



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Doble grado en Derecho y en Relaciones  
Internacionales  
Trabajo Fin de Grado

**La Inversión Extranjera Directa de  
China en la Unión Europea**  
Desafíos Regulatorios

Estudiante: **Ángela Yubero Gutiérrez**

Director: Prof. Robert Andrew Robinson

Madrid,  
Junio de 2022

## RESUMEN

El marcado proceso de desarrollo económico chino en los últimos tiempos, unido al creciente flujo de inversión extranjera directa en la Unión Europea, constituyen un fenómeno que, significativamente desde 2016, ha suscitado el debate en el seno de las instituciones europeas y nacionales. El objeto de estudio tratará de dilucidar cómo conciliar una política abierta a la inversión china, con los mecanismos de control pertinentes a efectos de salvaguardar la integridad y seguridad del capital de la Unión Europea, así como sus infraestructuras y activos estratégicos.

Inversión que encontrará su fundamento explicativo en el paradigma ecléctico (OLI) del economista John Harry Dunning. Mediante el mismo, por un lado, se adentrará en los factores concretos que la Unión Europea como destino de inversión presenta de cara al inversor chino. Inversor cuyos motivos para invertir variarán en función de una división geográfica, de propiedad y sectorial. Y, por otro lado, a través de dicho marco teórico se respaldará la idea de la inminente necesidad de alcanzar una mayor reciprocidad en las relaciones de inversión UE-China, marcadas hasta la fecha por un desequilibrio apreciablemente favorable a Pekín.

Tras evaluar teóricamente y mediante un estudio de caso específico este nuevo paradigma caracterizado por la internacionalización, avance y apertura del mercado chino y sus empresas; se concluirá que efectivamente, se requiere de la implantación de mecanismos regulatorios complementarios a los que se disponían anteriormente, como es el Reglamento para el Control de las Inversiones Extranjeras Directas en la Unión Europea. Reglamento aplicable desde 2020 que, como se defenderá, ha de ir entrelazado con un Acuerdo Bilateral de Inversiones entre la Unión Europea y China con el fin de optimizar al máximo los beneficios de estos flujos de inversión. Entendimiento cuyo éxito garantizará una relación recíproca, beneficiosa y ambiciosa entre dos de las potencias económicas más grandes del globo.

**Palabras clave:** inversión extranjera directa, acuerdo bilateral de inversiones UE-China, desafíos regulatorios, mecanismos de control de la IED, industria de la alta tecnología, infraestructuras críticas, reciprocidad.

## ABSTRACT

The sharp process of Chinese economic development in recent times, coupled with the growing flow of foreign direct investment into the European Union, is a phenomenon that, significantly since 2016, has sparked debate within European and national institutions. The object of study will seek to elucidate how to reconcile an open policy to Chinese investment, with the relevant control mechanisms in order to safeguard the integrity and security of European Union's capital, as well as its strategic infrastructures and assets.

Investment that will find its explanatory basis in the eclectic paradigm (OLI) of the economist John Harry Dunning. Through it, on the one hand, we will delve into the specific factors that the European Union as an investment destination presents in the eyes of the Chinese investor. Investors whose motives to invest will vary according to a geographical, ownership and sectoral division. And, on the other hand, the theoretical framework will support the idea of the imminent need to achieve greater reciprocity in the EU-China investment relations, dominated to date by a markedly pro-Beijing imbalance.

After theoretically evaluating and by means of a specific case study this new paradigm characterised by the internationalisation, progress and opening of the Chinese market and its companies; it will be concluded that the implementation of regulatory mechanisms complementary to those previously available, such as the Regulation for the Control of Foreign Direct Investment in the European Union, is indeed required. A Regulation applicable since 2020 which, as we will argue, must be intertwined with a Bilateral Investment Agreement between the European Union and China in order to optimise the benefits of these investment flows to the maximum. An understanding whose success will guarantee a reciprocal, beneficial and ambitious relationship between two of the world's largest economic powers.

**Keywords:** foreign direct investment, EU-China bilateral investment agreement, regulatory challenges, FDI control mechanisms, high tech-industry, critical infrastructure, reciprocity.

## ÍNDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS EMPLEADAS</b> .....	6
<b>CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES PREVIAS</b> .....	7
1. INTRODUCCIÓN .....	7
2. CUESTIÓN OBJETO DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA .....	9
3. RELEVANCIA DE LA MATERIA.....	10
<b>CAPÍTULO II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA IED CHINA EN LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	11
1. MARCO DE LA IED EN LA UNIÓN EUROPEA PREVIO A LA ENTRADA EN VIGOR DEL REGLAMENTO (UE) 2019/452 .....	11
2. PLANO HISTÓRICO DE LA APERTURA DE LA IED CHINA.....	15
3. VENTAJAS Y DESAFÍOS DE LA IED CHINA EN LA UE .....	20
<b>CAPÍTULO III. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO</b> .....	25
1. PLANTEAMIENTO INICIAL .....	25
2. PARADIGMA ECLÉCTICO. PROPIEDAD, LOCALIZACIÓN E INTERNALIZACIÓN.....	26
<b>CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN</b> .....	28
1. APLICACIÓN DEL MARCO TEÓRICO EXPLICATIVO A LA IED CHINA .....	28
<b>1.1. Aplicación del Paradigma Ecléctico al caso de China</b> .....	28
<b>1.2. Estudio de caso. Alemania como país referente en la UE en lo relativo a la IED china</b> .....	33
2. ACUERDO BILATERAL DE INVERSIONES UE-CHINA (CAI).....	39
<b>2.1. Exigencia de reciprocidad en la entrada de flujos de inversión de la UE en el Estado chino. Acuerdo Bilateral de Inversiones UE-China (CAI)</b> .....	39

3. REGLAMENTO (UE) 2019/452 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 19 DE MARZO DE 2019 PARA EL CONTROL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN LA UNIÓN .....	46
<b>3.1. Contexto de aprobación y contenido material del Reglamento (UE) 2019/452..</b>	<b>46</b>
<b>3.2. Aplicación del reglamento (UE) 2019/452.....</b>	<b>48</b>
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>61</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS EMPLEADAS**

EE.UU: Estados Unidos

EM: Estado Miembro

EMN: Empresa Multinacional

FGC: Fujian Grand Chip Investment

FyAs: Fusiones y Adquisiciones

GI: Greenfield Investment

IED: Inversión Extranjera Directa

LOF: Liability of Foreignness

MOFCOM: Ministerio de Comercio de la República Popular de China

OLI: Ownership, Location, Internalization

OMC: Organización Mundial del Comercio

SAFE: Administración Estatal de Divisas

SASAC: Comisión de Supervisión y Administración de Activos de Propiedad Estatal

SDRC: Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma

SOE: State-owned Enterprise

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

## CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES PREVIAS

### 1. INTRODUCCIÓN

La entrada de inversión extranjera directa (IED) procedente de China en la Unión Europea (UE) y su crecimiento ininterrumpido desde la crisis financiera global de 2008, constituyen un fenómeno que suscita tanto interés como alerta. De esta manera, se presenta una situación en la que, si bien por un lado, esta entrada de capital puede comportar ventajas considerables en términos de creación de empleo y el enriquecimiento de la plantilla laboral a raíz de las relaciones interculturales; aportación de nuevos métodos de resolución de problemas o prácticas de gestión; y mejora del nivel de vida de la población en términos generales. Por otro lado, puede conllevar riesgos para el propio conglomerado empresarial nacional, sus recursos y sectores estratégicos; incidiendo en la economía de cada Estado, así como en la estabilidad política y, limitando su capacidad autónoma de controlar aquellas operaciones que se llevan a cabo dentro de sus fronteras soberanas.

Sin dejar de lado las implicaciones que tal inversión podría poseer y, de hecho, posee, en el ámbito de la seguridad. Y, más cuando la UE está viviendo tiempos convulsos, repletos de incertidumbre e inestabilidad tanto a nivel regional como global, con ciberataques cada vez más difíciles de rastrear, amenazas híbridas, los conflictos geopolíticos o el terrorismo que siempre acecha. Conjunto de factores que sin duda van a marcar y delimitar el *modus operandi* del tejido empresarial y las autoridades europeas hacia la inversión procedente del exterior. En el caso concreto que nos concierne, hacia la entrada de las compañías chinas.

Esta coyuntura es aún más complicada si se tiene en cuenta la diversidad de Estados miembros (EMs) que componen la UE, unos más abiertos a la recepción de IED - ya sea en forma de *greenfield investments* (inversión en nuevas instalaciones (GIs)) o mediante fusiones y adquisiciones (FyAs) - y otros más proteccionistas y menos dispuestos a regular dicho acceso de forma flexible. Es por ello por lo que, a raíz de la profunda integración de la que se caracteriza la UE, la IED en un determinado Estado miembro puede suponer peligros hacia el orden público o seguridad de otro Estado miembro, incluso afectar a la UE en su conjunto (Comisión Europea, 2021).

Consecuentemente, se revela necesario y conveniente, el diseño de una regulación común a los EMs en el ámbito de la IED. Fomentando la cooperación y la transparencia de la información entre los mismos hacia la entrada de capital en sus fronteras.

Como respuesta a esta problemática, el 11 de octubre de 2020, entró en vigor el Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo para el Control de las Inversiones Extranjeras Directas en la Unión. Su diseño y aplicación servirán para armonizar lo máximo posible estos flujos de capital externo, sobre todo en términos de seguridad nacional, y evitar situaciones de inseguridad jurídica en consecuencia. Inseguridad que, al fin y al cabo, desincentiva la inversión externa, al carecer los inversores de criterios de entrada al continente europeo suficientemente homogéneos, en razón de la diversidad de regulaciones y procedimientos de aprobación otorgados por cada Estado miembro. Así señalaba Valdis Dombrovskis, comisario de Comercio y vicepresidente económico de la Comisión Europea:

“The EU is and will remain open to foreign investment. But this openness is not unconditional. To respond to today's economic challenges, safeguard key European assets and protect collective security, EU Member States and the Commission need to be working closely together. If we want to achieve an open strategic autonomy, having an efficient EU-wide investment screening cooperation is essential. We are now well equipped for that” (Comisión Europea, 2020: 1).

No sin pasar por alto que, la regulación mencionada, ha de ir entrelazada con un Acuerdo Bilateral de Inversiones entre la UE y el Estado chino (*EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI)*). Acuerdo de Inversiones (a día de hoy paralizado<sup>1</sup>), que se revela como una herramienta fundamental para acordar con China condiciones de reciprocidad con respecto a la IED procedente de Europa en su territorio; así como para garantizar seguridad jurídica a ambos

---

<sup>1</sup> Fue en marzo de 2021 cuando cuatro funcionarios chinos fueron sancionados por la UE a raíz de las vulneraciones de derechos humanos que se están dando en el país, y, más específicamente, con respecto a la minoría uigur en la región de Xinjiang. China, no tardó en reaccionar a esta condena, sancionando de vuelta a varios individuos y entidades de la UE. Dejando por tanto suspendido el acuerdo: “Los eurodiputados condenan las recientes sanciones chinas contra legisladores de la UE y no considerarán ninguna conversación sobre la ratificación del acuerdo UE-China mientras permanezcan” (Parlamento Europeo, 2021).

flujos de inversiones y aumentar la uniformidad de criterios. Todo ello guiado por el objetivo de llegar a la máxima eficiencia, reduciendo los diversos riesgos que se analizarán *a posteriori* y maximizando los beneficios de esta inversión que tanto interesa a ambas partes.

## 2. CUESTIÓN OBJETO DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

El propósito de este trabajo es adentrarse en el estado actual de la cuestión en lo concerniente a la inversión extranjera directa de China en la UE. Para ello, se explorará en primera instancia la trayectoria histórica de la inversión china desde su apertura al exterior, con el objeto de conocer su evolución y en qué situación presente de desarrollo se encuentra. Acto seguido, tras esta contextualización, se examinará el marco teórico determinante para entender los incentivos y esencialmente, los motivos, de la inversión china en Europa. Inversión marcada por una diferenciación sectorial, geográfica y de propiedad en el continente europeo que encontrará su base explicativa en las teorías expuestas.

De esta manera, mediante un análisis del trasfondo histórico y teórico, así como del estudio de la actual literatura experta en la materia y la reciente aprobada regulación de la IED a nivel de la UE; se pretende estar al tanto de cómo optimizar los beneficios que supone la inversión procedente de China hacia el continente europeo al mismo tiempo que minimizar los eventuales riesgos colaterales. Un balance que, como se justificará, guarda su respuesta en la aprobación de un Acuerdo de Inversiones entre la UE y China. Acuerdo que se revela crucial para poder adaptar la regulación europea de inversiones al *modus operandi* del conglomerado empresarial chino, sus ambiciones y las características singulares de su modelo económico, así como político.

Del mismo modo, y con el fin de otorgar pragmatismo al trabajo, se analizará, mediante un estudio de caso específico, la IED procedente de China en Alemania. Uno de los Estados miembros que atrae un mayor flujo de inversión por parte del gigante chino y cuyo ejemplo servirá a su vez para comprender más profundamente lo que busca China en el continente europeo.

Por tanto, se presenta una metodología analítica o teórica, a la que se sumará un enfoque más práctico, al dedicar una sección al caso alemán señalado y, al basarse en bibliografía experta

que combina un análisis descriptivo con estadísticas de flujos de inversión y bases de datos macroeconómicos.

Todo ello con el propósito de aclarar de manera crítica, con base en lo analizado, el por qué se requiere una regulación homogénea de la IED en Europa de manera general y con respecto a China en particular. Respondiendo por tanto a la cuestión de cómo potenciar al máximo las ganancias que presentan estos flujos externos en un mundo cada día más interconectado.

### 3. RELEVANCIA DE LA MATERIA

Primeramente, es preciso enunciar la gran relevancia que detenta la IED<sup>2</sup> en general para la UE y para sus EMs. La propia Comisión Europea, en las Orientaciones de aplicación del Reglamento para el Control de las Inversiones Extranjeras Directas, señala que la apertura de la UE hacia la inversión procedente del exterior, es considerada vital para su “crecimiento económico, competitividad, empleo e innovación” (Orientaciones de la Comisión Europea, 2020: 1).

Frente a esta necesidad de situar a la UE como destino idóneo para atraer flujos de capital del exterior, es imperativo al mismo nivel el mantenimiento de cierto control sobre la entrada de dichos capitales. Debate entorno a la supervisión de la IED que se ha acentuado todavía más con la crisis del Covid-19:

En este sentido, la emergencia de una pandemia global ha incrementado el riesgo de intentos externos encaminados a adquirir capacidades sanitarias o complejos de investigación, para, por ejemplo, el desarrollo de vacunas (Orientaciones de la Comisión Europea, 2020: 1). Capacidades en un entorno tan delicado como la sanidad, cuyo control por la UE es esencial que se mantenga, con el objeto de salvaguardar el bienestar de la ciudadanía europea. Y, no solamente la sanidad es una industria estratégica, sino que también lo son otros muchos sectores (altas tecnologías, armamentística, redes de transporte o comunicaciones, etc.). Sectores que se

---

<sup>2</sup> Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD), la IED es una inversión caracterizada por una relación a largo plazo, un interés y un control prolongados, ejercida por una entidad residente en una economía (denominada “inversor directo extranjero” o “empresa matriz”), en una empresa que reside en una economía que difiere de la primera (“empresa IED” o “empresa filial o filial extranjera”) (UNCTAD, 2007: 1).

analizarán al desarrollar la inversión procedente de China en la UE y la correspondiente justificación de ejercer cierto control sobre la misma.

## **CAPÍTULO II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA IED CHINA EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **1. MARCO DE LA IED EN LA UNIÓN EUROPEA PREVIO A LA ENTRADA EN VIGOR DEL REGLAMENTO (UE) 2019/452**

Es preciso destacar el papel que ocupa la UE como “mayor exportador de servicios y bienes manufacturados” del globo (Comisión Europea, 2019, citado en Damen, 2021: 3), y una de las regiones con mayor recepción de IED por parte de otras naciones: “The EU ranks first in both inbound and outbound international investments” (Comisión Europea, 2019). Datos que sorprenden aún más considerando que, de la población mundial, la UE solamente representa el 7% (Feás & Steinberg, 2019: 6). Acudiendo al *Kearney FDI Confidence Index*<sup>3</sup> de 2019, el mercado europeo se llevó 14 puestos de un total de 25. Situación que prácticamente se mantuvo tras la crisis del Covid-19 (con la cifra de 15 puestos), demostrando la fortaleza de la UE como destino de IED mundial (*vid.* Anexo A y B).

Esta fuerte posición económica que la UE detenta a escala internacional, no podría haberse ejercido sin darse el proceso de integración de la misma. En este sentido, se habla de: “unidad” como principio rector de la UE. Unidad que equivale a “cohesión interna” entre las diversas políticas nacionales de los EMs, y que, a lo largo del tiempo, ha ido consolidándose en cada vez más ámbitos: desde el mantenimiento de unos valores y principios comunes<sup>4</sup>, hasta el establecimiento de una política económica común y coordinada a nivel de la UE (Comisión Europea, 2017): “Sin cohesión interna, Europa no será capaz ni de afirmar su independencia política y económica frente al resto del mundo, ni de recuperar su influencia en la escena internacional, ni de asegurar su intervención en la política mundial” (Comisión Europea, 2017).

---

<sup>3</sup> Dicho índice se elabora a partir de una encuesta practicada cada año a ejecutivos procedentes de las principales compañías que operan a lo largo de todo el mundo. Información de carácter primario que designa aquellos mercados que poseen la mayor probabilidad de atracción de inversión en los tres años siguientes (Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index, 2022).

<sup>4</sup> Plasmados en los arts. 2 y 3 TFUE, como son, entre otros: “respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos” (art. 2 TFUE).

Así, de manera progresiva, los EMs han ido cediendo diversas competencias a la UE, con el fin de garantizar su mejor y más eficaz gestión a nivel comunitario y poder beneficiarse de una acción conjunta de cara al exterior. Competencias cuya cesión está delimitada en los Tratados constitutivos de la UE y que solamente ésta podrá ejercer siempre y cuando los EMs le hayan cedido expresamente o “atribuido” tales facultades a través de los mismos (“principio de atribución de las competencias”) (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2017: 71).

Como empuje decisivo hacia el mercado común europeo, se sitúa la Acta Única Europea. Firmado en 1986 y que entró en vigor en 1987, fue un documento que fijó el término del año 1992 como fin del plazo para la consecución o realización del mercado interior, con la consiguiente supresión de las barreras no arancelarias entre los países de la UE (Ratcliff et al., 2021: 2). Un objetivo ambicioso que, de manera progresiva, fue culminándose en años posteriores; erigiéndose un auténtico mercado interior y único: un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales están garantizados (Mangas Martín & Liñán Noguerras, 2017: 38).

En el seno de la UE, la IED pertenece a la Política Comercial Común, regulada por el artículo 207<sup>5</sup> del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y que es competencia exclusiva<sup>6</sup> de la UE a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009<sup>7</sup> (Ratcliff et al., 2021: 2). Competencia dirigida a suprimir las trabas a los flujos de IED en territorio europeo (EUR-lex, 2010).

No obstante, a pesar de la armonización<sup>8</sup> a escala europea de la IED, y con anterioridad a la entrada en vigor en 2020 del Reglamento, el control de la IED residía exclusivamente en cada

---

<sup>5</sup> “La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a (...) las inversiones extranjeras directas” (art. 207.1 TFUE).

<sup>6</sup> Ello implica que solamente la UE podrá legislar, así como formular actos jurídicos vinculantes en este ámbito, poseyendo por tanto competencia legislativa plena (art. 3 TFUE). Los Estados miembros podrán legislar solamente en la medida que la UE los habilite para ello (art. 2.1 TFUE).

<sup>7</sup> El Tratado extendió las competencias exclusivas de la Unión en el ámbito del comercio internacional, incluyendo entre las mismas la política comercial común y dentro de la misma, la IED. Como ilustración, es la propia UE la que, como único organismo, negocia acuerdos comerciales tanto bilaterales como multilaterales en representación de todos los EMs (Ratcliff et al., 2021: 2).

<sup>8</sup> Armonización europea de la IED que fue concretada en el Dictamen 2/15 del TJUE sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur. En virtud del mismo, la competencia de la UE en

Estado miembro. De manera que cada nación, sin mediar intervención alguna de las instituciones de la UE, estaba capacitada para aceptar o no, atendiendo a sus propios criterios, la inversión, en atención a su potencial incidencia en la seguridad, orden público y demás razones de imperioso interés general (Orientaciones de la Comisión Europea, 2020: 5).

En este sentido, si bien, en función del art. 63 TFUE, se garantiza la libre circulación de capitales tanto en el seno de la UE como con terceros Estados; por otro lado, se permite a los diversos Estados miembros, con base en el art. 65 TFUE, implantar las restricciones que estimen convenientes por razones de: “orden público, seguridad pública y salud pública en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad” (Orientaciones de la Comisión Europea, 2020: 4). Es aquí donde se situaba el mecanismo de control de la IED, bajo la competencia y criterio de cada Estado miembro. Y, lo que es más, la ejecución de las medidas necesarias en el seno de la defensa nacional (que es competencia exclusiva de los EMs), se asegura en el art. 346 TFUE, de manera que la protección de los intereses vitales para la seguridad de cada Estado miembro se garantiza frente a cualquier disposición aplicable de los Tratados de la UE.

Fue precisamente en 2016 cuando la IED procedente de china en la UE, alcanzando sus máximos históricos<sup>9</sup>, hizo brotar el debate acerca de las implicaciones económicas y, sobre todo, de seguridad, que los flujos de IED en general podían suponer al continente europeo (Grieger, 2017: 2). Una reacción que conllevó el consiguiente rechazo de diversas operaciones procedentes del Estado chino. No obstante, la negativa de cada Estado miembro, se ejecutó atendiendo a sus propias medidas y regulaciones en materia de seguridad nacional; y por tanto, se generó una marcada heterogeneidad de medidas a nivel europeo. Ello es porque, hasta hace menos de dos años<sup>10</sup>, la UE carecía de un marco de coordinación a nivel comunitario dirigido al control de la

---

materia de IED, abarca tanto la inversión “pre-establecimiento” (entrada y apertura) como aquella “post-establecimiento” (garantía de un trato no discriminatorio, justo y equitativo), evitando restricciones desmesuradas o sin justificación (González-Orús & Porras Belarra, 2020: 30).

<sup>9</sup> En 2020, el país chino se convirtió en el mayor socio comercial de la UE en el ámbito de los bienes, desplazando a Estados Unidos (EE.UU); presentando una cuota global del 16,1%, en contraposición al 15,2 % del país estadounidense (Damen, 2021: 4). No obstante, EE. UU sigue ocupando el primer puesto con respecto a los servicios (Eurostat, 2020).

<sup>10</sup> El Reglamento (UE) 2019/452 comenzó a aplicarse a partir del 11 de octubre de 2020.

IED por razones de seguridad u orden público; en contraposición a naciones como Australia<sup>11</sup> o EE.UU que ya llevaban implementando mecanismos armonizados (Reglamento (UE) 2019/452, 2019, párr. 5):

**Figura 1**

*FDI security-related screening procedures at Member-State level*

Country	Market access limitations or prohibitions	FDI scrutiny procedure formal or informal	FDI scrutiny practice		Sectors of FDI reviews/limitations	
			case-by-case scrutiny	automatic scrutiny	only defence	defence and/or other sectors
Belgium	✓(2015)	no	n/a	n/a	no	✓maritime transport
Bulgaria	no	no	no	no	no	no
Czech Republic	✓(2015)	no	n/a	n/a	no	✓banking, insurance and defence sectors
Denmark	✓	✓	no	✓	✓	✓electricity and gas infrastructure
Germany	no	✓	✓	no	no	✓
Estonia	no	no	no	no	no	no
Ireland	✓	no	n/a	n/a	✓	no
Greece	✓(2015)	no	n/a	n/a	no	✓land
Spain	✓	✓	✓(non-defence)	✓(defence)	no	✓
France	✓(2015)	✓	no	✓	no	✓
Croatia	✓(2016)	no	no	no	no	✓maritime transport, rail transport, etc.
Italy	✓(2015)	✓	✓	no	no	✓
Cyprus	✓(2015)	no	n/a	n/a	no	✓energy, TV/radio, etc.
Latvia	✓(2015)	✓(no legal framework)	✓(recently: energy, transport)	no	no	✓land
Lithuania	✓	✓	no	✓	no	✓
Luxembourg	no	no	no	no	no	no
Hungary	✓(2015)	no	no	no	no	✓farmland, defence industries, etc.
Malta	no	no	no	no	no	no
Netherlands	✓(2015)	✓(no legal framework)*	n/a	n/a	no	✓transport, energy, defence and security, etc.
Austria	✓(2015)	✓	no	✓	no	✓
Poland	✓	✓	no	✓	no	✓
Portugal	✓(2015)	✓	✓	no	no	✓
Romania	n/a	✓Supreme Defence Council, no action yet (2015)	n/a	n/a	no	✓
Slovenia	✓(2015)	no	no	✓	✓	no
Slovakia	no	✓(no legal framework (2016))	✓	no	no	✓
Finland	n/a	✓	✓(non-defence)	✓(defence)	no	✓
Sweden	✓	no	no	no	✓	no
United Kingdom	✓	✓	✓	no	no	✓

**Fuente:** Grieger, 2017: 6

<sup>11</sup> A modo de ilustración, se encuentra el *national interest test* de Australia. En virtud del mismo, toda inversión podrá ser revisada por el Departamento del Tesoro bajo la justificación de la protección de la seguridad nacional, e incluso se podrá instar a la cancelación de cualquier inversión ya aprobada ante riesgos eventuales de seguridad nacional (Foreign Investment Review Board, 2022).

La Figura 1 refleja la diversidad<sup>12</sup> que caracterizaba a estos flujos de inversión, de manera que las posiciones adoptadas por los Estados miembros recorrían un rango muy diverso, desde aquellas que no ejercían supervisión alguna de la IED; otras que ejecutaban tal control mediante un procedimiento formalizado al efecto y otras que llevaban a cabo un análisis caso por caso sin base en un marco jurídico previo<sup>13</sup> (Grieger, 2017: 7). A su vez, se presencian divergencias en cuanto al ejercicio de revisión de un sector preestablecido o bien una revisión intersectorial, incluyendo enfoques mixtos como el alemán<sup>14</sup>.

## 2. PLANO HISTÓRICO DE LA APERTURA DE LA IED CHINA

En lo relativo a la IED procedente de China en la UE, ésta no ha sido siempre notoria. En este sentido, en el periodo de 1999 a 2001, los países de Europa Occidental, ocupaban una posición comparativamente frágil con respecto a otras naciones en cuanto a la atracción de su inversión (transitando del 2,5% en 1990 a incluso menos del 1,7% en 2001) (Buckley et al., 2008: 16).

Cifras tan bajas que llaman la atención al contraponerlas a la caracterización de la UE como una región abierta hacia la inversión externa, marcada por el Mercado Único Europeo y demás proyectos de armonización. El factor explicativo de las mismas, ha sido la propia percepción del Estado chino hacia la pluralidad de Estados miembros que componen la UE, al concebirlos como mercados diferentes y separados: cada uno con su propio marco normativo, reglamentos, requisitos de inmigración y visado, leyes laborales o idioma, entre otros (Buckley et al., 2008: 7). A todo ello, se ha de añadir el requerimiento a las empresas chinas de negociar con autoridades tanto nacionales como regionales diversas; de manera que, ante un gran mercado, estas negociaciones por separado, con sus respectivos requisitos burocráticos o administrativos, han limitado los incentivos para invertir en el mismo.

---

<sup>12</sup> Diversidad de mecanismos que, si bien a día de hoy se mantiene; por otro lado, gracias a la entrada en vigor del Reglamento y como se analizará *a posteriori*, esta heterogeneidad se combina con una coordinación entre los propios EMs y la Comisión, impulsándose una mayor convergencia en los mecanismos de control nacionales de cada nación.

<sup>13</sup> Como se observa, en el caso de España, el examen caso por caso era el predominante, si bien se presentaba automático u obligatorio para el sector de la defensa (Grieger, 2017: 7).

<sup>14</sup> Alemania dispone de, por un lado, un estudio de sector específicamente aplicable a todas aquellas compras de compañías fabricantes de armas y, por otro, un análisis intersectorial que se activa cuando se produce una adquisición de fuera de la UE o la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), por encima del 25% de los derechos de voto de la empresa objeto de la compra (Grieger, 2017: 7).

No obstante, la evolución de la IED del Estado chino en la UE ha ido cambiando, en línea con la apertura del resto de las economías emergentes hacia la inversión en el exterior. Ascenso que sin duda ha sido influenciado por el proceso de homogeneización de la IED por parte de la UE marcado por el Tratado de Lisboa (y, más aún con la aprobación del reglamento en 2020, cuyos efectos irán manifestándose con el tiempo).

Para entender el alza de la IED en la UE por parte de China, también se requiere adentrarse en su propia evolución, atendiendo a la manera en la que el país chino ha ido abriéndose y cómo ha ido alterando su percepción del exterior a lo largo de su historia:

La política de *Open Door Policy* (“política de puertas abiertas”) implementada por Deng Xiaoping desde 1978, fue el comienzo de la trayectoria de inversión que caracterizará a día de hoy a China como fuente de IED de un elevado número de economías receptoras. Así, a finales de la década, modestos flujos comenzaron a salir al exterior, continuados por la liberalización asociada al recorrido de Deng Xiaoping por el sur de China en 1992 y, de manera más importante, por la *Go Global Strategy* de 1999 (Kolstad & Wiig, 2012: 2). Una estrategia de apertura global que sin embargo no se materializó en la entrada hacia el continente europeo hasta la crisis financiera de 2008 (Grieger, 2017: 2).

Un análisis pormenorizado de la trayectoria histórica de la IED china, ha de tomar conciencia del crucial rol que ha jugado el gobierno chino en su proceso de crecimiento y consolidación<sup>15</sup>. Así, el marco legal, financiero, y económico en su conjunto de la IED, ha sido determinado por el gobierno de China desde sus arranques a finales de los 70; ya sea directamente, mediante órdenes administrativas de control o aprobación, o vía indirecta, a través de la aplicación de medidas de política o gestión económica. Y, más aún considerando que, hasta 2003, la IED china estaba casi totalmente protagonizada por las empresas de propiedad estatal o *state-owned enterprises* (SOEs); de manera que, el gobierno en sus diferentes niveles, se ha posicionado como el responsable central de todas aquellas decisiones operativas concernientes a casi todos los planes

---

<sup>15</sup> Intervención del gobierno que, como se observará en los Capítulos III e IV, será determinante para definir el marco teórico de la IED china así como el modo de actuación e intereses (tanto geográficamente como sectorialmente), del conglomerado chino en el seno de la UE.

de inversión adoptados formalmente de cara al exterior (Grieger, 2017: 6). Factores expuestos que son propios de un modelo de desarrollo liderado por el Estado.

De 1979 a 1985, las empresas de titularidad estatal chinas, forjaron sus primeras operaciones de carácter internacional; siendo el Consejo de Estado el único órgano capaz de examinar y aprobar en consecuencia dichas inversiones. Esta autoridad operó con prudencia bajo el miedo de una fuga de capitales desmesurada y es por ello por lo que esta etapa primaria no se caracteriza por una gran apertura hacia el exterior<sup>16</sup>. No obstante, desde 1986 hasta 1991, se adoptó un enfoque progresivamente menos restrictivo acompañado de la promulgación estándares legales entorno a la aprobación de la IED china<sup>17</sup>. Todo ello con el hilo conductor de potenciar la entonces limitada integración de China en la economía mundial y su acceso a materias primas, escasas en la nación (Zhang, 2003, citado en Buckley et al., 2008: 9).

Hasta la crisis financiera asiática de 1997, se dio una liberalización a nivel doméstico, fomentándose la participación de autoridades subnacionales en las operaciones de comercio internacional. No obstante, el periodo de crisis restringió de nuevo la aprobación de proyectos e incrementó la rigurosidad en el control de los mismos.

La etapa de 1999 a 2001 fue crucial para la presencia global del país asiático y la competitividad de sus empresas nacionales en el entorno internacional (UNCTAD, 2006, citado en Buckley et al., 2008: 9). En este sentido, en una pluralidad de industrias<sup>18</sup>, la inversión exterior se incentivó mediante el empleo de bonificaciones fiscales a la exportación y la asistencia financiera directa. Impulso que alcanzó su punto álgido con la *Go Global Policy* o directiva *zou chu qu* enmarcada en el seno del décimo plan quinquenal.

Y, como hecho relevante y con incidencia en los flujos de IED, figura la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 2001. Incorporación a dicho

---

<sup>16</sup> Solamente 189 proyectos se aprobaron, por un importe equivalente a 197 millones de dólares americanos (Buckley et al., 2008: 9).

<sup>17</sup> 891 proyectos fueron otorgados luz verde, ascendiendo a una cuantía considerablemente mayor que la de la etapa anterior, aproximadamente 1,2 billones de dólares americanos (Buckley et al., 2008: 9).

<sup>18</sup> Entre las que destacan: la exportación de materias primas, maquinaria, equipos eléctricos o textiles, entre otros (Buckley et al., 2008: 9).

organismo que conllevó la exigencia de apertura de aquellos mercados y sectores previamente protegidos hacia la competencia extranjera y nacional. En consecuencia, varias firmas chinas se vieron obligadas a abrirse al exterior, por un lado, con el fin de encontrar nuevos mercados y, por otro, ante la competencia presentada por las empresas foráneas, la cual era hasta el momento inexistente (dado la dificultad de entrada y operación en el mercado chino previa a esta apertura).

Liberalización y apertura unida, por un lado, al permiso otorgado a las empresas de titularidad privada para el ejercicio de la IED. Y, por otro, a la transición de un proceso o sistema de aprobación previo a la inversión hacia un procedimiento de registro aplicable en un momento posterior a la misma.

Se puede observar, por tanto, que el ejercicio de la IED por parte de China, no ha sido regular, caracterizándose por mayores o menores restricciones como respuesta a los diversos eventos que ocurrían tanto nacionalmente como en la vida internacional. Sí es preciso indicar que, a pesar de tal ambivalencia, el proceso se ha ido orientando hacia una mayor liberalización de la economía china y un menor rol<sup>19</sup> ejercido por el gobierno (Buckley et al., 2008: 10). Rol que, sin embargo, sigue determinando la presencia de las empresas chinas en el exterior, y es por ello por lo que la UE debe ser consciente del sistema institucional chino con el fin de poder tratar con el mismo de la manera más óptima y segura.

Se reitera que, el interés de China en el continente europeo se produjo de manera tardía, de manera que desde 2008, y especialmente, desde 2010, con la implementación de un marco de IED cada vez más flexible, comenzaron a apreciarse las inversiones chinas en territorio europeo. La presidencia de Xi Jinping a partir de 2013 conllevó una marcada internacionalización del país con la implementación del proyecto geopolítico: “Un cinturón, una Ruta” (Maró & Török, 2022: 3):

Esta nueva ruta de la seda, se posiciona como el esfuerzo económico así como político más relevante hasta ahora ejercido por China. Proyecto orientado a intensificar el desarrollo económico

---

<sup>19</sup> Cambios reflejados en la inserción de las empresas privadas en el esquema de la IED y en el nuevo rol asumido por diversas las agencias gubernamentales (tales como MOFCOM), transitando de funciones supervisoras en la aprobación de los proyectos a un papel de mero asesoramiento y provisión de información a los inversores internacionales (Buckley et al., 2008: 10).

chino en Europa, Asia y África; abarcando una afectación de la insólita cifra del 64% de la población del globo y un 30% del PIB mundial (Maró & Török, 2022: 10).

La más inminente actualidad se retrata con el decimotercero plan quinquenal (2016- 2020), el *Made in China 2025*, fundado en el ámbito de la alta tecnología. Son la “innovación autóctona y la autosuficiencia”, los dos términos que mejor definen la estrategia de este último proyecto (Wübbecke et al., 2016: 7). De manera que China persigue posicionarse como la mayor superpotencia en términos de manufacturación en el sector de la alta tecnología<sup>20</sup>, empleando procesos de fabricación innovadores como instrumento determinante, tales como la tecnología de fabricación inteligente<sup>21</sup> (Wübbecke et al., 2016: 6).

De otra parte, China está dispuesta a combinar la exportación masiva y su rol como mayor fabricante del globo de los que se ha caracterizado hasta ahora, con el fomento del consumo interno de su población en sus propios productos. Objetivos que forman parte del nuevo modelo económico del país denominado: “doble circulación”, inserto en el decimocuarto plan quinquenal (2021-2025). Modelo que pretende reforzar el mercado nacional chino, promoviendo su “autosuficiencia”, con el mercado internacional, de forma que se busca una retroalimentación positiva entre ambos. Un fortalecimiento del mercado interno con el objeto de aumentar la resiliencia frente a aquellos riesgos externos, como la reciente pandemia mundial, que tanto han azotado al globo en su conjunto (Javed et al., 2021: 13).

Así, de lo expuesto, es posible extraer la idea de que el país chino va a seguir consolidándose como mayor potencia económica mundial, y más aún con el nuevo modelo económico en proceso de implantación, que dotará al país de una mayor fortaleza frente a cualquier incertidumbre o evento procedente del comercio internacional y permitirá al Estado chino el poder

---

<sup>20</sup> Numerosas industrias cruciales forman parte de la misma, tales como la robótica, los equipos marítimos y ferroviarios de alta tecnología, los vehículos de bajo consumo o las tecnologías de la información, entre muchos otros (Wübbecke et al., 2016: 6).

<sup>21</sup> Método que guarda su referente en las nociones alemana de *Industry 4.0* y estadounidense de *Industrial Internet*, y que alude a una cuarta revolución industrial. De manera que, aquella nación que se posicione como líder en esta nueva época de la industria, obtendrán beneficios incontestables en términos de productividad económica (BBC Future, 2015).

seguir expandiendo su inversión y presencia en el globo con los recursos y tecnologías más punteras y, con una confianza y seguridad, nunca antes presenciadas hasta el momento.

### 3. VENTAJAS Y DESAFÍOS DE LA IED CHINA EN LA UE

Es necesario poner de manifiesto que, como se ha observado, los flujos de IED no están exentos de problemática. De manera que, en ciertas ocasiones, la inversión extranjera directa, puede erigirse como un factor externo dotado de potencial para debilitar la toma de decisiones autónoma de las empresas nacionales de cada Estado miembro, incluso afectando a recursos y sectores estratégicos para la economía de una nación.

Ello no obsta a que, por otro lado, la UE necesite de la inversión extranjera directa para el crecimiento de su economía, el surgimiento de nuevos mercados y el afianzamiento de su competitividad en el comercio global. Es por ello por lo que, la UE presenta un régimen de IED muy abierto en contraposición a otros actores que formulan más trabas para el establecimiento de compañías extranjeras en su territorio (Martínez Boluda & Baselga Castells, 2019).

Centrándonos en el caso concreto de China, se puede hablar de “entusiasmo y nerviosismo” simultáneos, en la medida en que, muchas de las empresas inversoras chinas se presentan como un actor novedoso en comparación con aquellos ya afianzados procedentes de otras naciones y, por tanto, la incidencia de sus flujos todavía no ha desplegado efectos completos, tanto los más beneficiosos como aquellos con resultado nocivo (González-Orús & Porrás Belarra, 2020: 11).

Así, y como se analizará en líneas posteriores, un Acuerdo de Inversiones con el Estado chino, resultaría conveniente a efectos de poder equilibrar de la mejor manera posible, las ventajas u oportunidades de la inversión china con los inconvenientes o desafíos colaterales:

Con respecto a los beneficios, China se presenta como un socio financiero y comercial de gran calado para muchos EMs. A su vez, en el ámbito fiscal también es notoria su aportación: según fuentes oficiales chinas, en 2020, el conglomerado empresarial chino en el extranjero contribuyó con un total de 44.500 millones de dólares en impuestos en aquellos países y regiones

donde invirtió (MOFCOM, 2020). Y, en términos de inversión total acumulada, centrado el foco en la UE, la inversión en la misma para el periodo de 2015-2016 ascendió a 40.097 millones de dólares, lo que equivale a 4 de cada 10 dólares destinados a los países desarrollados (MOFCOM, citado en: Casaburi, 2016: 10).

En lo que respecta a la creación de empleo, la propia excomisaria europea de Comercio, Cecilia Malmström, señaló en 2019 que, en el seno de la UE, la cifra de casi tres millones (2,188) de empleos, correspondían al comercio con China (Esteban & Otero-Iglesias, 2019: 1). Cifra que representa el 60,6% de la totalidad de empleados de las empresas en el extranjero (MOFCOM, 2020). Como se observa, las compañías inversoras chinas, requieren disponer de empleados nacionales con conocimiento experto en diversas áreas, como el manejo del comercio nacional, las exigencias de calidad, diseño o medioambiente a nivel de la UE de los productos en cuestión, o incluso la aportación de su propio asesoramiento experto en el desarrollo de altas tecnologías y otras innovaciones en las que el inversor chino no posea experiencia González-Orús & Porras Belarra, 2020: 12).

De lo expuesto, se llega a la noción de *Liability of Foreignness* (LOF), concepto que describe aquellos costes adicionales soportados por las empresas (en este caso, las empresas chinas) que operan en un país que no es aquel del de su origen, en comparación con costes experimentados por las empresas locales (Zaheer, 1995: 6). Generándose, por tanto, una desventaja hacia el inversor externo.

El estudio llevado a cabo por Klossek et al., (2012) de siete multinacionales chinas ya introducidas y con presencia en el mercado alemán, se centra en analizar las estrategias empleadas por éstas para hacer frente a la LOF. Entre las mismas, se encuentran aquellos métodos de organización o gestión empresarial que involucran a los recursos humanos o trabajadores del país de destino (en este caso Alemania), reflejando la retroalimentación positiva que se da entre el personal del Estado de destino (Alemania) y el de la fuente (China, en este caso). Así, como ilustración, en varias de las empresas chinas analizadas, se implantó un sistema de “liderazgo

dual”, en virtud del cual la gestión de la empresa se compartía entre los directivos locales y los inversores chinos<sup>22</sup>.

Por otro lado, no se han de infravalorar las externalidades negativas que la inversión china puede producir en la seguridad nacional de cada Estado miembro y de la UE en su conjunto. Así, no son pocas las controversias que se han suscitado con respecto al traspaso de tecnología e información técnica con el fin de socavar la competitividad del país de destino. No sin pasar por alto las adquisiciones de activos decisivos para la economía del país; operaciones que dejan las puertas abiertas para su control por parte del inversor externo y para una más elevada vulnerabilidad de las infraestructuras asociadas a dichos activos (European Political Strategy Centre, 2016: 5).

Como ilustración de estas adquisiciones, se sitúa el caso de Bélgica, cuya capital Bruselas es la principal sede institucional de la UE; factor que es de gran atracción para el capital chino. Consecuentemente, en el periodo de 2014, las inversiones procedentes de China en Bélgica, sobrepasaron a las belgas en China por primera vez en la historia. Inversiones que se adentraron en sectores relevantes, tales como el financiero con la adquisición en 2014 de la rama belga del banco Delta Lloyd por la aseguradora china Anbang; o el de las altas tecnologías, con la compra en 2016 de Punch PowerTrain, productor de alta tecnología de trenes de potencia para vehículos, por parte de la empresa china Yinyi (Seaman, 2017: 34).

Y, lo que es más, el modelo de inversiones de China, fuertemente influenciado por el propio Estado, es un argumento suficientemente razonable para sospechar que, si bien muchas de las inversiones poseerán fines estrictamente comerciales, se abre vía para aquellas otras inversiones motivadas políticamente y que por tanto, han de someterse a un escrutinio por parte de los EMs o la UE en su conjunto para asegurar que poseen una finalidad legítima (European Political Strategy Centre, 2016: 5).

---

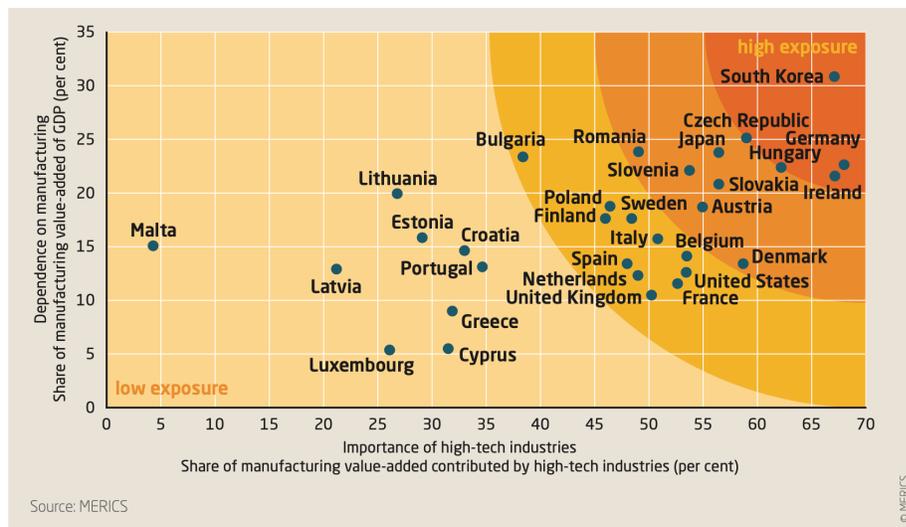
<sup>22</sup> En una de las multinacionales, Shang Gong Group, al director general alemán de la filial: Duerkopp-Adler, le correspondían funciones tales como la producción, I+D así como las ventas. De otro lado, su contraparte china se ocupaba de la informática, las finanzas, y el manejo de los recursos humanos (Klossek et al., 2019: 6).

En añadido, y en línea con el proyecto de *Made in China 2025*, China potenciará la adquisición de empresas de alta tecnología, con el fin de fortalecer su competencia y perseguir esta “autosuficiencia tecnológica” en el seno de su territorio. Como muestra de este tipo de adquisiciones problemáticas en el ámbito de la alta tecnología, se sitúa la oferta que condujo a la compra de Kuka (compañía alemana fabricante de robots y pionera en tecnología de la “Industria 4.0” mencionada) por parte de Midea (empresa de origen chino fabricante de electrodomésticos). En un principio, Midea prometió no proceder a traspasar los derechos de propiedad intelectual de Kuka hasta el año 2023, así como mantener los puestos de trabajo y las fábricas establecidas (Wübbecke et al., 2016: 44).

Sin embargo, tras la expiración del plazo, se suscita una elevada incertidumbre, en la medida en que, la transferencia de información tecnológica confidencial desde Kuka a Midea, minorará la posición de Alemania en esta nueva etapa industrial que los países industrializados pioneros (como EE. UU, la propia Alemania o China), desean liderar. No sin pasar por alto la posible afectación a la plantilla laboral alemana o incluso el desplazamiento de la producción de Alemania a China (Chazan, 2016):

**Figura 2**

*Vulnerability of select industrial countries to Made in China 2025*



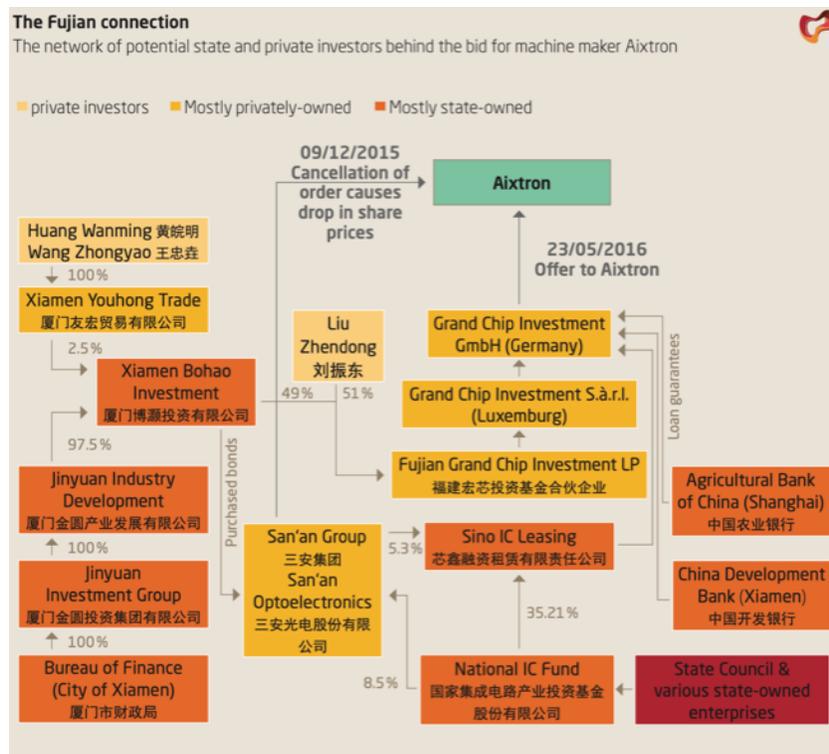
**Fuente:** Wübbecke et al., 2016: 6

Frente a operaciones dotadas de controversia como la anteriormente expuesta, pero que sin embargo, fueron otorgadas luz verde, se sitúan otras que se quedaron en el intento por falta de transparencia, como fue la adquisición fallida por parte de Fujian Grand Chip Investment (FGC) de comprar la empresa Aixtron, proveedor global de equipos semiconductores establecida en Alemania:

La empresa china, de aparente titularidad e inversores privados, escondía detrás una sólida intervención por parte del Estado chino, quien apoyaba a la misma mediante la inversión y ayudas financieras. Apoyo que se ejerció vía la concesión de un préstamo consistente en 500 millones de euros por parte de la compañía china Sino IC Leasing, directamente controlada por el Estado chino y a su vez filial del mayor fondo de inversión en semiconductores de China, propiedad del gobierno (Wübbeke et al., 2016: 54). Así se estructuraba la trama empresarial entre el Estado y FGC:

**Figura 3**

*Intervención del Estado chino en las operaciones de IED mediante empresas de titularidad privada*



Fuente: Wübbeke et al., 2016: 54

## CAPÍTULO III. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

### 1. PLANTEAMIENTO INICIAL

Se parte de la premisa de que las empresas multinacionales (EMNs) chinas poseen interés en el continente europeo. Pero, ¿qué es realmente lo que buscan? Un análisis de la motivación o las razones que conllevan la inversión se revela necesario con el objeto de obtener una visión íntegra de la inversión china en la UE; así como de los eventuales retos de seguridad que plantean estas inversiones y la problemática asociada a las segundas intenciones estratégicas de los flujos de IED chino.

Fue la emergencia de las EMNs al finalizar la Segunda Guerra Mundial, lo que propició que numerosos expertos comenzasen a indagar acerca de las razones y estrategias más comunes presentes detrás de la inversión hacia el exterior de estos grandes conglomerados empresariales (Matias, 2017: 3).

En concreto, de los planteamientos teóricos que surgieron en lo referente a los determinantes de la IED, el marco teórico del trabajo se centrará en una de las teorías elaboradas por el economista John Harry Dunning: el paradigma ecléctico, también reconocido como el modelo OLI (*Ownership; Location; Internalization*).

En el marco del mismo<sup>23</sup>, *a priori* elaborado para aplicar a los países desarrollados, se adentrará en qué es lo que la UE ofrece a las EMNs chinas como destino de inversión, profundizando en el caso de Alemania. En añadido, una vez clarificadas las motivaciones de la inversión china en la UE, el paradigma será a su vez de utilidad para argumentar el por qué la UE debe exigir una mayor reciprocidad al país chino en lo concerniente a las inversiones mutuas, dado el marcado proceso de desarrollo, transición y avance que la economía china ha recorrido hasta ahora y que se vislumbrará con la teoría mencionada.

---

<sup>23</sup> El paradigma ecléctico es considerado como el gran representante de las diversas teorías clásicas que emergieron con el propósito de comprender las actividades y motivos hacia la internacionalización de las EMNs (Zhu, 2008:16).

## 2. PARADIGMA ECLÉCTICO. PROPIEDAD, LOCALIZACIÓN E INTERNALIZACIÓN

El paradigma ecléctico pretende dilucidar qué es lo que motiva a las empresas provenientes de los países más desarrollados a la hora de proceder a invertir internacionalmente. Según esta teoría, la envergadura, forma y pautas de producción internacional por parte de las compañías, se encuentran condicionadas por la presencia de tres tipos de ventajas, tal y como las perciben y aprovechan las EMNs (Dunning, 1988: 2).

Primeramente, se sitúa la “propiedad” (*ownership*). En virtud de la misma, las compañías extranjeras han de disponer de ciertas ventajas<sup>24</sup> intrínsecas a su naturaleza y/o nacionalidad (“competitivas o monopolísticas”) que sean de su “propiedad”, y que les permitan competir eficazmente con las empresas nacionales<sup>25</sup> del país concreto. Ventajas que han de ser adecuadas para cubrir los gastos de puesta en marcha y funcionamiento de una actividad que posee un valor añadido en el extranjero<sup>26</sup>, además de los propios costes soportados por los fabricantes o productores autóctonos (Dunning, 1988: 2).

En segundo lugar, se hace referencia a la “localización” (*location*), o al “dónde de la producción” (Dunning, 1988: 2). Esta noción alude a aquellas ventajas que el estado anfitrión o destinatario de la inversión presenta, delineadas por su concreta situación política, social o normativa; los recursos que posee; la calidad de la población; la escala del mercado o la fortaleza de su economía (Kun, 2021: 2).

Por último, se encuentra la “internalización” (*internalization*), que hace alusión a las diversas formas en las que las compañías pueden estructurar la explotación de sus capacidades principales (por ejemplo, mediante la adquisición directa de una empresa extranjera) (Dunning, 2000: 2). Según este último criterio, aquellas corporaciones que posean las ventajas de propiedad

---

<sup>24</sup> Entre las mismas, se sitúan las derivadas de la posesión de determinados activos o recursos estratégicos (*asset advantages*); así como las procedentes de la reducción de costes, eficiencia o aumento de beneficios que conlleva la multinacionalidad en sí y el poder diversificarse geográficamente bajo una gobernanza común de los diversos activos localizados en cada una de las regiones donde se opera (*transaction advantages*) (Dunning, 1988: 2).

<sup>25</sup> Empresas que poseen ventajas frente a aquellas extranjeras, tales como: datos valiosos sobre la clientela o la competencia local o regional, o bien una posición afianzada o de preferencia por parte del consumidor hacia sus productos o marcas nacionales (Klossek et al., 2012: 4).

<sup>26</sup> Costes que hacen alusión a la noción de LOF previamente desarrollada en la sección introductoria.

mencionadas, encontrarán más conveniente traspasarlas más allá de su territorio nacional a través de sus propias organizaciones como alternativa a proceder a su venta, conceder el derecho de uso a empresas extranjeras o establecer con las mismas acuerdos de franquicia (Dunning, 2000: 3).

Entre las motivaciones que fundamentan esta forma de proceder, se encuentran tales como: el deseo de asegurar una calidad adecuada del producto final; garantizar el acceso a recursos esenciales; reducir costes de transacción o salvaguardar los derechos de propiedad intelectual o industrial. Así, a mayores costes o riesgos derivados del mercado transaccional, mayor probabilidad habrá de que las EMNs exploten sus ventajas competitivas mediante la producción interna en el seno de su estructura organizacional en sustitución a contratar con empresas extranjeras (Dunning, 2000: 3).

## CAPÍTULO IV. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

### 1. APLICACIÓN DEL MARCO TEÓRICO EXPLICATIVO A LA IED CHINA

#### 1.1. Aplicación del Paradigma Ecléctico al caso de China

Son varios los estudiosos los que han elaborado investigaciones en lo relativo a la posible aplicación de este paradigma a las empresas procedentes de mercados emergentes o en vías de desarrollo, las cuales han forjado particularidades específicas a la hora de internacionalizarse. Entre las mismas, se encuentra el caso concreto de China: “Chinese ODI is indeed distinctive with respect to a standard model of a developing country ODI, which itself is different with respect to an industrialized country ODI” (Buckley et al., 2008: 3).

En el seno del debate presente en la literatura, Giorgioni y Ramasamy et al.,<sup>27</sup> defienden una posición intermedia<sup>28</sup> en lo relativo a la posible aplicación del paradigma de Dunning al supuesto de China. Posición que es la que adopta este trabajo:

En este sentido, se descarta la necesidad de erigir un nuevo paradigma explicativo aplicable a los países emergentes y dentro de los mismos a China, sino que se aboga por que las teorías actuales, entre las que se encuentra el paradigma ecléctico, son suficientes para explicar las decisiones de inversión internacional del conglomerado empresarial chino. No obstante, con un matiz, en la medida en que, el fuerte rol que el gobierno chino y sus instituciones juegan en el mercado chino y por ende, en la expansión internacional de sus empresas, hace que se requieran ciertos ajustes o adaptaciones a la hora de explicar o comprender el *modus operandi* de las empresas estatales chinas y de las que presentan vínculos de afiliación política; hecho que se traducirá en última instancia en el diseño de políticas concretas por parte de los países anfitriones, tales como la UE, para lidiar con las mismas. Así, se encuentran diversos factores diferenciadores guiados por el alto grado de interacción entre las empresas y el gobierno chino:

---

<sup>27</sup> Quienes procedieron a estudiar las inversiones de 63 empresas chinas en 59 países de 2006 a 2008.

<sup>28</sup> En contraposición a aquellos que defienden que el proceso de apertura al exterior e inversión china ofrece particularidades dignas de proceder a una ampliación de las teorías existentes o a erigir nuevos paradigmas *ex novo* explicativos de la internacionalización de las empresas y de la IED en su conjunto (Child & Rodrigues, 2005, citado en Giorgioni, 2018: 2).

En primer lugar, se sitúa la ventajosa posición o papel que poseen las empresas estatales (SOEs), en el seno del conglomerado empresarial chino. Éstas, en el marco de un mercado de capitales imperfecto, han podido acceder a fondos con tipos de interés más bajos que los del mercado; situación provechosa que les ha otorgado la capacidad de poder invertir en lugares con mayor nivel de riesgo (Buckley et al., 2007, citado en Ramasamy et al., 2012: 19). Además, se enmarca la combinación entre el gran índice de ahorro propio de estas empresas estatales y la escasa gobernanza empresarial en su gestión, factor que les permite de nuevo invertir en aquellas naciones dotadas de un entramado institucional debilitado (Morck et al., 2008, citado en Ramasamy et al., 2012: 19).

En segundo lugar, se sitúa la influencia del gobierno chino en la conducta de estas empresas a la hora de invertir. Cheung y Qian (2009), destacan la funcionalidad que juega el mecanismo de autorización o de control monetario hacia la inversión por parte del gobierno, de manera que se le capacita para consolidar una IED que persiga los objetivos o finalidades del Estado; alterando, por tanto las motivaciones puramente económicas o de obtención de beneficios que las empresas podrían tener. Consecuentemente, aquellas empresas que estén políticamente vinculadas al gobierno, se encuentran en condiciones privilegiadas en términos de obtención de financiación, y más considerando la notoria titularidad por parte del gobierno de los principales bancos del país o el alto grado de supervisión del mercado de valores (Giorgioni, 2018: 15).

Para poder comprender eficazmente los motivos explicativos de la IED procedente de China, es preciso realizar tres diferenciaciones o clasificaciones: aquella que atiende a la propiedad de las empresas (a modo de simplificación, se distingue entre aquellas compañías de plena propiedad estatal y aquellas de titularidad privada); aquella que se centra en el modo de entrada (diferenciando entre los GIs<sup>29</sup> y las FyAs<sup>30</sup>) y, por último, aquella que distingue entre la inversión en los países desarrollados (como son los integrantes de la UE), y aquellos en vías de desarrollo:

Circunscribiendo el foco a la UE, de entre los incentivos a la inversión, son dos los que sobresalen de manera más notoria: la relación comercial entre la UE y China así como la relación

---

<sup>29</sup> Creación de empresas o establecimientos desde cero.

<sup>30</sup> Compra de compañías o activos preexistentes del país anfitrión o destinatario.

diplomática y política, y la magnitud del mercado europeo en su conjunto y de cada EM en particular (*market-seeking motives*) (Buckley et al., 2007, 2008; Dunning, 1993, citado en Klossek et al., 2012: 3). Dentro de este gran mercado europeo al que China desea acceder para comercializar sus propios bienes y servicios, destaca a su vez la industria de la alta tecnología puntera en varios estados de la UE; de manera que China está fomentando la inversión en activos de este sector (*strategic asset-seeking motives*) y en los conocimientos técnicos correspondientes (Buckley et al., 2007, 2008; Dunning, 1993, citado en Klossek et al., 2012: 3). De esta manera, las EMNs chinas buscan invertir en aquellas empresas tecnológicas líderes, con marcas de renombre y con capacidad de ofrecerles prácticas de gobernanza empresarial para extrapolarlas a sus propias estructuras empresariales y modernizarlas (Dreger et al., 2015: 3).

Lo cual lleva a enunciar que, uno de los objetivos principales de la ventaja de propiedad (*ownership*), por parte de las empresas chinas en la UE, es el acceso a la tecnología y la innovación (sobre todo mediante FyAs). Dos factores que abundan en aquellos países con mayor grado de desarrollo y estabilidad y que no están suficientemente presentes en el entorno nacional chino; hasta ahora marcado por un mercado local debilitado que no ha favorecido la innovación a través de su normativa (Khanna and Palepu, 2006, citado en Ramasamy et al., 2012: 3).

En términos de motivaciones a la hora de invertir, las SOEs presentan mayor indiferencia en lo referente al factor institucional del país de destino; de manera que aspectos como una estable situación política, financiera, estado de derecho o ausencia de corrupción, no son tan determinantes para las mismas a la hora de introducirse en el estado en concreto.

Hecho que guarda su justificación en que las instituciones europeas presentan, en cualquier caso, un entramado institucional bastante más liberal que el que las empresas chinas<sup>31</sup> poseen en su país de origen. En añadido, un factor a su vez condicionante es que, las SOEs, a la hora de invertir, no se centran exclusivamente en potenciar al máximo la rentabilidad económica, sino que paralelamente persiguen fines políticos, y es por ello por lo en ocasiones, les será de mayor

---

<sup>31</sup> Las cuales, en terreno nacional, se encuentran con mayores niveles de corrupción o una regulación más deficiente del mercado de valores, entre otros muchos factores.

facilidad potenciar la influencia del régimen en regiones dotadas de menor estabilidad política o con instituciones más deficientes.

De hecho, Buckley et al., (2008), señalan como ventaja de propiedad característica del entramado empresarial estatal chino, esta alta capacidad de gestionar el riesgo en países con alto grado del mismo, y que guarda su origen en el elevado grado de involucración del Estado en sus operaciones: “government involvement (at different levels) influence not only the willingness and ability of EMEs to invest abroad but also location choices (investment in developed or developing countries) and the type of overseas investment (resource-seeking or market-seeking)” (Hong et al., 2012: 655, citado en Giorgioni, 2018: 14).

En añadido, dentro de las motivaciones expuestas y las clasificaciones enunciadas, la búsqueda de recursos naturales se centra en los países en desarrollo<sup>32</sup> así como en aquellas naciones desarrolladas y que abundan en los mismos (como Canadá o Australia) (Hong et al., 2012: 655, citado en Giorgioni, 2018: 14). Por otro lado, los países desarrollados e industrializados, como el conjunto de la UE, sobre todo el oeste de Europa, atraen a los inversores chinos en términos de búsqueda de grandes mercados, mayoritariamente de activos estratégicos, principalmente alta tecnología y talento más vanguardista que el nacional ((Hong et al., 2012: 655, citado en Giorgioni, 2018: 14).

Es por ello por lo que las SOEs, en línea con sus objetivos estratégicos, se orientan más hacia el sector de los recursos naturales (*resource-seeking motives*) y los países que pueden proporcionarlos. Autores como Ivar Kolstad y Arne Wiig (2012), han encontrado una relación positiva en la inversión china orientada a aquellos países dotados de recursos naturales y a su vez con un entramado institucional de poca calidad<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> África es el gran ejemplo de país en vías de desarrollo en el que China ha depositado un interés enorme mediante concesiones económicas muy importantes a cambio de las cuales obtiene beneficios derivados mayoritariamente de la extracción de recursos energéticos y demás materias primas.

<sup>33</sup> Relación que guarda, entre otros factores, su justificación en la denominada maldición de los recursos (*resource curse*), en virtud de la cual la abundancia de recursos naturales y la riqueza que éstos proporcionan acaba conduciendo de manera paradójica a disfunciones institucionales encaminadas a una gestión pésima y desigual de los mismos (Kolstad & Wiig, 2012: 8).

De otro lado, las compañías de titularidad privada, tienden a invertir en regiones con menor riesgo político o económico, centrándose en la búsqueda de mercados, consolidados y potentes y sus respectivos activos o insumos, como la alta tecnología<sup>34</sup> (Dreger et al., 2015: 5). Es por ello por lo que el mercado europeo es un gran atractivo para las mismas, dado el marco legislativo, jurídico y político estable que ofrece, y más comparándolo con la gran incertidumbre que prima en otras regiones del globo.

No obstante, dicho cambio de decisión (de búsqueda de recursos a búsqueda de grandes mercados) a la hora de invertir por parte de las empresas privadas con respecto a las compañías estatales, no significa que las primeras estén totalmente separadas de los objetivos del gobierno, ya que, en ocasiones, pueden mediar incentivos estatales provistos a las mismas que les hacen desviarse de una estricta obtención de beneficios económicos (Kolstad & Wiig, 2012: 2).

En este sentido, Du y Girma (2010) (citado en Giorgioni, 2018: 11) señalan que determinadas empresas privadas denominadas: *red capitalists* (“capitalistas rojos”), presentan una distinción difusa con respecto a las SOEs, en la medida en que están políticamente afiliadas<sup>35</sup> al gobierno con el objeto de evitar una posible discriminación de las instituciones y la reducción en los préstamos bancarios o demás incentivos gestionados y otorgados por el Estado chino. Se alude a la noción de: “mano-amiga” como símbolo de la interacción entre el gobierno y las empresas (Giorgioni, 2018: 11).

Así, es posible enunciar la estrecha vinculación entre el Estado chino y las empresas nacionales con independencia del tipo de propiedad (estatales o privadas). Y, más teniendo en cuenta que numerosas autoridades políticas intervienen en el proceso de regulación y gestión de la IED china, entre las que destacan: el Consejo de Estado, el Ministerio de Comercio de la República Popular de China (MOFCOM), el Banco Popular de China, la Administración Estatal de Divisas

---

<sup>34</sup> Señalando una relación o interacción positiva entre la estabilidad política de un país y su capacidad para innovar (Waguespack, Bimir y Schroeder, 2005, citado en Ramasamy et al., 2012: 5).

<sup>35</sup> En el periodo que transita desde 1999 a 2004, de un total de 106.000 empresas de titularidad privada de nueva incorporación al mercado chino, una cifra del 23% poseían nexos políticos como los indicados (Ramasamy et al., 2012: 5).

(SAFE), la Comisión de Supervisión y Administración de Activos de Propiedad Estatal (SASAC) y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (SDRC)<sup>36</sup> (Giorgioni, 2018: 14).

En cuanto a la forma de entrada o de internalizarse en el país de destino, Dreger et al., (2015), han encontrado patrones diferentes a la hora de optar por un GI o una FyA. La fusión o adquisición es una operación más habitual en los países occidentales de la UE, donde las empresas chinas han de afrontar una ya establecida y fuerte competencia en vigor por parte de empresas o marcas de renombre y donde se está en busca de activos de alto valor. Por otro lado, los países del este de la UE o de renta baja<sup>37</sup>, son más propensos a atraer instalaciones de nueva creación, principalmente por las ventajas que ofrecen en términos de reducción de costes de plantilla (mano de obra barata) y las bajas barreras que su normativa presenta a la hora de permitir los flujos de inversión.

En líneas generales, el *modus operandi* de las empresas chinas a la hora de invertir en la UE, sobre todo en aquellos países del oeste donde prima la búsqueda de grandes mercados y activos estratégicos, comienza con proyectos de pequeña magnitud en actividades vinculadas al comercio para avanzar hacia la adquisición de insumos tanto tangibles como intangibles. Activos que se revelan necesarios para consolidar la presencia internacional de China en el mercado, así como para potenciar sus capacidades en el ámbito tecnológico.

## **1.2. Estudio de caso. Alemania como país referente en la UE en lo relativo a la IED china**

Previamente a adentrarnos en el caso estudio de Alemania como mercado ejemplar para comprender la IED china en el oeste de la UE, es imperioso mencionar que el propio paradigma ecléctico ya señalaba que los elementos que lo configuraban variaban en cada caso específico. Así, lejos de poder generalizar, se debe atender a la empresa en concreto; a la situación económica y política del país receptor y la del inversor; así como al sector y a la naturaleza en el que la EMN o EMNs desarrollan su actividad, y a los objetivos y estrategias establecidos al respecto (Dunning,

---

<sup>36</sup> A título de ejemplo, el SDCR conjuntamente con el MOFCOM, proceden a enlistar aquellos países e industrias en los que el gobierno de China fomenta invertir, así como las diversas acciones e incentivos financieros que el mismo está dispuesto a otorgar (Giorgioni, 2018: 14).

<sup>37</sup> Tales como: Letonia, Lituania, Croacia, Polonia, Rumanía, Hungría o Bulgaria.

2000: 2). Es por ello por lo que, el patrón de la IED china en la UE, como en cualquier otro territorio, es contextual y dependerá de las circunstancias particulares y del país que se estudie.

No obstante, con el fin de seleccionar el ejemplo más representativo siempre dentro de lo posible, se ha escogido el mercado alemán, dado la relevante inversión china en el país y su particular interés en el mismo<sup>38</sup>; su capacidad para representar a otros mercados occidentales ya establecidos, y la marcada LOF que presentan las empresas chinas, originada por una notoria distancia cultural a la hora de introducirse en el competitivo mercado alemán (Klossek et al., 2012: 2).

En añadido, nos centraremos en tres tipos de actividad inversora china propias en esta región occidental de la UE: búsqueda de mercado (*market-seeking*), la cual está directamente vinculada con la búsqueda de eficiencia<sup>39</sup> (*efficiency-seeking*), y la búsqueda de activos estratégicos<sup>40</sup> (*strategic asset-seeking*). Como se ha enunciado en líneas anteriores, serán las fusiones y adquisiciones (en contraposición a los proyectos de nuevo establecimiento), las operaciones que se tratarán, por ser el procedimiento de entrada más común del capital chino en este tipo de Estados con una competencia ya consolidada y mayores barreras de entrada a la inversión:

Frente a las materias primas y los recursos energéticos, que fueron los primeros sectores en los que el capital chino invirtió, el sector industrial y de la alta tecnología ha sido el que más interés ha generado al inversor chino en los últimos tiempos, y más considerando la transición que la economía china está llevando a cabo con miras a consolidar un desarrollo centrado en aquellos sectores de mayor valor añadido (tecnología o servicios) y el fomento del consumo.

Consecuentemente, las FyAs ejecutadas por las EMNs chinas a nivel mundial en 2016, encontraron su mayor porcentaje (un 24%) en la industria de la alta tecnología (Rhodium Group,

---

<sup>38</sup> Interés marcado por la solidez y estabilidad de su economía, los buenos vínculos diplomáticos y, no sin pasar por alto, por la notoria posición internacional de sus empresas en el marco de la “Industria 4.0” (Bian & Emons, 2017: 11).

<sup>39</sup> Destinada al fomento de una estructura o división de trabajo más eficiente o a la especialización de un espectro preexistente de activos extranjeros y nacionales (Dunning, 2000: 2).

<sup>40</sup> Dirigida a salvaguardar o potenciar las ventajas de *ownership* específicas de las empresas inversoras o a minimizar las de sus competidores (Dunning, 2000: 3).

2017, citado en Seaman et al., 2017: 11). Cifra que guarda su explicación en el objetivo por parte de China de dejar de depender tecnológicamente del fabricante extranjero para poder liderar la producción tecnológica por sí misma; siendo la vía más adecuada en términos de sencillez y reducción de costes el adquirir tecnología así como conocimientos técnicos mediante la compra de una empresa preexistente como alternativa a tratar de desarrollarlos *ex novo* (Seaman et al., 2017: 9).

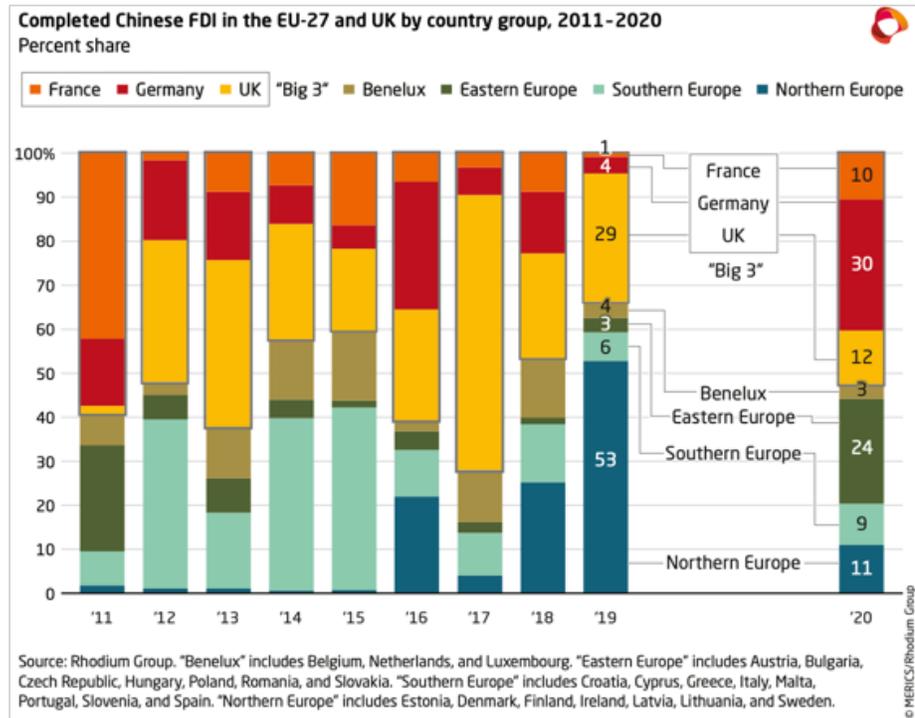
No obstante, es necesario señalar que dicho crecimiento en el sector no está exento de problemática. En este sentido, la propuesta de varias operaciones de adquisición en la industria de la alta tecnología por parte de EMNs chinas, entre la que destaca la adquisición ejecutada del fabricante alemán de robótica Kuka mencionada en apartados anteriores, desataron una ola de sospechas por parte de los diversos organismos de la UE (Seaman et al., 2017: 12). Tal es así que, de manera pionera<sup>41</sup>, fueron las propias autoridades políticas alemanas, así como los medios de comunicación, los que reconocieron el potencial de las inversiones chinas para desatar problemas de seguridad así como para comprometer el futuro estratégico del liderazgo industrial de la nación alemana (Seaman et al., 2017: 12): “China is buying up Germany” (FOCUS Magazin 2011, citado en Bian & Emons, 2017: 1):

---

<sup>41</sup> Debate y cambio en la postura política entorno a la exigencia de un mayor control y selección de la IED procedente de China que fue continuado en numerosos países como Francia, Países Bajos, Italia o Hungría, así como en el seno del conjunto de las instituciones de la UE y de la OECD (Seaman et al., 2017: 12).

**Figura 4**

*Alemania se sitúa, junto a Francia y a Reino Unido (previamente a su salida de la UE), como el mayor receptor de IED procedente de China en la UE.*



**Fuente:** Kratz et al., 2021: 10

Fue el periodo de 2015-2016<sup>42</sup> un momento decisivo y cambiante en lo concerniente a la entrada de inversión china en Alemania, en el que un panorama dominado por adquisiciones (modo predominante de entrada en el mercado alemán) de poca relevancia y principalmente ejecutadas por empresas estatales, transitó hacia operaciones de elevada cuantía (más de 500 millones de euros) y donde las empresas privadas alcanzaron más de la mitad de las operaciones en juego y en las que se echó en falta una suficiente transparencia en transacciones críticas:

<sup>42</sup> En los primeros seis meses de 2016 se fijaron 37 participaciones chinas en compañías alemanas, por una cuantía de 9.700 millones de euros, superior a lo invertido en la década anterior en su conjunto (Gaetzner 2016, citado en Bian & Emons, 2017: 1)

## Figura 5

*Evolución de los flujos de IED china en Alemania (2010-2016)*



**Fuente:** Bian & Emons, 2017: 3

Entre los sectores que más interés atrajeron, y en línea con los intereses estratégicos e industriales de la política china, así como con el destino de los fondos gubernamentales del *Made in China 2025*, se encuentra la fabricación avanzada digital e industrial y la robótica, insertada dentro de la tecnología de la “Industria 4.0” (Seaman et al., 2017: 63). Es por ello por lo que se observa que, el interés empresarial chino está en consonancia con los propios objetivos políticos de la nación china, la cual pretende consolidarse como líder industrial, desplazando por ende a las empresas extranjeras en este ámbito, tanto en China como en el resto del globo.

Tal es así que, las operaciones de adquisición de tecnologías cruciales o sensibles para la seguridad de una nación, en este caso, la alemana, suscitan una sospecha justificada fundada en las ambiciones de la actual política industrial china.

Una inversión que desde la *Go global policy* ha sido notoriamente guiada y orientada por el gobierno, destacando el “Catálogo de países e industrias para orientar las inversiones en el

extranjero”. En virtud del mismo, una compañía que proceda a invertir en consonancia<sup>43</sup> con las orientaciones contenidos en el mismo, será receptora de un trato preferente en lo relativo a las diversas ayudas del gobierno, entre las que destacan las financieras así como las concesiones en el ámbito fiscal y arancelario.

En 2005, Alemania fue incluida en la lista, donde destacaron sectores como la fabricación de equipos electrónicos, I+D o la banca (Ministerio de Comercio de la República Popular China et al., 2004, citado en Bian & Emons, 2017: 8). Y, lo que es más, se ha llegado a hablar de “la ruta de la seda digital china”, en palabras del antiguo jefe de la Administración del Ciberespacio de China, Lu Wei, proyecto para el cual resulta crucial la inversión en aquellas empresas extranjeras con dominio en la “Industria 4.0” como son las alemanas (Bian & Emons, 2017: 11).

Dentro de las operaciones que más problemática desencadenaron, se encuentran la mencionadas adquisición de Kuka por parte de Midea, finalizada con éxito, así como el intento fallido de adquirir por parte de Fujian Grand Chip Investment la empresa Aixtron (Seaman et al., 2017: 65). A pesar de su aprobación, la primera operación no estuvo exenta de oposición por parte de diversos funcionarios alemanes<sup>44</sup> encabezados por el Ministerio de Asuntos Económicos, quienes promovieron el debate entorno al futuro impacto a largo plazo de este tipo de operaciones e intervenciones en sectores estratégicos por parte del capital chino.

Así, dichas reuniones fueron el germen<sup>45</sup> de lo que hoy se conoce como el Reglamento para el Control de las Inversiones Extranjeras Directas; encuentros del más alto nivel que en febrero de 2017 concluyeron en una carta conjunta dirigida a la Comisión Europea por parte de los

---

<sup>43</sup> El catálogo más reciente data de 2020. Catálogo cuya última edición muestra el grado de aperturismo o liberalización que el Estado chino ha ido ejerciendo con respecto a la IED entrante. En este sentido, mientras que, en el listado de 2004, figuraban ciertos sectores en los que la inversión externa se encontraba totalmente prohibida, tales como la pesca o la industria minera (*Catalogue of Prohibited Foreign Investment Industries*) (MOFCOM, 2004). Por otro lado, en el listado de 2020, dichos sectores se han incluido entre aquellos en los que se incentiva su inversión extranjera (*Encouraged Industries for Foreign Investment*) (Shira & Associates, 2020:3).

<sup>44</sup> Funcionarios cuyos argumentos se contrapusieron a aquellos de las asociaciones empresariales alemanas, que expresaron el temor de que un mayor grado de proteccionismo pudiese desencadenar repercusiones o reacciones negativas por parte de los inversores (Seaman et al., 2017: 65).

<sup>45</sup> Más allá de la propuesta de cambio a nivel europeo, Alemania llevó a cabo modificaciones en su propia normativa interna, fortaleciendo el control de la IED a través de una enmienda a su Ordenanza de Comercio Exterior y Pagos. Entre otras cosas, se alargaron los procesos de revisión y se introdujeron mayores exigencias a la hora de aprobar las adquisiciones; señalando explícitamente como infraestructuras estratégicas las empresas proveedoras de tecnologías en el ámbito de la defensa y productos informáticos (Seaman et al., 2017: 65).

Ministerios de Asuntos Económicos de Alemania, Italia y Francia en la que se hacía constar la preocupación compartida y la necesidad de erigir una normativa específica para el control de la IED entrante a la UE; especialmente en lo relativo a la falta de reciprocidad en la inversión con varias naciones, como China, y a la inversión en insumos estratégicos por parte del inversor entrante atendiendo a los objetivos políticos de su nación y desplazándose de aquellos vinculados estrictamente con el mercado de la región destinataria (como también es el caso de China) (Seaman et al., 2017: 65).

## 2. ACUERDO BILATERAL DE INVERSIONES UE-CHINA (CAI)

### **2.1. Exigencia de reciprocidad en la entrada de flujos de inversión de la UE en el Estado chino. Acuerdo Bilateral de Inversiones UE-China (CAI)**

Tras haber estudiado en qué campos de la economía de la UE se concreta el interés empresarial chino (centrando el foco esencialmente en la industria de la alta tecnología), es preciso destacar el desarrollo económico de China, guiado por su gradual apertura al exterior:

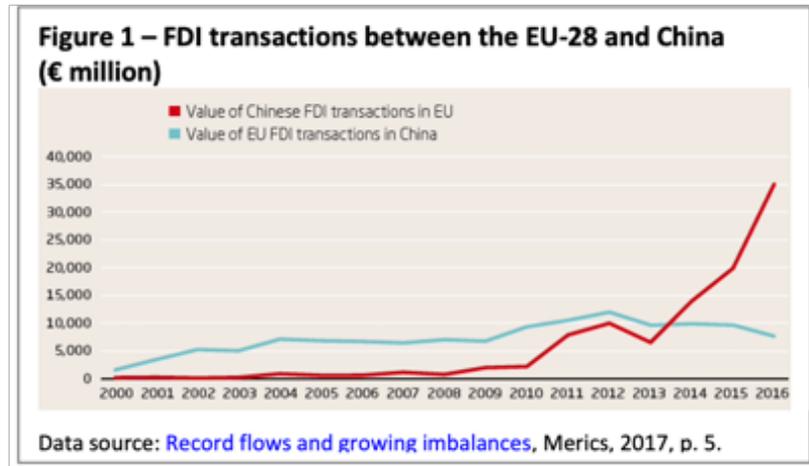
En este sentido, el país chino comenzó por una primera etapa en la que predominaba una IED neta<sup>46</sup> negativa, y en la que la salida de capital al exterior era insignificante y la entrada a su vez era escasa. A medida que el gobierno chino ha ido adoptando las diversas políticas de apertura hacia el exterior, la IED externa ha ido aumentando gradualmente en mayor medida que la que se recibe (pasando de posicionarse como un destino principal de IED a un consolidado proveedor de la misma hacia el exterior). En consonancia, se observa que, a partir de 2013, la IED entre la UE y China ha oscilado en ambas direcciones (Grieger, 2017: 2):

---

<sup>46</sup> Definida como la diferencia entre el stock de inversión directa bruta en el exterior y el stock de inversión directa bruta en el interior (Dunning y Narula, 1996, citado en Gorynia et al., 2019: 1).

## Figura 6

*Evolución de los flujos China-UE y UE-China (2000-2016)*

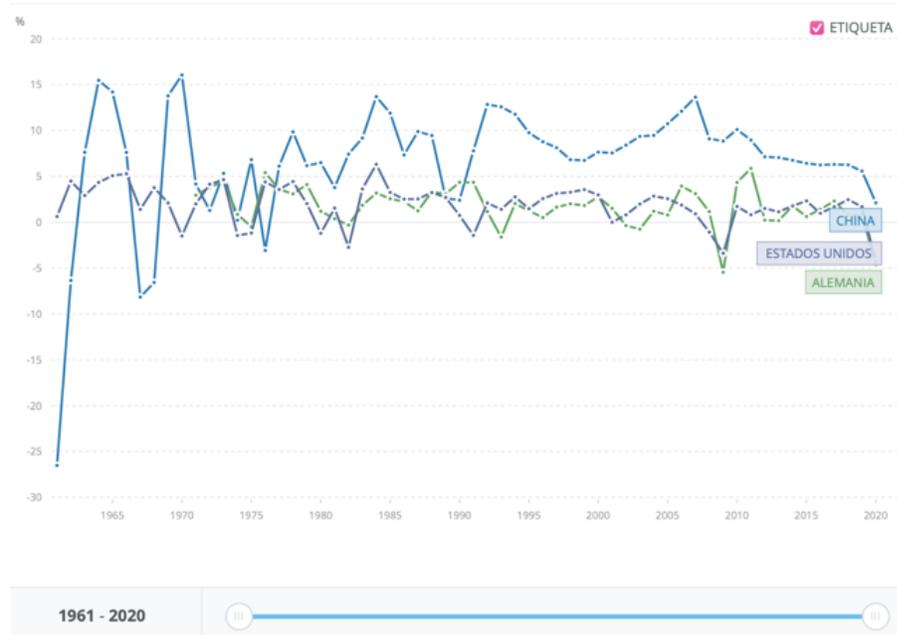


**Fuente:** Hanemann & Huotari, 2017: 5

Esta apertura hacia el exterior o internacionalización, se ha desarrollado paralelamente al avance económico de la nación china, la cual ha experimentado un pronunciado proceso de crecimiento, y que, a día de hoy, permite situar el estatus de su economía al mismo nivel que el de los países desarrollados:

## Figura 7

Crecimiento del PIB per cápita (% anual)- China, Alemania, Estados Unidos (1961-2020)



**Fuente:** Banco Mundial, 2020

En la Figura 7, se ha seleccionado la tasa de crecimiento porcentual anual del PIB per cápita (expresado en dólares de los Estados Unidos a precios constantes) tanto de China, como de Alemania y EE. UU, a modo de comparativa. Así, se observa el patente crecimiento que el PIB per cápita chino ha experimentado desde 1961, hasta llegar a situarse al nivel de dos de los países más industrializados y avanzados del mundo, como lo son Alemania y EE.UU. En 2020, China presentaba una tasa de crecimiento positiva del 2,1 frente a tasas negativas del 4,6 y 4,3 de Alemania y EE. UU, respectivamente:

## Figura 8

*Tasa de crecimiento del PIB per cápita (% anual) más reciente - China, Alemania, Estados Unidos (2020)*

Nombre del país	Año Más Reciente	Valor Más Reciente
Alemania	2020	-4,6 
China	2020	2,1 
Estados Unidos	2020	-4,3 

**Fuente:** Banco Mundial, 2020

En consecuencia, y como se observa, se hace patente la necesidad por parte de la UE de renegociar los términos en virtud de los cuales se relacionaba hasta ahora económicamente con China, ya que estos vínculos se caracterizaban por ser asimétricos, favoreciendo a China, la parte, en teoría, menos favorecida o desarrollada. No obstante, la falta de equilibrio expuesta ha desaparecido, en la medida en que ya no es viable otorgar condiciones más favorables al Estado chino como si de un país en vías desarrollo se tratase, ya que, a día de hoy, se posiciona como la segunda economía más grande del mundo solamente sobrepasada por EE.UU (Esteban & Otero-Iglesias, 2019: 1).

Precisamente, la constante falta de reciprocidad en los flujos de inversión y el tratamiento privilegiado que el gobierno chino otorga a las empresas estatales chinas y a aquellas con vínculos políticos, fueron dos de los factores denunciados por el entramado empresarial alemán y europeo a la hora de invertir en China. De manera que, en 2016, y cansada de las promesas poco concluyentes<sup>47</sup>, Alemania emprendió el debate y cambio material en su posición política hacia la IED procedente del país chino en la UE (Seaman et al., 2017: 65).

<sup>47</sup> Sí es cierto que el gobierno de China, desde 2014, fijó una serie de objetivos con el fin de minorar las limitaciones de acceso así como posterior trato discriminatorio a las empresas extranjeras; destacando entre otros, el tránsito hacia

China, en consonancia con su pertenencia a la OMC, ha de erradicar aquellas políticas económicas discriminatorias tanto hacia las empresas extranjeras como hacia aquellas nacionales situadas fuera de la influencia del gobierno, ofreciendo igualdad de oportunidades<sup>48</sup> (Du, 2010:2). Cecilia Malmström condenó en varias ocasiones el trato desigual que las empresas europeas soportan al invertir<sup>49</sup> y operar<sup>50</sup> en territorio chino; situación marcada por aquellos incentivos fiscales y financiación otorgados por el gobierno chino a las empresas locales y de las que las compañías extranjeras no pueden disfrutar; las elevadas barreras de entrada o la escasa protección jurídica que se les otorga en comparación<sup>51</sup> (Esteban & Otero-Iglesias, 2019: 1):

Ante este escenario marcado por una persistente desigualdad, la UE se replantea aumentar sus exigencias y reclamar reciprocidad para nivelar el tratamiento que reciben sus empresas en el Estado chino. Disparidad cuya forma más adecuada de minimizar es a través de un Acuerdo Bilateral de Inversiones entre la UE y el Estado chino, hasta la fecha, congelado.

Entendimiento que, de surtir éxito, logrará establecer una política europea común y específica de la IED entre la UE y sus 27 EMs hacia China, a día de hoy inexistente; no obstante, como se ha señalado, necesaria para, por un lado, asegurarse de que la inversión China en la UE persigue fines legítimos y no compromete estructuras clave para la economía de cada EM. Y, por otro lado, para afianzar un adecuado, garantista e igualitario acceso al mercado chino por parte de los inversores europeos. Minimizándose, como ganancia añadida para ambas partes los diversos costes transaccionales (Dreger et al., 2015: 11) y potenciándose las ganancias que ambos podrían

---

un sistema en el que los inversores foráneos podrán invertir en cualquier sector a excepción de aquellos plasmados en una única lista negativa, que se irá reduciendo progresivamente (Hanemann et al., 2018: 14).

<sup>48</sup> En este sentido, el principio de “reciprocidad relativa” (ausencia de equivalencia total de oportunidades de mercado), que ha guiado la entrada de los países emergentes en instituciones globales como la OMC y en virtud del cual se otorgaba cierta flexibilidad a los mismos a la hora de aplicar las diversas disposiciones, ya no es posible, dado su actual desarrollo económico, aplicar al caso de China (Hanemann et al., 2018: 12).

<sup>49</sup> Éstas son las denominadas limitaciones de entrada al mercado, en virtud de las cuales se priva a las empresas europeas de operar en determinados campos o sectores, como el de los servicios, fuertemente restringido a la entrada extranjera (Hanemann et al., 2018: 12).

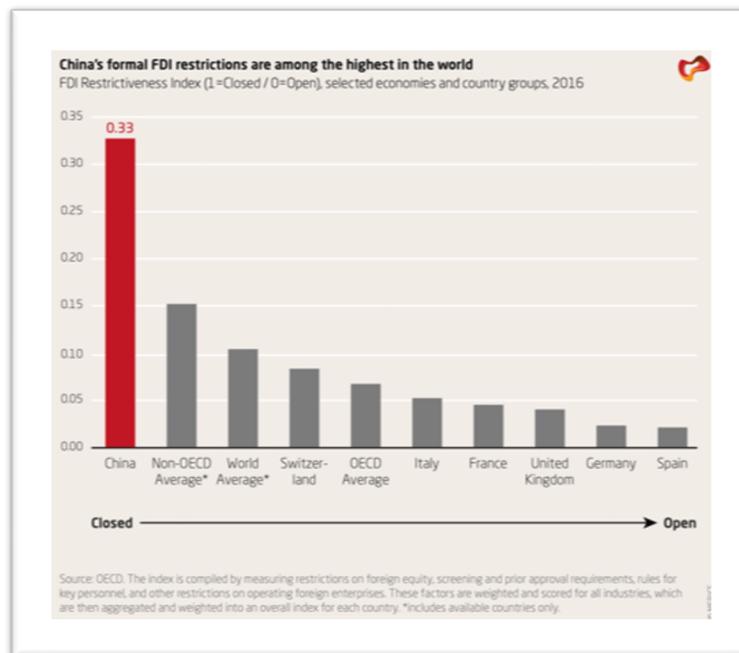
<sup>50</sup> Éstas son las denominadas limitaciones posteriores a la entrada al mercado, entre las que se encuentran, a modo de ilustración, los incentivos otorgados a las empresas chinas por parte del gobierno (Hanemann et al., 2018: 12).

<sup>51</sup> En contraposición al caso chino, en la UE, las empresas chinas operantes reciben el mismo trato, así como igualdad de derechos que sus compañeras europeas, dándose por tanto un tratamiento igualitario a ambas y situando a la UE como una de las regiones con uno de los regímenes más abiertos a la inversión del globo (Hanemann et al., 2018: 10).

obtener en virtud de una retroalimentación que, lejos de desaparecer, va constantemente en aumento.

### Figura 9

*Gráfico comparativo de restricciones a la entrada y desarrollo de la IED por parte del Estado chino*



**Fuente:** Hanemann & Huotari, 2018: 3

Por último, es preciso ser conscientes de la vigente dificultad que conlleva la aprobación del señalado acuerdo, cuyo progreso ha recorrido un proceso lento, dotado de numerosas rondas de negociaciones desde 2013, y a día de hoy, por el momento, paralizadas. Ello refleja que la conclusión del acuerdo con China no es incondicional, de manera que su culminación dependerá en gran medida de que el Estado chino actúe en consonancia con los valores, estándares medioambientales y laborales (Esteban & Otero-Iglesias, 2021: 3), así como transparencia institucional que caracterizan a la UE y que, por el momento, la nación china no satisface.

De lo anterior se observa que la UE ha adoptado una posición firme y alineada con su posición veladora de los derechos humanos en el mundo internacional. No obstante, y en la medida en que la situación normativa y apertura institucional en China alcance mejoras tangibles y suficientes, se ha defender la conclusión de este Acuerdo que tanto beneficiará<sup>52</sup> a ambas partes. De ahí que se reconozca al Estado chino “como un socio, un competidor y un rival, pero no como un enemigo” (Esteban & Otero-Iglesias, 2021: 2).

Son el fomento de la igualdad de condiciones, el desarrollo de inversiones más justas y una mayor transparencia y previsibilidad en las autorizaciones, los hilos conductores del Acuerdo. Como punto clave del mismo, se sitúa la exigencia a las SOEs chinas de actuar en condiciones no discriminatorias y guiadas por criterios comerciales, no políticos. En añadido, se incluyen deberes de transparencia en las subvenciones otorgadas en ámbito de los servicios, así como una normativa firme en lo relativo al traspaso forzoso de tecnología, especialmente relevante en el campo de la “Industria 4.0”. No sin pasar por alto los compromisos mutuos que se exigen en lo concerniente al respeto y promoción del desarrollo sostenible, medioambiente y clima; compromisos sostenibles sin precedentes en el caso de China. Desde un plano procedimental, se incluiría un mecanismo de resolución de conflictos Estado-Estado, lo cual minoraría considerablemente cualquier tipo de desentendimiento que vaya surgiendo (Comisión Europea, 2020: 3).

En lo relativo a la reciprocidad, se establece una negociación con Pekín tendente a la minoración de las limitaciones cuantitativas, de los umbrales máximos al capital entrante y en general, de los numerosos onerosos requisitos que las empresas europeas experimentan en una diversidad de campos del mercado chino (Comisión Europea, 2020: 1). Nivel tal de reciprocidad que, en el sector manufacturero, se alcanzaría una reciprocidad bilateral total, situándose China al mismo nivel de apertura y ambición que la UE en su conjunto. Y, con respecto al sector de los servicios, en numerosas industrias el Estado chino ejecutaría concesiones y aperturas; campos tales como: los servicios financieros, I+D, las telecomunicaciones o servicios en la nube o los servicios empresariales (Comisión Europea, 2020: 1).

---

<sup>52</sup> La propia Comisión Europea enunciaba con firmeza que el Acuerdo UE-China, es el más ambicioso, en lo relativo a la apertura de la economía, que Pekín firmaría con un tercer país o grupo de países (Esteban & Otero-Iglesias, 2021:1).

### 3. REGLAMENTO (UE) 2019/452 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 19 DE MARZO DE 2019 PARA EL CONTROL DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN LA UNIÓN

#### 3.1. Contexto de aprobación y contenido material del Reglamento (UE) 2019/452

Tras lo expuesto, se enuncia que el escenario de la inversión china en la UE se encuentra marcado, entre otros: por un notable grado de incertidumbre, primordialmente guiado por el fuerte peso del gobierno chino en la economía y el mercado; el incesante proceso de crecimiento de la economía china y sus políticas tendentes a la adquisición del liderazgo tecnológico; la ausencia de reciprocidad y trato discriminatorio en las relaciones comerciales entre la UE y China; la desconfianza concerniente a las inversiones en industrias estratégicas así como tecnología sensible de los EMs (minorando la ventaja competitiva de la UE que reside mayoritariamente en la innovación tecnológica); las inversiones ejecutadas con los objetivos estatales de expandir la influencia política y geopolítica, o el deficiente marco garantista al que se someten las empresas europeas al operar en territorio chino (Seaman et al., 2017: 12).

Dentro de este marco caracterizado por el fenómeno de la inversión china y, aunque de manera no oficial o explícita, motivado indirectamente por el mismo, surgió la propuesta de Reglamento para el control de la IED a nivel de la UE, aplicable desde el 11 de octubre de 2020 y bajo el cual se pretenden salvaguardar los intereses estratégicos de la UE. En virtud del mismo, se autoriza, bajo la justificación de una posible incidencia o afectación a la seguridad y orden público (solamente estos dos motivos son válidos) tanto a la Comisión<sup>53</sup> como a los EMs para emitir un dictamen<sup>54</sup> acerca de una determinada inversión realizada en el EM en cuestión, procedente de un actor o actores terceros y cuyo riesgo se está cuestionando (Ghiretti & Stec, 2021: 18).

Para la determinación de dicho riesgo, y de forma no exhaustiva, se prevén en el Reglamento diversos factores con potencial para incidir en la seguridad y orden público a tener en cuenta por las autoridades europeas y nacionales:

---

<sup>53</sup> Facultad de la Comisión con base jurídica en el artículo 288 TFUE: “Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes”.

<sup>54</sup> Durante los 15 meses posteriores a la ejecución de la inversión en cuestión (Reglamento (UE) 2019/452, 2019, párr. 21).

Circunscribiendo el foco de atención al caso de las inversiones chinas, aspectos como los siguientes serían susceptibles de consideración por parte de los diversos organismos comunitarios y de los EMs: factores institucionales como “si el inversor extranjero está controlado directa o indirectamente por el gobierno (incluidos los organismos públicos o las fuerzas armadas) de un tercer país, en particular mediante una estructura de propiedad o una financiación significativa”; o factores propios del ámbito de la alta tecnología: “tecnologías críticas y productos de doble uso, incluidas la inteligencia artificial, la robótica, los semiconductores, la ciberseguridad, las tecnologías aeroespacial, de defensa, de almacenamiento de energía, cuántica y nuclear, así como las nanotecnologías y biotecnologías” (Reglamento (UE) 2019/452, 2019, art.4).

A su vez, y continuando con las motivaciones que conllevaron la aprobación del Reglamento para hacer frente a los nuevos riesgos asociados a la inversión extranjera y a la necesidad de una mayor coordinación a nivel de la UE, este nuevo esquema regulatorio trae causa en el debate que surgió en el seno de la UE acerca de la suficiencia o no de los actuales mecanismos a nivel comunitario y de los EMs para el control de la IED. En este sentido, se alegaron las marcadas divergencias intrínsecas a los diferentes mecanismos de control de la IED por razones de seguridad nacional presentes en cada EM, así como la insuficiencia de la actual regulación vigente para el control de las FyAs otorgada por la normativa<sup>55</sup> de la competencia de la UE.

La importancia determinante de este Reglamento reside en que, por primera vez, se ha logrado establecer un marco unificado de cooperación a nivel de la UE entre los EMs y la Comisión<sup>56</sup> dirigido al control de la IED por razones de orden público o seguridad; marco que previamente quedaba delegado a cada EM en exclusiva (Reglamento (UE) 2019/452, 2019, párr. 5). Y, actualmente, si bien se mantiene la libertad de cada EM a la hora de establecer el mecanismo nacional de control que estime más conveniente<sup>57</sup>; por otro lado, tanto la Comisión como el resto de los EMs están facultados para comunicar las observaciones pertinentes al EM en cuestión;

---

<sup>55</sup> Principalmente, los arts. 101 y 102 TFUE, así como el Reglamento núm. 139/2004 sobre el control de las concentraciones entre empresas.

<sup>56</sup> Institución que, previamente al Reglamento, carecía de cualquier rol en lo relativo al control de la IED entrante a la UE.

<sup>57</sup> Mecanismos de control expuestos en una lista elaborada por la Comisión y constantemente actualizada (Reglamento (UE) 2019/452, 2019, art. 3.8).

quien, en cumplimiento del deber comunitario de cooperación leal<sup>58</sup>, deberá tener en cuenta el dictamen recibido, incorporando en su caso las pertinentes medidas nacionales o políticas generales al efecto para cumplir con el mismo o, proporcionando, en su caso, una justificación suficiente si decide no seguirlo (Reglamento (UE) 2019/452, 2019, art.8).

Los puntos principales característicos del nuevo instrumento de coordinación de las acciones de los EMs en el marco de la IED, son, en primer lugar el requerimiento a los EMs de notificar a la UE el o los mecanismos sobre el control de la IED (así como las eventuales modificaciones) que han puesto en marcha a nivel nacional, así como el deber de informar<sup>59</sup> sobre toda IED ejecutada en su territorio. Notificación que ha de ir acompañada de puntos de contacto y canales formalizados al efecto para proceder al intercambio de datos o información. A su vez, se prevé el establecimiento de procedimientos reglados para que tanto la Comisión como las autoridades nacionales respondan de manera rápida y eficaz a los riesgos de la IED y puedan emitir dictámenes en consecuencia, así como un listado final de aquellas operaciones<sup>60</sup> o proyectos que resultan de mayor interés para la UE (Comisión Europea, 2020: 1).

### **3.2. Aplicación del reglamento (UE) 2019/452**

En 2021, la Comisión Europea llevó a cabo el primer Informe anual sobre el Control de las Inversiones Extranjeras Directas en la Unión, dirigido tanto al Parlamento Europeo como al Consejo. En virtud del mismo, es posible reconocer, tal y como afirma la propia Comisión, que, en un periodo de tiempo muy reducido (inferior a dos años), se ha logrado un significativo avance guiado por la implementación del Reglamento.

En este sentido, de los once EMs que contaban con un mecanismo de control al tiempo de elevarse la iniciativa de la Comisión en 2017, en julio de 2021, dicha cifra ascendía a dieciocho;

---

<sup>58</sup> Principio plasmado en el art. 4.3 Tratado de la Unión Europea (TUE): “Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados”.

<sup>59</sup> Información que, entre otros factores, ha de contener: “la estructura de propiedad del inversor extranjero y de la empresa en la que la inversión extranjera directa se haya previsto o realizado, incluyendo información sobre el inversor último y la participación en el capital así como la financiación de la inversión y su fuente, basándose en la mejor información de que disponga el Estado miembro” (Reglamento (UE) 2019/452, 2019, art. 9).

<sup>60</sup> Entre las que destacan, entre otros, las Redes transeuropeas de telecomunicaciones o el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa (Reglamento (UE) 2019/452, 2019, Anexo).

continuando el objetivo de la Comisión de alcanzar mecanismos de control vigentes en el total de los 27 EMs (Comisión Europea, 2021: 7). Así señalaban de manera conjunta los EMs en el Informe a la hora de evaluar el valor añadido que ha supuesto el Reglamento hasta ahora:

“El mecanismo de cooperación es un instrumento muy útil, ya que induce a los Estados miembros a que tengan en cuenta las implicaciones para sí mismos de las operaciones de inversión en otros Estados miembros. Esto tiene como efecto el aumento de la sensibilización sobre las implicaciones para los demás Estados miembros de las operaciones de IED que se producen en su propio territorio” (Comisión Europea, 2021: 16).

En añadido, desde la aplicación del Reglamento hasta el 30 de junio de 2021, 265 notificaciones fueron enviadas, principalmente procedentes de: Alemania, Austria, España, Francia e Italia; siendo las inversiones en el sector de las tecnologías y de la información de las más comunicadas<sup>61</sup>. China, junto a otros países como: Reino Unido o Emiratos Árabes Unidos, fue uno de los inversores entrantes cuyas operaciones más notificaciones suscitaron.

Del total de las mismas, el 80% fueron archivadas (generándose por tanto luz verde), pasando un 14%<sup>62</sup> a la fase segunda, en la que el EM en cuestión ha de proveer información más detallada sobre la inversión a efectos de evaluar los posibles riesgos potenciales que el inversor entrante podría presentar. De este 14%, una cifra aún más reducida de operaciones dieron lugar a un dictamen por parte de la Comisión, revelando como conclusión el marcado grado de apertura que la UE sigue manteniendo en lo relativo a la inversión externa, interviniendo solamente cuando sea estrictamente necesario (Comisión Europea, 2021: 16).

---

<sup>61</sup> Entre las mismas, se alegaron circunstancias tales como: la afectación a tecnologías e industrias críticas, el acaparamiento de información delicada o la influencia gubernamental en el inversor entrante (Comisión Europea, 2021: 16).

<sup>62</sup> El 6% restante de las inversiones seguían todavía en curso ((Comisión Europea, 2021: 13).

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Una vez finalizado el estudio del marco de la IED china en la UE, se exponen las conclusiones siguientes:

- I. Como se ha constatado a raíz del análisis y evolución de la IED procedente de China, el capital chino presenta tanto desafíos como ventajas; tanto interés como alerta. Derivando como consecuencia de esta coyuntura la necesidad, o más bien reto, por parte de la UE, de equilibrar un enfoque abierto hacia la inversión con un control de la misma tendente a asegurar la integridad del capital europeo y sus infraestructuras e insumos estratégicos, como lo es la alta tecnología. Así, la cuestión que se suscita es qué mecanismos regulatorios deberían ser implementados por la UE a fin de compaginar un mercado abierto al mismo tiempo que seguro y, fuerte.
  
- II. Con el fin de ofrecer un marco jurídico que responda eficazmente al fenómeno singular chino, se ha analizado el paradigma ecléctico (OLI) desarrollado por el economista John Harry Dunning, así como discutido su posible aplicación al Estado chino e implicaciones prácticas:
  - Se defiende que, el paradigma ecléctico continúa siendo una teoría válida a la hora de delimitar las motivaciones del inversor chino en la UE. Sin embargo, es preciso recalcar una de las singularidades más definatorias de la inversión china, que es la extendida involucración del Estado en el mercado y la economía del país, tanto en las empresas estatales como en aquellas de titularidad privada. Un escenario institucional que no ha de ser ignorado por los organismos y agencias europeos y, que han de tratar de cambiar exigiendo al Estado chino mejoras en este ámbito y la limitación de tratos discriminatorios ejercidos sobre el capital europeo entrante.
  
  - La discusión en lo concerniente al estatus de China como economía de mercado y país desarrollado introduce la segunda vertiente de la discusión práctica del trabajo. Bajo la misma, y dado su marcado desarrollo económico, se ha argumentado la necesidad de un mayor nivel de reciprocidad, hasta ahora inexistente por parte de China, en sus relaciones

de inversión con la UE. Reciprocidad que será un punto clave a tratar en el Acuerdo Bilateral de Inversiones UE-China.

III. Con el objeto de continuar la convergencia de políticas que ha caracterizado al proyecto de la UE desde sus orígenes, se ha señalado la necesidad de una posición coordinada entre la UE y los EMs en cuanto a los flujos de IED procedentes de terceros países; cohesión que otorgará a la UE un papel más fortalecido y sólido en la esfera internacional. Así, se presenta, como primer mecanismo regulatorio expuesto en el trabajo, el Reglamento de la UE para el Control de las Inversiones Extranjeras Directas elevado por la Comisión Europea. Instrumento jurídico que, hasta el momento, ha generado éxito:

- Éxito justificado en que, mediante el mismo, se asegura que todo tipo de operación con un potencial riesgo, pueda someterse al escrutinio de la UE a pesar de que el concreto EM, atendiendo a sus mecanismos nacionales, haya descartado su relevancia o posible contingencia. En añadido, el traspaso formalizado de datos entre los EMs y las instituciones comunitarias, fomentará la detección de posibles amenazas de una manera más rápida y temprana y bajo un consenso de Estados mucho mayor. Sin pasar por alto que, los dictámenes y observaciones que se vayan elaborando, acabarán conformando un cuerpo normativo de criterios tendente a conseguir una más elevada uniformidad en los mecanismos de control de la IED nacionales.

IV. No obstante, es preciso enunciar que, a pesar de la evolución de la UE gracias al Reglamento de inversiones, el caso particular de China requiere de un paso más: un Acuerdo Bilateral de Inversiones con Pekín a efectos singularizar el marco jurídico de la IED china y perseguir la necesaria y ansiada igualdad de condiciones en los flujos de inversión mutuos (*level the playing field*). Así, se argumenta que, con este segundo mecanismo normativo, se daría una solución íntegra al desafío regulatorio que la UE mantiene con respecto a la IED china. Otorgando considerables beneficios económicos al conglomerado empresarial y sociedad civil de ambas regiones y fomentando la confianza mutua, que tanto se necesita en este mundo, en ocasiones inestable, pero sumamente y cada vez más interconectado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **1. LEGISLACIÓN**

#### 1.1. UNIÓN EUROPEA

Comunicación de la Comisión. Orientaciones dirigidas a los Estados miembros en relación con las inversiones extranjeras directas y la libre circulación de capitales de terceros países, así como la protección de los activos estratégicos de Europa, antes de la aplicación del Reglamento (UE) 2019/452 (Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas). Diario Oficial de la Unión Europea, núm. C 99 I/01, 26 de marzo de 2020. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020XC0326\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020XC0326(03))

Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión. Diario Oficial de la Unión Europea, núm. L 79 I/1, 19 de marzo de 2019.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 83, 30 de marzo de 2010.

Tratado de la Unión Europea. Versión consolidada. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 83, 30 de marzo de 2010.

### **2. JURISPRUDENCIA**

#### 2.1. UNIÓN EUROPEA

Dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, núm. 2/15, de 16 de mayo de 2017 [versión electrónica – base de datos E-CURIA, Ref. ECLI:EU:C:2017:376]. Acuerdo Libre comercio con Singapur.

### 3. INFORMES

Casaburi, I. (2016). *Inversión china en Europa*. ESADE China Europe Club. Recuperado en junio de 2022, de <https://itemsweb.esade.edu/research/esadegeo/ESInversionChinaEuropa201516.pdf>

Comisión Europea (2021). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Primer informe anual sobre el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión*, núm. COM (2021) 714 final, de 23 de noviembre de 2021. Recuperado en marzo de 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0714&qid=1638033132622>

Feás, E., & Steinberg, F. (2019). *La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante. Informe Elcano*. Real Instituto Elcano. Recuperado en febrero de 2022, de <http://129.35.96.157/wps/wcm/connect/8dbc6502-38fc-4822-bc86-f8ddf14968d6/Informe-Elcano-26-Politica-Comercial-europea-entorno-internacional-cambiante.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8dbc6502-38fc-4822-bc86-f8ddf14968d6>

Ghiretti, F., & Stec, G. (2021). *EU-China audit + German coalition agreement + EU FDI screening mechanism*. Mercator Institute for China Studies (MERICS) - Europe China 360°. Recuperado en enero de 2022, de [https://merics.org/sites/default/files/2021-12/211202\\_MERICS%20Europe%20China%20360%20\\_0.pdf](https://merics.org/sites/default/files/2021-12/211202_MERICS%20Europe%20China%20360%20_0.pdf)

Hanemann, T., & Huotari, M. (2017). *Record flows and growing imbalances. Chinese Investment in Europe in 2016*. Rodhium Group & Mercator Institute for China Studies (MERICS), 3. Recuperado en enero de 2022, de <https://merics.org/sites/default/files/2020-04/Chinese%20investment%20in%20Europe%20-%20record%20flows%20and%20growing%20imbalances.pdf>

Hanemann, T., & Huotari, M. (2018). *EU-China FDI: Working towards more reciprocity in investment relations*. Rodhium Group & Mercator Institute for China Studies (MERICS),

3. Recuperado en enero de 2022, de <https://merics.org/en/report/eu-china-fdi-working-towards-more-reciprocity-investment-relations>
- Kratz, A., Zenglein, M.J., & Sebastian, G. (2021). *Chinese FDI in Europe 2020 Update. Investment falls to 10-year low in an economically and politically challenging year.* Rodhium Group & Mercator Institute for China Studies (MERICS). Recuperado en febrero de 2022, de <https://rhg.com/wp-content/uploads/2021/06/MERICSRhodium-GroupCOFDIUpdate2021.pdf>
- Laudicina, P., & Peterson, E. (2021). *The 2021 Foreign Direct Investment (FDI) Confidence Index.* KEARNEY. Global Business Policy Council. Recuperado en enero de 2022, de <https://www.kearney.com/documents/3677458/88299256/On+shaky+ground-2021+FDI+confidence+index.pdf/4f8fd544-ce57-d498-96e3-dfb5fd81f77e?t=1616536746000>
- Laudicina, P., Peterson, E., & Rickert McCaffrey, C. (2019). *The 2019 A.T. Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index.* KEARNEY. Global Business Policy Council. Recuperado en enero de 2022, de <https://www.kearney.com/documents/3677458/3679958/Facing+a+growing+paradox.pdf/c1c5e325-6107-a1c0-5f62-ad33e9bb3d2c?t=1568061511000>
- Seaman, J., Huotari, M., & Otero-Iglesias, M. (2017). *Chinese Investment in Europe. A Country-Level Approach.* European Think-tank Network on China (ETNC). Recuperado en febrero de 2022, de <https://merics.org/en/report/chinese-investment-europe-country-level-approach>
- Shira, D., & Associates. (2020). *Catalogue of Encouraged Industries for Foreign Investment (Edition 2020).* Dezan Shira & Associates. Recuperado en junio de 2022, de <https://www.china-briefing.com/news/china-2020-fi-encouraged-catalogue-effect-january-27-2021/catalogue-of-encouraged-industries-for-foreign-investment-edition-2020/>

Wübbecke, J., Meissner, M., Zenglein, M.J., Ives, J., & Conrad, B. (2016). *MADE IN CHINA 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*. Mercator Institute for China studies (MERICS), 2. Recuperado en febrero de 2022, de <https://merics.org/sites/default/files/2020-04/Made%20in%20China%202025.pdf>

#### 4. OBRAS DOCTRINALES, ARTÍCULOS CIENTÍFICOS Y LIBROS

Bian, S., & Emons, O (2017). Chinese investments in Germany: increasing in line with Chinese industrial policy. En J. Drahokoupil (Ed.), *Chinese investment in Europe: corporate strategies and labour relations* (157-174). European Trade Union Institute.

Buckley, P. J., Cross, A. R., Tan, H., Xin, L., & Hinrich, V. (2008). Historic and Emergent Trends in Chinese Outward Direct Investment. *Management International Review*, 48 (6), 715-748. Recuperado en marzo de 2022, de DOI: 10.1007/s11575-008-0104-y

Cheung, Y.W., & Qian, X. (2009). Empirics Of China's Outward Direct Investment. *Pacific Economic Review*, 14 (3), 312-341. Recuperado en febrero de 2022, de 10.1111/j.1468-0106.2009.00451.x

Dreger, C., Schüler-Zhou, Y., & Schüller, M. (2015). Determinants of Chinese Direct Investments in the European Union. *DIW Berlin, German Institute for Economic Research*, 1480. Recuperado en marzo de 2022, de [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.504240.de/dp1480.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.504240.de/dp1480.pdf)

Dunning, J.H. (1988). The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions. *Journal of International Business Studies*, 19 (1), 1-31. Recuperado en mayo de 2022, de <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/palgrave.jibs.8490372.pdf>

- Dunning, J.H. (2000). The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity. *International Business Review*, 9, 163-190. Recuperado en mayo de 2022, de [https://www.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/internationalexeter/documents/iss/Dunning\\_IBR\\_2000.pdf](https://www.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/internationalexeter/documents/iss/Dunning_IBR_2000.pdf)
- European Political Strategy Centre. (2016). Engaging China at a Time of Transition Capitalising on a New Era of Chinese Global Investment and Foreign Policy Initiatives. *EPSC Strategic Notes*. Recuperado en febrero de 2022, de <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/508b719e-ac91-11e6-aab7-01aa75ed71a1>
- Giorgioni, G. (2018). OFDI from China: a deliberately macro re-evaluation. *International Journal of Emerging Markets*, 13 (3), 434-459. Recuperado en marzo de 2022, de <https://doi.org/10.1108/IJoEM-02-2016-0050>
- Gorynia, M., Trąpczyński, P., & Wolniak, R. (2019). Geographic patterns of Poland's FDI: the investment development path perspective. *Post-Communist Economies*, 31 (4), 507-529. Recuperado en febrero de 2022, de <https://doi.org/10.1080/14631377.2019.1578581>
- Grieger, G. (2017). Foreign direct investment screening. A debate in light of China-EU FDI flows. *European Parliamentary Research Service*. Recuperado en enero de 2022, de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS\\_BRI\(2017\)603941\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS_BRI(2017)603941_EN.pdf)
- Jan Lammers, W. (2017). The Investment Development Path: Is It Relevant For Designing Foreign Direct Investment Policies? *MSc International Development Studies*. Recuperado en marzo de 2022, de <https://edepot.wur.nl/411387>
- Javed, S.A., Bo, Y., Tao, L., & Dong, W. (2021). The “Dual Circulation” development model of China: Background and insights. *Rajagiri Management Journal*. Recuperado en febrero de 2022, de <https://doi.org/10.1108/RAMJ-03-2021-0016>

- Klossek, A., Linke, B.M., & Nippa, M. (2012). Chinese enterprises in Germany: Establishment modes and strategies to mitigate the liability of foreignness. *Journal of World Business*, 47 (1), 35-44. Recuperado en febrero de 2022, de <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2010.10.018>
- Kolstad, I., & Wiig, A. (2012). What determines Chinese outward FDI? *Journal of World Business*, 47(1), 26-34. Recuperado en febrero de 2022, de <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2010.10.017>
- Kun, Li. (2021). Research on Foreign Direct Investment in Service Industry. *E3S Web Conf.*, 251 (01079). Recuperado en febrero de 2022, de <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202125101079>
- Maillo González-Orús, J., & Porras Belarra, J. (2020). Inversiones Unión Europea-China: ¿hacia una nueva era? *Real Instituto Universitario de Estudios Europeos*, 99. Recuperado en marzo de 2022, de [https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/10819/1/inversiones\\_maillo\\_2020.pdf](https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/10819/1/inversiones_maillo_2020.pdf)
- Mangas Martín, A., & Liñán Noguerras, D. (2017). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.
- Maró, Z.M. & Török, Á. (2022). China's New Silk Road and Central and Eastern Europe. A Systematic Literature Review. *Sustainability*, 14 (3). Recuperado en enero de 2022, de <https://doi.org/10.3390/su14031801>.
- Matias Bellucci, A. (2017). Traditional FDI Theory: the Chinese analysis. *University of London*. Recuperado en febrero de 2022, de [https://www.researchgate.net/publication/316460921\\_Traditional\\_FDI\\_theory\\_the\\_Chinese\\_analysis](https://www.researchgate.net/publication/316460921_Traditional_FDI_theory_the_Chinese_analysis)
- Ramasamy, B., Yeung, M., & Laforet, S. (2012). China's outward foreign direct investment: Location choice and firm ownership. *Journal of World Business*, 47 (1), 17-25. Recuperado en febrero de 2022, de <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2010.10.020>

Zaheer, S. (1995). Overcoming the Liability of Foreignness. *Academy of Management Journal*, 38. Recuperado en febrero de 2022, de DOI: 10.2307/256683

Zhu, B. (2008). Internationalization of Chinese MNEs and Dunning's Eclectic (OLI) Paradigm: A Case study of Huawei Technologies Corporation's Internationalization Strategy. *LUND UNIVERSITY. School of Economics and Management Department of Economics*. Recuperado en febrero de 2022, de <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=1338205&fileOid=1646725>

## 5. RECURSOS DE INTERNET Y PRENSA

Australian Government. (2022). *National Security*. Foreign Investment Review Board. Recuperado en abril de 2022, de <https://firb.gov.au/national-security>

Banco Mundial. (2020). *Crecimiento del PIB per cápita (% anual) - China, Germany, United States*. Recuperado en junio de 2022, de [https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2020&locations=CN-DE-US&name\\_desc=false&start=1961&view=chart](https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2020&locations=CN-DE-US&name_desc=false&start=1961&view=chart)

BBC. (2015). *Re-booting industry for the digital age*. BBC Future. Recuperado en enero de 2022, de <https://www.bbc.com/future/bespoke/specials/connected-world/industry-4-0.html>

Chazan, G. (2016). *German angst over Chinese M&A*. Financial Times. Recuperado en enero de 2022, de <https://www.ft.com/content/e0897e24-598e-11e6-8d05-4eaa66292c32>

Comisión Europea. (2021). *Commission publishes market access offers of the EU-China investment agreement*. Recuperado en marzo de 2022, de [https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-publishes-market-access-offers-eu-china-investment-agreement-2021-03-12\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-publishes-market-access-offers-eu-china-investment-agreement-2021-03-12_en)

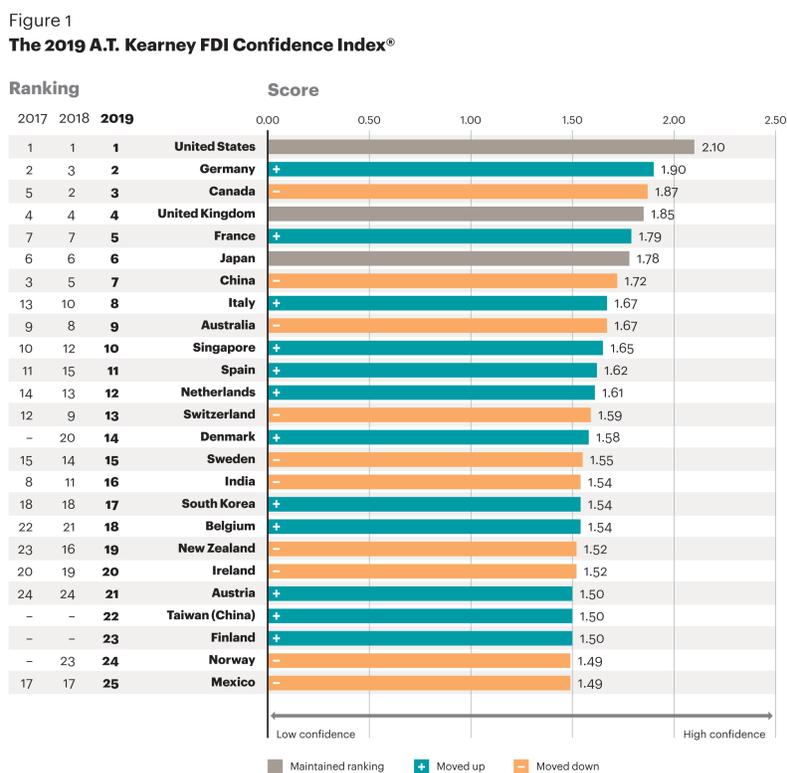
- Comisión Europea. (2017). *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Dirección General de Comunicación. Recuperado en junio de 2022, de <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/es/#chap11>
- Comisión Europea. (2019). *EU position in world trade*. Recuperado en junio de 2022, de [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en)
- Comisión Europea. (2020). *Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment*. Recuperado en marzo de 2022, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2542)
- Comisión Europea. (2020). *EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational*. Recuperado en marzo de 2022, de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1867](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867)
- Damen, M. (2021). *La Unión Europea y sus socios comerciales*. Parlamento Europeo. Recuperado en enero de 2022, de [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_5.2.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.2.1.pdf)
- Esteban, M., & Otero-Iglesias, M. (2021). *El Acuerdo de Inversiones UE-China: un paso en la dirección correcta*. Real Instituto Elcano. Recuperado en enero de 2022, de <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/el-acuerdo-de-inversiones-ue-china-un-paso-en-la-direccion-correcta/>
- Esteban, M., & Otero-Iglesias, M. (2019). *La política europea frente al desafío chino*. Real Instituto Elcano. Recuperado en enero de 2022, de <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-politica-europea-frente-al-desafio-chino/>
- EUR-lex. (2010). *La política comercial común*. Recuperado en enero de 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:a20000&from=DE>

- Eurostat. (2020). *China se convierte en el mayor socio comercial de la UE, desbancando a los EE.UU.* ICEX. Recuperado en enero de 2022, de <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/noticias/NEW2020860821.html>
- Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index. (2022). *In January, business leaders were optimistic about the investment outlook for 2022. Subsequent geopolitical shocks are now remaking the world—and their hopes for a robust recovery.* Recuperado en enero de 2022, de <https://www.kearney.com/foreign-direct-investment-confidence-index/2022-full-report>
- Martínez Boluda, F., & Baselga Castells, A. (2019). *El control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea.* CincoDías. El País. Recuperado en enero de 2022, de [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/04/24/legal/1556096050\\_142835.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/04/24/legal/1556096050_142835.html)
- MOFCOM. (2004). *Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries.* Recuperado en junio de 2022, de <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/policyrelease/gazette/200505/20050500093692.html>
- MOFCOM. (2020). *El Ministerio de Comercio, la Oficina Nacional de Estadísticas y la Administración Estatal de Divisas publicaron conjuntamente el Boletín Estadístico sobre la Inversión Extranjera Directa de China en 2020.* Recuperado en febrero de 2022, de <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202109/20210903203247.shtml>
- Parlamento Europeo. (2021). *MEPs refuse any agreement with China whilst sanctions are in place.* Recuperado en enero de 2022, de <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210517IPR04123/meps-refuse-any-agreement-with-china-whilst-sanctions-are-in-place>
- Ratcliff, C., Martinello, B., & Kaiser, K.P. (2021). *El mercado interior: principios generales.* Parlamento Europeo. Recuperado en enero de 2022, de [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_2.1.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.1.1.pdf)

UNCTAD. (2007). *Definitions and sources*. Recuperado en enero de 2022, de [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2007p4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2007p4_en.pdf)

## ANEXOS

### ANEXO 1. ÍNDICE DE DESTINOS CON MAYOR NIVEL DE ATRACCIÓN DE LA IED GLOBAL (AÑO 2019)



Note: Values are calculated on a 0 to 3 scale, with 3 being the highest level of confidence in a market as a future destination for FDI.  
Sources: A.T. Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index (2017, 2018, 2019)

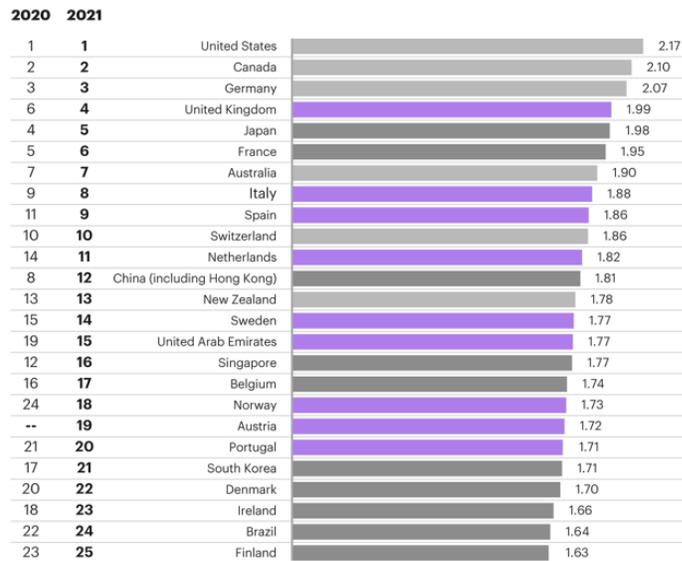
Fuente: Laudicina et al., 2019: 3

## ANEXO 2. ÍNDICE DE DESTINOS CON MAYOR NIVEL DE ATRACCIÓN DE LA IED GLOBAL (AÑO 2021)

Figure 2

### The 2021 Kearney FDI Confidence Index®

- Moved up
- Moved down
- Maintained ranking



Source: 2021 Kearney FDI Confidence Index®

Fuente: Laudicina et al., 2021: 7