadir los instrumentos específicos para la intervención en caso de choques concentrados en algunos sectores o regiones. Las políticas europeas han de prever que, a pesar de los esfuerzos por mejorar la gestión del cambio, no siempre se podrán evitar situaciones puntuales de “crisis” con un marcado carácter regional o sectorial. En consecuencia, la Comisión se ha dotado de reservas para gestionar este tipo de imprevistos a través de los fondos estructurales (hasta un 1% de la dotación “Convergencia” y un 3% de la dotación “Competitividad”, por año y Estado miembro).

En todo caso, se ha de reseñar que el fenómeno de las reestructuraciones no es nuevo. La Unión desarrolla desde hace años políticas e instrumentos en este ámbito, comenzando por la siderurgia y, más recientemente, la construcción naval y la industria textil. Es más, estas acciones no se refieren únicamente a sectores en dificultad y durante los últimos años se han creado grupos sectoriales de alto nivel para definir las perspectivas estratégicas de muchos sectores.

En relación con estas cuestiones, resulta interesante apuntar que según Storrie (2006 y 2007), no hay pruebas de un incremento sustancial de los procesos de relocalización internacional; menos del 8% de los puestos de trabajo eliminados debido a procesos de reestructuración se encuentran relacionados con la relocalización internacional de las actividades de las empresas, esto es, una fracción muy pequeña de los aproximadamente 165 millones de puestos de trabajo de la UE-15²⁰³. No obstante, el número de puestos de trabajo eliminados debido a la relocalización internacional no equivale al número total de puestos de trabajo perdidos debido a la presión competitiva del exterior (despidos, empleos no generados, etc.).

²⁰³ En la mayor parte de los países industrializados la potencial pérdida de empleo asociada con la relocalización de la producción se ha convertido en tema de debate (Blinder (2006), Kirkegaard (2005), OCDE (2006b)). Según la OCDE (2006b), el número de puestos de trabajo potencialmente afectados por la relocalización internacional es sustancial: un 19% del empleo de la UE-15 y un 18% de los Estados Unidos podría verse afectado (límites más elevados).

Cuadro A. 4 Casos de reestructuración que implican una pérdida de puestos de trabajo y relocalización internacional de actividades en la UE-15, 2003-2006.

	Total casos que implican una pérdida de puestos de trabajo*		Casos relacionados con proceso de relocalización internacional actividad**		Relocalización Internac. s/Total casos (%)	
	Nº Casos	Recorte de empleo	Nº Casos	Recorte de empleo	Nº Casos	Recorte de empleo
03	745	525.389	55	47.011	7,38	8,95
04	745	662.986	89	45.241	11,95	6,82
05	1.049	657.072	112	63.894	10,68	9,72
06	936	600.346	100	38.144	10,68	6,35
2006	3.475	2.445.793	356	194.290	10,24	7,94

* Se recogen únicamente los casos que implican un recorte de al menos 100 puestos de trabajo.

** Se consideran casos de relocalización internacional los que representan un traslado de actividad fuera de la UE. Incluyen los traslados a los Nuevos Estados miembros de la UE.

Fuente: Observatorio de Reestructuraciones Europeo. Tomado de Storrie (2007).

El detalle por sector de actividad refleja que la mayor parte de los casos todavía afectan a empresas industriales. Más concretamente, se observa una tendencia a la relocalización de actividades de nivel tecnológico medio (maquinaria eléctrica, equipos de oficina y automoción) desde la UE-15 hacia los nuevos Estados miembros y, en menor medida, hacia los países asiáticos. A su vez, se aprecia una tendencia a la relocalización de ramas con un contenido tecnológico bajo (textil y confección y maquinaria eléctrica), desde los nuevos Estados miembros hacia los países asiáticos, sobre todo, China y la India.

En el sector servicios sólo se registran importantes procesos de relocalización en la banca y seguros²⁰⁴. No obstante, al analizar la tipología de las tareas se comprueba que algo más de la mitad de los puestos de trabajo afectados son empleos de producción "pura" y que otra parte muy relevante de los empleos relocalizados se refieren a personal de apoyo de las empresas industriales (atención telefónica, operaciones financieras y administrativas, informática, etc.).

Según Storrie (2007), uno de los principales problemas para gestionar estos procesos reside en la enorme dificultad para anticipar el tipo de puesto de trabajo que se verá positiva o negativamente afectado por la globalización. Las empresas tienen posibilidad de relocalizar determinadas tareas de la cadena de valor añadido, con lo que las políticas públicas deben cambiar su

²⁰⁴ A diferencia de lo que sucede con los sectores industriales, las actividades del sector servicios que se eliminan en la UE-15 se relocalizan, sobre todo, en China y la India.

enfoque para dejar de pensar en las empresas como unidades indivisibles y orientarse a determinadas funciones dentro de las empresas.

Ante esta situación de incertidumbre, habilidades genéricas como la capacidad para resolver problemas, las habilidades de comunicación o la capacidad para aprender rápidamente pueden ser las más adecuadas para que los trabajadores se encuentren en buena disposición para afrontar los cambios estructurales. En este sentido, las políticas deberían centrarse más en las capacidades de los individuos que en la situación de los sectores. De igual modo, estas capacidades deberían ser fomentadas a través de políticas de trabajo activas y, sobre todo, a través de una buena educación escolar.

El análisis del papel desempeñado por los gobiernos nacionales en los procesos de relocalización refleja que, en general, se han cumplido las directivas europeas sobre ayudas estatales y competencia. Apenas se han producido casos de intervención mediante trabas para evitar que una empresa se traslade al extranjero, aunque si es más habitual la actuación pública para mejorar las condiciones del entorno local y tratar así de disuadir a las empresas (por ejemplo, en Bélgica con Volkswagen o en Suecia el caso de Saab). En otros casos los gobiernos prefieren articular medidas de apoyo para moderar los efectos negativos de las relocalizaciones (como el plan de apoyo a la industria del textil en España).

Una de las iniciativas más importantes adoptadas por la UE en el campo de las políticas sociales, aunque estrechamente relacionada con las políticas de empleo, es la puesta en marcha del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) en apoyo a las personas que padecen las consecuencias adversas de la globalización y como símbolo de solidaridad entre quienes se benefician del libre comercio y quienes se enfrentan a la pérdida de su puesto de trabajo²⁰⁵.

En concreto, la creación del FEAG se produce en diciembre de 2006 (Reglamento (CE) N° 1997/2006) con el fin de “ayudar a los trabajadores despedidos como consecuencia de grandes cambios estructurales en los patrones del comercio mundial provocados por la globalización,

²⁰⁵ Se ha de mencionar que el FEAG no representa una iniciativa particularmente novedosa. Por ejemplo, en los Estados Unidos desde 1962 se encuentra en funcionamiento el fondo de Asistencia para la Adaptación al Comercio, un programa con financiación federal para facilitar asistencia a los trabajadores afectados por las importaciones de países extranjeros y los procesos de traslado de producción a determinados países extranjeros.

cuando dichos despidos tengan una incidencia negativa importante en la economía regional o local²⁰⁶. De acuerdo con lo anterior, el FEAG contempla dos tipos de situaciones: i) un incremento importante de las importaciones en la Unión Europea; y ii) una disminución acelerada de la cuota de mercado en la UE en un determinado sector o deslocalizaciones hacia terceros países²⁰⁷.

En cuanto a las actividades a financiar, se prevé destinar los fondos del FEAG a tres tipos de políticas activas²⁰⁸: asistencia en la búsqueda de empleo y formación profesional personalizada, medidas especiales de duración limitada (por ejemplo, ayudas a la movilidad), y medidas para incentivar a los trabajadores para que permanezcan o se reintegren en el mercado laboral (sobre todo a los trabajadores de más edad y a los trabajadores con discapacidades). Y, en lo que se refiere a la gestión, hay que reseñar que únicamente los Estados miembros pueden solicitar el apoyo del FEAG. Además, con carácter general se establece el requisito de que un 50% del importe de las ayudas sea cofinanciado a través de fondos nacionales.

En todo caso, la puesta en marcha del FEAG plantea algunos interrogantes en cuanto al diseño y a la justicia social de este instrumento. La casuística de las personas afectadas por procesos de reestructuración puede justificar el diseño de políticas activas de empleo específicas, con características diferentes a las elaboradas para el conjunto de personas desempleadas. No en vano, este colectivo se distingue del resto de personas desempleadas, sobre todo, por haber padecido la pérdida de un capital asociado a una empresa específica (Storrie, 2007), entendiéndose como tal las ventajas relacionadas con la experiencia laboral acumulada en una determinada empresa²⁰⁹ (habilidades específicas, complementos salariales, etc.).

²⁰⁶ Se considera que existe una “incidencia negativa importante en la economía regional o local”, cuando se registra: i) el despido, durante un periodo de cuatro meses, de al menos mil trabajadores de una empresa en un Estado miembro (incluidos los asalariados despedidos por los proveedores o los transformadores de productos de dicha empresa), ii) el despido, durante un periodo de nueve meses, de al menos mil trabajadores, en particular de pymes, en un sector del nivel 2 de la CNAE en una región, o dos regiones contiguas en el nivel NUTS II; y iii) en los pequeños mercados laborales o en circunstancias excepcionales, cuando los despidos tengan un grave impacto en el empleo y la economía local.

²⁰⁷ Aparentemente el FEAG no contempla las consecuencias negativas sobre el empleo de una reducción de las exportaciones.

²⁰⁸ Las medidas pasivas de protección social se encuentran explícitamente excluidas.

²⁰⁹ Aunque no se advierten características diferenciadoras entre las personas afectadas por un proceso de reestructuración debido al impacto del comercio exterior y las personas afectadas por procesos de reestructuración con otro tipo de causas.

Evidentemente la fórmula más rápida para recuperar ese capital consiste en aplicar medidas para que estos trabajadores consigan rápidamente un trabajo. En algunos estudios se apunta que en el marco del FEAG puede ser interesante subvencionar parte del salario de estos trabajadores e incentivar así su contratación por parte de otras empresas (OCDE, 2005e; Wasmer y Weizsäcker, 2007). Sin embargo, Storrie (2007) se posiciona firmemente en contra de esta medida y argumenta que este tipo de actuaciones puede actuar en contra de otros colectivos desempleados (jóvenes, parados de larga duración, inmigrantes, etc.), que en términos de equidad tendrían más derecho a estas ayudas públicas.

En efecto, resulta bastante difícil encontrar razones para otorgar un trato preferente a un grupo de individuos simplemente sobre la base de que han perdido su empleo en una empresa determinada (habitualmente de gran tamaño). Hay que tener presente que el FEAG no es sino un instrumento de las políticas activas de empleo, y que como tal tiene como fin último contribuir a mejorar la eficiencia del mercado. En este sentido, las actuaciones de asesoramiento laboral, de formación o incluso las ayudas a la movilidad geográfica pueden ser más adecuadas bajo los criterios de la equidad social.

Un problema clásico de los mercados, especialmente del mercado de trabajo, consiste en la falta de información y en la asimetría de la información entre compradores (oferentes de empleo) y vendedores (demandantes de empleo). Este desajuste de información, al que en ocasiones se alude como desempleo friccional, es uno de los principales motivos del funcionamiento de los servicios públicos de empleo. Por este motivo, parece importante ayudar a los trabajadores mediante un intenso servicio de asesoramiento de búsqueda de empleo (Storrie, 2007).

En todo caso, el desajuste entre oferta y demanda también puede deberse al hecho de que los demandantes de empleo no posean las habilidades apropiadas. En estas situaciones, las autoridades públicas deben intentar que ese capital específico ligado a la empresa se convierta en un activo interesante para el mercado, por ejemplo, a través de la convalidación de las habilidades adquiridas en el puesto de trabajo (tal y como se recoge en el FEAG). Además, es importante facilitar una formación ajustada al mercado regional y, si no hubiera demanda para un perfil

profesional concreto, promover programas de educación más generalistas para la adquisición de competencias básicas (al estilo del modelo danés de educación y formación profesional).

Las autoridades públicas también deben tratar de mejorar la colaboración entre los agentes sociales durante los procesos de reestructuración. Este tipo de procesos se suele caracterizar por cierto oscurantismo y por disputas entre el grupo de propietarios-directivos y el de sindicatos-trabajadores²¹⁰. Los sindicatos suelen mostrar una oposición que tras largos y conflictivos procesos suelen culminar con relevantes concesiones por parte de los trabajadores (rebajas salariales, incrementos en la jornada de trabajo, etc.), dada la posición de fuerza en la que habitualmente se encuentran los empresarios²¹¹. Sin embargo, sería altamente beneficioso que directivos y sindicatos colaboraran en un clima de mayor confianza en la búsqueda de posibles alternativas a los procesos de reestructuración o, en su caso, en el diseño de medidas para que estos procesos sean lo menos traumáticos posibles (en Suecia y Dinamarca existen experiencias de este tipo).

Por otro lado, hay que tener presente que el interés del FEAG se ciñe en gran medida a la puesta en marcha de un instrumento específico para hacer frente a un tipo concreto de situación laboral adversa derivada de la globalización, ya que desde el punto de vista presupuestario su alcance es más bien limitado. En este sentido, hay que recordar que en el contexto del marco financiero 2007-2013 se prevé una asignación anual máxima de 500 millones de euros al FEAG, frente a los más de 11.000 millones de euros anuales que orientativamente se asignan al Fondo Social Europeo.

Finalmente, más allá de lo que sucede dentro de la Unión, las políticas sociales europeas no pueden ni deben ignorar los efectos de la globalización en el resto del mundo. En la Cumbre Mundial de 2000 de las Naciones Unidas la comunidad internacional se comprometió con los

²¹⁰ Aún más, incluso en el seno de cada uno de estos grupos suelen surgir conflictos entre directivos (y entre sindicatos) de distintas plantas de la empresa que compiten por la inversión y el empleo, con lo que las reivindicaciones a menudo adquieren tintes nacionales. Además, frecuentemente las indemnizaciones, el reciclaje profesional y otros aspectos fundamentales se negocian dentro de los Estados, lo que refleja el escaso impacto de los Comités de Empresa Europeos hasta la fecha.

²¹¹ Hay algunos trabajos empíricos que evidencian que en muchos países de la OCDE varios indicadores del proceso de globalización se encuentran negativamente correlacionados con el poder de negociación de los sindicatos (Dumont et al., 2005), y con la afiliación a los sindicatos (Dreher y Gaston, 2005).

Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre los que destaca el objetivo de erradicar la pobreza y el hambre. Sin embargo, en 2007 un 43,5% de los trabajadores gana menos de dos dólares diarios (OIT, 2008). La Agenda Social (Comisión Europea, 2006o), pero también la política de ayuda al desarrollo y la política de comercio exterior (Comisión Europea, 2004e) constituyen un marco fundamental para promover los valores europeos y guiar la globalización por los cauces de la justicia social.

A.5. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

El impacto económico de las políticas públicas de la Unión Europea no resulta fácilmente previsible, ya que depende de múltiples factores difíciles de estimar. En todo caso, la mayor parte de los estudios empíricos que tratan de cuantificar el impacto económico de las reformas promovidas por la Estrategia de Lisboa coinciden en señalar que estas medidas tienen un impacto positivo y significativo sobre la economía europea.

Algunos de estos estudios analizan la posible incidencia de políticas concretas. Así, por ejemplo, un estudio estima que, si la Unión alcanzara su objetivo de invertir un 3% del PIB en I+D en 2010, la productividad total de los factores sería un 0,8% mayor y la renta neta un 3% superior en 2010 (Comisión Europea, 2004d). De igual modo, en relación con las políticas educativas, se calcula que el aumento de un año en la educación puede producir un incremento de la productividad de entre un 8% y un 10% (De la Fuente y Doménech, 2006; Cohen y Soto, 2001).

No obstante, la literatura empírica sobre reformas estructurales y productividad demuestra que la actuación en áreas cruciales como la I+D, las TIC y la educación no es suficiente. Las condiciones del entorno y los incentivos de los agentes económicos son fundamentales para el crecimiento de la competitividad. En esta línea, varios estudios reflejan que el buen funcionamiento de los mercados y las condiciones de competencia son fundamentales para la productividad (Crespi, 2006; Nicoletti y Scarpetta, 2005; Ilzkovitz et al., 2007; Bayoumi et al., 2004).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

Uno de los estudios más completos elaborados por la Comisión (Comisión Europea, 2007q), cuantifica el impacto previsible de un paquete de políticas públicas en dos escenarios diferentes: en el Escenario I, la globalización, el progreso tecnológico y la producción industrial avanzan lentamente, pero la cuota europea de producción mundial es mayor; en el Escenario II, la globalización, el progreso tecnológico y la producción avanzan más rápidamente, pero la producción mundial se desplaza en mayor medida a Asia²¹².

El principal valor de estos escenarios consiste en la posibilidad de ilustrar los posibles efectos de las políticas públicas a largo plazo (el año 2025 en este caso). Así, hay que destacar que según este estudio el impacto de las políticas públicas resulta positivo en los dos escenarios contemplados, si bien es cierto que su efecto será tanto y más beneficioso cuanto más globalizado sea el futuro (incrementos adicionales en el PIB del 7,7% en el Escenario I y del 8,8% en el Escenario II). Igualmente, resulta interesante observar que previsiblemente las políticas de I+D+i tienen un mayor impacto potencial (3-3,5% del PIB), que el resto de medidas contempladas (reformas en el mercado interno, eliminación de barreras administrativas, políticas de eficiencia energética y fomento de las competencias profesionales).

Cuadro A. 5 Estimación del impacto sobre el PIB de algunas políticas marco de la UE-27*

(% incremento adicional del PIB)

	I+D+i	Mercado interno	Regulación	Eficiencia energética	Competenc. profesional	Total
o I	3,0	1,7	1,5	0,9	0,5	7,7
o II	3,5	2,3	1,6	0,8	0,6	8,8

* Los resultados reflejan el incremento en el % de PIB respecto al escenario base de la UE-27 hasta 2025 en el caso de que se consigan determinados objetivos por parte de las políticas públicas señaladas.
Fuente: Simulaciones de WorldScan. Tomado de Comisión Europea. European Competitiveness Report 2007. Propia.

En un plano sectorial, y en un contexto de previsible continuidad de la terciarización económica, resulta ilustrativo comprobar que las políticas públicas tienen su efecto más beneficioso en los sectores más expuestos ya en la actualidad a la competencia internacional y que previsiblemente se verán más afectados por la globalización: el sector de la electrónica, el sector de fabricación de equipo de transporte, el sector de otra maquinaria, el de textil y confección, y el

²¹² El escenario II se crea sobre mercados de bienes y servicios nacionales bien engrasados, con barreras al comercio que se reducen progresivamente como consecuencia de sucesivas rondas de liberalización. Para consultar información más detallada sobre estos escenarios se recomienda consultar Lejour y Verweij (2007).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE
EL DESPERTAR ECONÓMICO DEL GIGANTE CHINO

sector de productos químicos, caucho y plástico. Igualmente, el sector de investigación y desarrollo sería otro gran beneficiado de las políticas públicas, aunque en este caso se trataría de un efecto directo de la adopción de un paquete de medidas para el desarrollo de la I+D+i.

Cuadro A. 6 Previsión de la cuota de producción mundial de la UE-27 por sectores en dos escenarios hipotéticos*

(% cuota de producción mundial)

	2005	Escenario I - 2025		Escenario II - 2025	
		Sin políticas	Con Políticas	Sin políticas	Con Políticas
Carbón, petróleo y minerales	14,3	11,6	11,9	11,8	12,0
Industria	19,2	16,5	17,8	18,4	19,8
Productos de alimentación	26,9	22,7	23,5	23,0	23,9
Textil y confección	19,3	13,9	16,2	9,7	11,5
Industria química	25,6	21,8	23,4	25,9	28,7
Imprenta y edición	27,8	23,4	24,4	24,6	25,6
Caucho y plástico	27,7	20,7	23,5	21,1	26,3
Metales no metálicos	28,6	21,5	22,7	24,9	26,2
Metales básicos	26,2	19,0	20,8	18,6	21,0
Industria electrónica	22,1	12,9	19,0	7,7	13,7
Industria de transporte	29,3	23,5	27,6	24,8	31,0
Industria textil y de cuero	28,5	19,0	22,1	17,7	21,4
Industria de investigación y desarrollo	22,5	18,9	29,8	18,6	30,8
Industria de transporte aéreo	25,5	22,0	23,1	23,5	24,7
Industria de transporte marítimo	24,8	19,3	20,9	21,0	22,5
Industria de transporte terrestre	23,4	20,0	21,5	20,6	22,0
Industria de maquinaria	24,8	20,6	21,8	20,7	21,8
Industria financiera	21,7	18,7	19,7	19,1	20,0
Servicios empresariales	29,1	26,2	27,7	27,5	28,9
Servicios	28,1	23,8	25,8	24,2	26,0

* El descenso de la cuota mundial de producción en la UE-27 no debe ser confundido con un proceso de estancamiento o disminución de la producción.

Fuente: WorldScan. Tomado de Comisión Europea. European Competitiveness Report 2007. Elaboración propia.

Previsiblemente, la industria dará empleo a un número mucho más reducido de personas que en la actualidad (incluso en la RPC el empleo industrial se reducirá), y tendrá un menor peso en la economía. Las empresas industriales más exitosas actuarán como ensambladores de componentes y liderarán cadenas de valor globales. Así, las empresas industriales producirán y tendrán más trabajadores fuera de Europa e, igualmente, el capital de las empresas, al menos el de las más grandes, se encontrará mucho más internacionalizado.

Por otra parte, aunque no está claro cuáles serán las tecnologías emergentes más exitosas (microsistemas electromecánicos, materiales avanzados, bio/nanotecnologías, etc.), parece seguro

que el conocimiento se convertirá en un activo todavía más importante. En consecuencia, probablemente se evolucionará hacia modelos de organización más complejos, caracterizados por el trabajo en red con proveedores, clientes, competidores y otras fuentes externas de conocimiento como organismos de investigación y universidades.

Por último, la evolución de la industria también dependerá de la capacidad de las empresas europeas para capitalizar oportunidades derivadas de algunos retos globales como el envejecimiento demográfico o el cambio climático. Europa afronta algunos de estos fenómenos antes que muchos de sus competidores, con lo que disfruta la oportunidad de establecer una posición de liderazgo en los mercados de bienes y servicios asociados a estos cambios (cuidado de la salud, ocio de personas mayores, tecnologías para la eficiencia energética, reciclaje, etc.).