

Documento de trabajo 5/2016

29 de marzo de 2016



Las ciudades y la urbanización como ámbito de cooperación entre España y China

Ignacio Niño y Mario Esteban



Las ciudades y la urbanización como ámbito de cooperación entre España y China

Ignacio Niño | Economista, especialista en China y Asia Oriental y Master en Estudios chinos por el INALCO-París VII

Mario Esteban | Investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano
@wizma9 

Índice

(1) Introducción: objetivo y alcance del trabajo	3
(2) La relevancia de las ciudades y la urbanización en China y su fijación como elemento de colaboración internacional	4
(2.1) Las magnitudes del proceso de urbanización.....	4
(2.2) Las implicaciones del proceso chino de urbanización	6
(2.3) La cooperación urbana y la urbanización como ámbito de cooperación internacional para China	8
Recuadro 1. La cooperación urbana China-India	11
Recuadro 2. La cooperación China-Polonia sobre urbanización.....	14
Recuadro 3. El partenariado China-UE sobre urbanización.....	17
(3) La colaboración España-China en el ámbito de las ciudades y de la urbanización	19
(3.1) El alcance de la cooperación España-China en lo urbano.....	19
(3.1.a) Cooperación ciudad-ciudad y “diplomacia urbana”	20
(3.1.b) Los Planes Asia-Pacífico	21
(3.1.c) Casa Asia	21
(3.1.d) La Exposición Universal Shanghai 2010.....	22
(3.1.e) La Fundación Consejo España-China y el Foro España-China	22
(3.1.f) Valoración de la cooperación España-China sobre urbanización	25
(3.2) Propuesta para una cooperación España-China sobre ciudades y urbanización	26
Recuadro 4. Contenidos asociados a la cooperación en la urbanización	27
(3.2.a) Supuestos de partida.....	28
(3.2.b) Objetivos de esta colaboración.....	29
(3.2.c) Actores clave de la cooperación España-China en materia de urbanización	29
(3.2.d) Estructura de cooperación propuesta	32
(3.2.e) Proceso de puesta en marcha de esta cooperación	38
(4) Conclusiones.....	41

Bibliografía..... 42

(1) Introducción: objetivo y alcance del trabajo

En los últimos años, la urbanización ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda política y económica de China. En este sentido, son muy numerosos los indicadores que nos señalan el proceso de urbanización en marcha (y, más aún, las respuestas que los actuales dirigentes del país sean capaces de dar a la gestión del mismo) como una de las grandes claves para el devenir del país.

Junto a esta trascendencia de la urbanización en la dinámica interna de China, aparece una tendencia a situar esta temática como uno de los asuntos más destacados de su agenda internacional, tanto en sus relaciones bilaterales como en el contexto de su colaboración con entidades plurinacionales. Ello debe mucho a la figura del actual primer ministro Li Keqiang pero también se halla, cada vez con más frecuencia, en la agenda de trabajo y en las intervenciones públicas del presidente del país y secretario general del Partido Comunista Chino (PCC), Xi Jinping.

Esta firme apuesta por hacer de la urbanización un elemento clave de su acción internacional ha motivado que sean muchos los países y organizaciones que ya se han asociado con China en el desarrollo de una estrecha colaboración en este campo. Cuando un país tan relevante identifica de forma tan transparente una temática en la que busca la colaboración internacional, sólo se puede responder positivamente.

En base a todo lo anterior, y adentrándonos en el marco general de la cooperación entre España y China, surge la pregunta clave sobre la que quiere reflexionar y aportar ideas este documento: ¿cómo está respondiendo España a esta llamada de China a la cooperación en el ámbito de la urbanización? y ¿qué mecanismos tenemos al alcance para estructurar y articular de una manera efectiva esta cooperación?

Para nuestro país esta cuestión es trascendente. En 2013 se cumplieron 40 años del establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China (1973-2013) y en 2015 se cumplieron 10 años del establecimiento del “Acuerdo de Asociación Estratégica Integral” (2005-2015). El balance de esta relación no puede ser condensado en unas líneas, ni es objeto de este documento, pero sí puede indicarse que uno de los retos pendientes para España (y también para China en relación a España) es la necesidad de encontrar puntos de anclaje, concretos y bien definidos, sobre los que construir una relación más pragmática, que enriquezca y refuerce el positivo diálogo político entre ambos países.

El posicionamiento de partida de este Documento de Trabajo será claro. España debe seguir el ejemplo de otros países que sí han sabido responder a esta llamada de China a la cooperación en el ámbito de la urbanización. Y debe hacerlo con celeridad. Creemos que ello reforzaría mucho la relación entre ambos países y que abriría, además, nuevas dinámicas prácticas y concretas de cooperación en el mundo de la empresa, de la ciencia y la tecnología, del conocimiento, etc., que ampliarían el actual alcance de la relación bilateral.

Para el desarrollo de este planteamiento, el presente documento de trabajo se compone de dos partes fundamentales:

- En la primera se revisarán los fundamentos que nos llevan a concluir que China ha establecido lo urbano como un elemento central de su acción exterior.
- En la segunda se pondrá el foco sobre el caso español, fundamentalmente para desarrollar una posible propuesta de cooperación efectiva, estable y realista entre España y China en el ámbito de la urbanización.

(2) La relevancia de las ciudades y la urbanización en China y su fijación como elemento de colaboración internacional

A pesar de que existen innumerables aproximaciones teóricas y definiciones acerca del concepto de urbanización que no es posible, ni necesario, tratar de condensar aquí, al ser éste un término que va a estar presente de forma continuada a lo largo de este trabajo, sí conviene tratar de hacer una somera aproximación a una definición sobre la que apoyarnos.

Cuando hablamos de urbanización, lo entendemos, por regla general, como el proceso de crecimiento de los espacios urbanos motivado, principalmente, por desplazamientos del campo a la ciudad, derivados de los cambios económicos y sociales que generan las dinámicas de desarrollo y modernización de un país.

Ello es perfectamente aplicable al caso chino, donde el actual proceso de urbanización va ligado al movimiento de “reforma y apertura” implementado por Deng Xiaoping desde finales de los años 70. Lo singular para el caso chino es que se produce con una rapidez y con unas magnitudes que lo hacen incomparable con procesos de esta misma naturaleza acaecidos en otros ámbitos geográficos o en otros momentos de la historia. Esto, unido a la gran cantidad de implicaciones que se derivan de ese proceso, ha hecho que los dirigentes chinos hayan ubicado la urbanización como una pieza central de su actividad internacional.

(2.1) Las magnitudes del proceso de urbanización

En los últimos 35 años China ha experimentado un espectacular ritmo de crecimiento económico (alrededor del 10% anual), que se ha visto acompañado por un dinámico proceso de urbanización. La tasa de urbanización del país pasó del 17,9% en 1978 al 53,7% en 2013.¹ Aunque este índice de urbanización sigue muy por debajo de los registrados por los principales países desarrollados (cuya tasa media de urbanización es superior al 80%), debe destacarse que ninguno de esos países ha afrontado un proceso tan intenso de urbanización en un plazo tan corto de tiempo.

En términos cuantitativos, eso implica que la población de las ciudades haya pasado en China de 170 a 730 millones de personas en ese mismo período. Hay que señalar, en

¹ Datos del “Plan Nacional de nueva urbanización, 2014-2020”.

todo caso, que esas cifras no muestran la realidad de la población migrante que vive y trabaja en las zonas urbanas que, aunque inmersas en esas cifras de población residente urbana señaladas, no disfrutan del mismo nivel de servicios públicos que los habitantes que disponen del certificado o registro de residencia (*hukou*).² El propio *China's New-type Urbanisation Plan, 2014-2020* (que denominaremos como "Plan de nueva urbanización 2014-2020", para simplificar), estima en 234 millones el número de personas que se encuentran en esa situación en la actualidad.³

Este aumento de población en las ciudades ha tenido el lógico corolario de incrementar tanto el volumen de terreno calificado como "urbano", como el número de ciudades y la dimensión de las existentes. De esta forma, en 2010 existían ya en China seis ciudades de más de 10 millones de habitantes, 10 de entre 5 y 10 millones, 21 de entre 3 y 5 millones y nada menos que 103 ciudades de entre 1 y 3 millones de personas.

Un efecto derivado de lo anterior, que será muy relevante a los efectos de este documento, son sus implicaciones sobre la necesidad de provisión de servicios públicos y de nuevas infraestructuras, pues suponen una gran fuente de oportunidades económicas. En esta línea, McKinsey califica el proceso de urbanización en China como el fenómeno más importante en la caracterización actual del país y el primero de los factores de dinamización de su economía.⁴

Más aún, las previsiones de futuro refuerzan estas conclusiones. A pesar de la relativa ralentización económica de China en el momento actual, las estimaciones son las de una continuidad en el proceso de urbanización, hasta llegar a cerca de 1.000 millones de habitantes en zonas urbanas en 2025.⁵ Ello implicaría que, como culminación de este proceso, alrededor del 95% del PIB chino se generará en las ciudades en ese mismo año.

Por todo ello, creemos que, tanto por lo que se refiere a una adecuada comprensión de la dinámica actual del país (intrínsecamente ligada a su devenir urbano), como en lo relativo a una búsqueda de oportunidades de cooperación (sea en forma de diálogo político, sea en la búsqueda de oportunidades de negocio) la urbanización se constituye, a día de hoy, como uno de los elementos indispensables de toda relación bilateral con China.

² Un excelente análisis sobre los trabajadores migrantes en China se encuentra en Tom Miller (2012), *China's Urban Billion: The Story Behind the Biggest Migration in Human History*, Zed Books.

³ En el año 2012 la tasa de población residente urbana se elevaba al 52,6%, pero si se considera, en exclusiva, la población "registrada" como urbana (esto es en posesión de un *hukou* urbano), esta alcanzaría solamente el 35,3%.

⁴ Jeffrey Towson y Jonathan Woetzel (2014), *All You Need to Know about Business in China*, McKinsey, donde se señala que "Urbanization is arguably the most important phenomenon shaping modern China".

⁵ Jonathan Woetzel, Lenny Mendonca, Janamitra Devan, Stefano Negri, Yangmel Hu, Luke Jordan, Xiujun Li, Alexander Maasry, Geoff Tsen, Flora Yu, *et al.* (2009), *Preparing for China's Urban Billion*, McKinsey.

(2.2) Las implicaciones del proceso chino de urbanización

Además de por la potencia que sugieren los datos anteriores, la importancia de la urbanización en China viene marcada por las trascendentes implicaciones que ese proceso tiene para el país y para su devenir futuro.

No en vano, es un lugar común la referencia a que la viabilidad del modelo de desarrollo actual en China pasa por la sostenibilidad de su modelo urbano y, ligado a ello, del necesario acierto en las muchas decisiones que deben tomarse en relación a la dirección de su proceso de urbanización.

Estas implicaciones de la urbanización están intrínsecamente ligadas a cuestiones que condicionan y afectan de forma directa al sistema político, a su modelo social, a la base demográfica del país, al potencial de su desarrollo económico o, incluso, a la sostenibilidad de su sistema financiero. Por tanto, no es exagerado poner la urbanización en el centro de las cuestiones prioritarias de China, como así se hizo en el 12º Plan Quinquenal 2011-2015 y en el 18º Congreso del PCC, celebrado en noviembre de 2012. Es más, a la luz de los primeros avances dados a conocer, es seguro que el protagonismo de esta cuestión sea todavía mayor en el próximo 13º Plan Quinquenal, que señalará las directrices del desarrollo chino para el período 2016-2020.⁶

Más aún, la firme apuesta china por la puesta en marcha de la Ruta y el Cinturón marítimo de la Seda, el proyecto llamado *One Belt, One Road*, tiene claras implicaciones urbanas y un gran potencial de beneficiar a las ciudades, como se dejó muy claro por parte de los representantes chinos en el último *Foro por la Urbanización China-UE*, celebrado el 29 de junio de 2015 en Bruselas.

En todo caso, donde se hace más evidente comprobar la relevancia de la urbanización para China es en el “Plan de nueva urbanización, 2014-2020”,⁷ que señala las pautas del nuevo modelo de urbanización que busca implementar el país (denominado, en inglés, *new-type urbanisation, new style of urbanisation with Chinese characteristics o people-centred new-type urbanisation*).

Analizando las ambiciosas propuestas de medidas y líneas de actuación que se definen en el Plan con el objetivo de alcanzar esa “urbanización de nuevo tipo y centrada en las personas”, se hacen identificables las implicaciones de la urbanización de las que estamos hablando.⁸ Entre ellas podríamos destacar las siguientes:

⁶ Xulio Rios (2015, p. 12) señala la relevancia del enfoque regional y territorial, incluido lo urbano, en los contenidos del XIII Plan Quinquenal 2016-2020, con proyectos muy significativos como los *clusters* de ciudades (Beijing-Tianjin-Hebei, franja del Yangtse, etc.) o el impacto sobre las ciudades de los proyectos de mejora medioambiental.

⁷ *China's New-type Urbanisation Plan, 2014-2020*.

⁸ El propio Plan señala: “*China must fully understand the great significance of urbanisation for economic and social development*”.

- La grave situación medioambiental, que genera serios perjuicios de múltiple naturaleza y una creciente demanda ciudadana de respuesta por parte de las autoridades.
- La potencial inestabilidad social que se deriva de elementos ligados al propio proceso de desarrollo, como el incremento de las desigualdades, y de aspectos más específicos, como el malestar por las requisiciones y ventas de terrenos rurales para convertirlos en urbanos.
- La injusta situación de la población migrante, que ha sido factor clave en el modelo de desarrollo económico chino de las tres últimas décadas, pero a la que no se ha hecho partícipe de sus beneficios.
- La urgencia de proveer las áreas urbanas y a sus habitantes con más y mejores servicios públicos, de muy variada naturaleza, al alcance de todos, así como de todo tipo de infraestructuras urbanas.
- La necesidad de una articulación más eficiente de los flujos rural-urbano, clave para aspectos tan diversos como el planeamiento territorial, la provisión de servicios públicos o la seguridad en la producción alimentaria, entre otros.
- Los riesgos financieros derivados del elevado endeudamiento de las administraciones locales y la incapacidad de estas de generar los recursos suficientes para atender a su creciente población.
- El devenir demográfico del país, que provoca tanto un crecimiento de la tasa de envejecimiento y de dependencia de la población, como un nivel cada vez menor de incorporación de nuevos activos al mercado laboral con sus consiguientes efectos sobre los niveles salariales, la productividad y, en último término, la competitividad de la economía china.
- Y, por citar un último elemento, la necesidad de convertir las ciudades en espacios donde tanto el sector servicios, en el ámbito productivo, como el consumo, como componente del PIB, ocupen el espacio que les corresponde en el diseño del nuevo modelo económico definido por el actual equipo dirigente.⁹

Todos estos son elementos clave para China y todos ellos tienen su respuesta en el ámbito de lo urbano. China ha declarado su voluntad de afrontar esos retos y la mejor forma de hacerlo es concibiendo e implementando ese nuevo modelo de urbanización que ha tomado como referencia. A la vista del “Plan de Urbanización 2014-2020”, debemos señalar que la forma en que China encara este proceso es franca y abierta, reconociendo las debilidades surgidas en las últimas décadas, la necesidad de dar respuesta a ellas y la trascendencia de los retos a los que se enfrenta en el futuro.

⁹ Ese nuevo modelo económico busca reducir el papel de las exportaciones, de la inversión en capital fijo y del ahorro (que han sido los pilares clave de la economía china en los últimos años) para pasar a un modelo mucho más apoyado en el consumo privado, la innovación y en la preeminencia del sector servicios.

De esta forma, lo urbano se sitúa como pieza central de las más amplias aspiraciones del gobierno. No en vano, China considera que una urbanización equilibrada supondrá generar un mayor desarrollo económico, impulsar el consumo privado, animar la reestructuración industrial, reequilibrar el territorio, mejorar la productividad agrícola e incrementar el peso del sector servicios, factores, todos ellos, clave para ese nuevo modelo de crecimiento económico que China se ha fijado como meta.

Además, en lo social, el logro de una urbanización sostenible y que responda a las cada vez mayores exigencias de su población, supondrá una mayor legitimidad para el propio PCC y el actual equipo dirigente.

Todo lo anterior ha hecho que esta temática se sitúe como un elemento central en las prioridades políticas y económicas del país. Y es en este marco de reconocimiento del problema y de la necesidad de aportar soluciones, donde las autoridades han decidido incorporar una dimensión exterior a esta temática, estableciéndola como objeto de su acción internacional, con el convencimiento de que ello puede aportar muchas ventajas.

(2.3) La cooperación urbana y la urbanización como ámbito de cooperación internacional para China

Sin lugar a dudas, a día de hoy, la percepción que desde hace tiempo han tenido las autoridades chinas sobre la importancia de su proceso de urbanización es la que explica su decisión de hacer de esta materia un ámbito de cooperación internacional para el país. Pero, en sus comienzos, también se observan otras razones que motivaron que China se apoyara sobre la colaboración entre ciudades y sobre lo urbano.

Desde el comienzo de la década de los 70, China entendió que la cooperación entre ciudades podría ayudar al país a paliar su aislamiento internacional. Así, se impulsó el establecimiento de relaciones de cooperación o “hermanamientos” entre ciudades. Es significativo, por ejemplo, que el primer hermanamiento formalizado en China fuera el de Tianjin con la ciudad japonesa de Kobe, en 1973, y que esa misma pauta de hermanamientos de ciudades chinas con ciudades japonesas fuese la habitual en los primeros acuerdos de colaboración institucionalizados por las principales ciudades chinas. Ello nos muestra una actuación de carácter local que no sería ajena a una voluntad de mejora de relaciones de ámbito nacional.

En todo caso, como señala Chen Zhimin,¹⁰ es a partir de 1978 (con el comienzo de proceso de “reforma y apertura”) cuando China percibe con mayor claridad su necesidad de abrirse al mundo.

Desde ese momento, la acción internacional de las ciudades se convierte en un punto de apoyo de las relaciones externas del país. Ello hace que las relaciones internacionales de las ciudades chinas sean un ámbito muy relevante que, con carácter

¹⁰ Para Zhimin (2015) será este proceso el que “abra el camino a las provincias, sobre todo las costeras, para adoptar un papel más visible en los asuntos internacionales”.

general, se coordina de forma meticulosa, con la acción exterior que impulsan las autoridades centrales.¹¹

Las instancias centrales no solo animan a esa labor de las grandes ciudades a nivel internacional, sino que, además, son muy conscientes de la relevancia que la mayor proyección internacional de las mismas tiene para el conjunto del país.¹² Coincidiríamos, en este sentido, con la consideración de Jean Pierre Cabestan¹³ de que:

“Con la talla de un país europeo intermedio, las provincias y las grandes ciudades chinas, al calor de las reformas, han multiplicado sus relaciones internacionales, al principio en el plano económico y cultural, y después de forma más global, y han puesto en marcha su propia diplomacia”.

Las ciudades chinas forman parte de lo que algunos autores denominan “nuevos actores de la política internacional de China”,¹⁴ cuyo peso es creciente en la articulación de la política exterior China. Uno de los rasgos más observables es cómo China ha seguido enriqueciendo con acuerdos entre ciudades aquellas relaciones que busca impulsar o que desea fortalecer. Es el caso, actualmente, de la cooperación de China con los países de Europa Central y Oriental (CEEC)¹⁵ y con la India.¹⁶

Un elemento que ha reforzado esta dinámica ha sido el enfoque territorial que China ha dado a uno de sus grandes proyectos, como es el de las nuevas Rutas de la Seda (*One Belt, One Road*). Tanto en sus objetivos (entre los cuales uno de los principales es el del logro de un mayor desarrollo e integración económica de sus provincias centrales y occidentales), como en su implementación (donde se ha dado mucha capacidad de acción a sus provincias y grandes ciudades), este proyecto refuerza, sin duda, ese papel que las autoridades centrales buscan dar a sus entidades territoriales. De hecho, no son pocas las provincias chinas que ya han elaborado sus propios planes de desarrollo

¹¹ Como ejemplos de ello podemos citar la localización en Nanning, la capital de Guanxi, de acciones dirigidas a fomentar las relaciones de China con la ASEAN (como la celebración de la “China-ASEAN Expo” o la puesta en marcha de un distrito de negocios para ese fin), de la importancia de las ciudades de Yunnan (en especial Kunming) en la relación con Birmania; de Changchun y otras ciudades de Manchuria en cuanto a la cooperación con Rusia o con Corea del Norte; de Urumqi en lo referente a las zonas fronterizas de Asia Central; o de las ciudades de la provincia de Shandong en relación con Corea del Sur.

¹² Zhimin (2015, p. 12) nos indica como “en la era actual, el Gobierno central ha descubierto la utilidad de implicar a los gobiernos provinciales en la implementación de la política exterior china”.

¹³ Cabestan (2010, p. 194).

¹⁴ Jakobson y Knox (2010) citan, entre esos “nuevos actores”, a las grandes empresas estatales (SOE), instituciones financieras (Eximbank y el CDB), compañías energéticas (CNOOC, Sinopec y CNPC), los gobiernos locales, instituciones investigadoras (*think-tanks*) y académicas (universidades), los medios de comunicación y los llamados *netizens* o ciber-ciudadanos, cuya capacidad de influir sobre la articulación de la política internacional es creciente.

¹⁵ En ese marco se firma, por ejemplo, un acuerdo entre Łódź (Polonia) y Chengdu, de cooperación en el ámbito del transporte ferroviario, y al que nos referiremos más adelante.

¹⁶ Este caso es muy significativo ya que hasta 2013 no existía ningún acuerdo entre ciudades chinas e indias. Será ese año cuando, en el marco de un renovado contacto entre ambos países, se firmen los primeros acuerdos de hermanamientos (Pekín y el estado de Delhi; Chengdu y Bangalore; y Kunming y Calcuta).

ligados a este proyecto *One Belt, One Road* y que se han abierto a la cooperación exterior para ello.¹⁷

Todas estas razones y esta dinámica aconsejan un mayor papel de las ciudades españolas a la hora de poner en marcha un mecanismo efectivo de cooperación España-China en el ámbito de la urbanización. La mayor importancia que China da a las relaciones exteriores de las ciudades, junto al mayor papel que concede a la cooperación descentralizada en el marco de las relaciones exteriores del país, son aspectos que España debería tener muy presente a la hora de fortalecer este ámbito de cooperación en lo urbano.

En todo caso, más allá de esa cooperación directa entre ciudades que hemos destacado hasta ahora, el fenómeno más importante en los últimos años ha sido la incorporación de lo urbano como temática prioritaria de la cooperación internacional que el gobierno chino está desplegando.

Una muestra muy clara de esa apuesta de China por posicionar lo urbano como ámbito prioritario de cooperación internacional lo tenemos en su decisión de elegir la temática de las ciudades y lo urbano como eje central de uno de sus grandes ejercicios de diplomacia pública: la Exposición Universal Shanghai 2010.

Así, bajo el lema *Better city, better life* (城市,让生活更美好) China mostró al mundo su voluntad de cooperar de forma abierta alrededor de un ámbito que se ha constituido en columna vertebral de su nuevo modelo de desarrollo. El desarrollo de esta Expo, que contó, por primera vez, con presencia de ciudades y regiones en la llamada “Zona de Buenas Prácticas Urbanas” (*Urban Best Practices Area*, UBPA), supuso un intenso ejercicio de intercambio entre ciudades, países, empresas y organizaciones, con lo urbano como temática central.

China ha sido consistente con ese discurso y ha incorporado este campo en su relación con un buen número de países y organizaciones de ámbito regional. Entre los primeros se encuentran EEUU, Rusia, la India, Alemania, Francia, el Reino Unido, Italia, Suecia y Polonia, por citar una serie de ejemplos.

Más allá de lo meramente bilateral, también en el campo de la cooperación con algunos organismos de ámbito regional ha fijado China la urbanización como un área de trabajo prioritaria. Debemos destacar, sin duda, el “Partenariado por la Urbanización China-UE”, surgido en 2012, o más recientemente la cooperación de China con la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe), ya que en el Foro China-CELAC celebrado en enero de 2015 en Pekín se tomó la decisión de fijar la urbanización como uno de sus campos principales de trabajo.¹⁸ Y hemos señalado antes, también,

¹⁷ El papel que las autoridades centrales quieren dar a las regiones y provincias en este nuevo proyecto queda muy esclarecido a la luz del documento de NDRC (2015, pp. 11-12), uno de cuyos capítulos (VI. “China’s Regions in Pursuing Opening-up”) especifica, con detalle, la orientación de la cooperación exterior de sus regiones en función de su ubicación geográfica.

¹⁸ En ese marco se decidió que se constituirá un “Foro de Alcaldes China-CELAC” y un “Foro de Cooperación entre Gobiernos Locales de China y de los países de América Latina y el Caribe”.

como lo urbano figura en los ámbitos definidos para la colaboración de China con el grupo de países de Europa Central y Oriental (CEEC).

Uno de los rasgos más importantes a destacar de esta cooperación en lo urbano de China es que la misma no se limita a perfiles técnicos sino que también incluye a altos cargos políticos. Así, el propio primer ministro chino, Li Keqiang, es la personificación de la apuesta de China por la cooperación internacional en esta materia, como evidencian las declaraciones de Jean-Claude Juncker en la edición del “Foro del Partenariado por la Urbanización China-UE” celebrado el 29 de junio de 2015 en Bruselas, cuando reconoció que dicho Partenariado era fruto de una iniciativa personal de Li Keqiang. En consonancia con ello, los países con los que se colabora en este campo aseguran, también, una presencia política igualmente de primer nivel.¹⁹

Un elemento muy relevante a tener en cuenta a la hora de entender la fortaleza que este campo tiene en la acción exterior china se encuentra en las motivaciones con las que el país anima esa cooperación. En primer lugar, es evidente que, en un primer momento, la motivación principal se encuentra en la voluntad de aprendizaje sobre las “buenas prácticas” en el ámbito urbano que se desarrollan en muchos países. Este sigue siendo uno de los motivos principales de cooperación en este ámbito ya que a través de ello China tiene acceso a *know-how*, tecnología y a la mejora de sus capacidades.

Pero, junto a ello, aparece más recientemente una nueva aproximación a esta cooperación que se basa en las crecientes potencialidades de China en muchos de los sectores ligados al desarrollo urbano (aprovechamiento energético, transporte ferroviario y urbano, construcción de infraestructuras, *smart cities*, etc.). En base a ello, China está demostrando una clara voluntad y ambición de “exportar” esas capacidades para participar de las oportunidades comerciales derivadas de los procesos de urbanización que se desarrollan en otros países. Un ejemplo muy ilustrativo de ello lo tenemos para el caso de la India.

Recuadro 1. La cooperación urbana China-India

La relación que se ha establecido recientemente entre China y la India en el marco de la urbanización nos sirve para ilustrar cómo la diplomacia china se apoya en las ciudades y en lo urbano para apuntalar la voluntad de reforzar una cooperación bilateral. Ello se comprobó en mayo de 2013 cuando, dentro de los contactos de alto nivel entre el entonces primer ministro indio, Manmohan Singh, y el primer ministro chino, Li Keqiang, ambos países firmaron en Nueva Delhi un acuerdo para facilitar e impulsar mayores contactos entre las ciudades y autoridades locales de ambos países.

¹⁹ Así, por ejemplo, fue el entonces presidente de la Comisión Europea, Durão Barroso, quien en mayo de 2012 firmó junto a Li Keqiang, todavía entonces viceprimer ministro, el Memorándum sobre el “Partenariado China-UE sobre la urbanización”: con esa misma implicación política se observa la presencia en Chengdu, en julio de 2014, de la canciller alemana, Angela Merkel, para participar en el “Foro sobre Urbanización” que organizan ambos países, y de la misma forma hay que valorar el papel del primer ministro Modi de impulso a la cooperación de la India con China en el campo de las *smart cities*.

Como consecuencia de ello, en octubre de ese mismo año se formalizaron tres acuerdos de hermanamiento y cooperación entre Delhi y Pekín, Bangalore y Chengdu, y Calcuta y Kunming, los primeros de esa naturaleza firmados entre esos dos países. Cada uno de estos acuerdos fija unos ámbitos de colaboración muy variados, entre los que encontramos ámbitos de naturaleza urbana como el planeamiento urbano, la recogida de residuos, la gestión de agua y las infraestructuras urbanas.

Un elemento adicional a lo anterior, surgido en el año 2014, nos servirá para comprobar cómo comienza a surgir también para China una orientación comercial ligada a este tipo de cooperación. De este modo China intenta comenzar a exportar comercialmente la experiencia que viene acumulando en sectores y ámbitos urbanos.

El mejor ejemplo de ello lo observamos en el marco de la visita del presidente chino Xi Jinping a la India en septiembre de 2014, momento en que se publica una declaración conjunta que identifica la urbanización como nueva área clave de cooperación entre ambos países y se destacan iniciativas conjuntas en el ámbito de las *smart cities*. Esta cooperación se apuntala con el objetivo de identificar una ciudad por cada país para el lanzamiento de un primer proyecto demostrativo en el campo de las *smart cities*. En este mismo acuerdo se deciden nuevos hermanamientos, en este caso entre las provincias de Gujarat y Guangdong y las ciudades de Mumbai y Shanghai y Ahmedabad y Guangzhou.

China atisba una gran oportunidad en la apuesta del primer ministro indio, Narendra Modi, de crear 100 “ciudades inteligentes” hasta el año 2022, objetivo para el que ha animado a la cooperación internacional. Lo ambicioso de este objetivo ha hecho que también otros países se hayan movilizado con extraordinaria potencia y rapidez para posicionarse ante esta oportunidad. Es el caso, por ejemplo, de Japón (cuyo primer ministro firmó, en agosto de 2014, con el primer ministro indio Modi un acuerdo para la cooperación entre Kyoto y Varanasi, de forma que esta última se constituya en una *smart city*), EEUU (cuyo Departamento de Comercio ha firmado, en enero de este año 2015, un acuerdo con el gobierno de la India para el desarrollo de tres nuevas *smart cities*), Singapur (que en diciembre de 2014 firmó con el Estado de Andhra Pradesh un acuerdo en este mismo sentido) y Francia (en abril de 2015 el presidente Hollande anunciaba un acuerdo para el desarrollo de tres *smart cities* en India), entre otros ejemplos.

Todo ello ha derivado en que, al calor de las enormes oportunidades comerciales que los planes anunciados por la India sobre urbanización y *smart cities* han generado, se haya abierto una suerte de rivalidad geoestratégica o “diplomacia de lo urbano y de las *smart cities*” con la implicación directa de los principales líderes de cada país y en la que China participa de forma muy directa.

Ahondando en esta idea, durante la visita del primer ministro Modi a China, en el mes de mayo de 2015, dentro del listado de 24 acuerdos firmados, al menos cinco recaen de forma directa en el establecimiento de acuerdos de cooperación entre ciudades y en lo urbano: un acuerdo para establecer un foro de líderes provinciales y locales y cuatro

acuerdos de hermanamiento entre ciudades indias y chinas: Kanataka-Chengdu, Chennai-Chongqing, Hyderabad-Qingdao y Aurangabad-Dunhuang.

Es evidente que China (y la India) ven en lo urbano y en la cooperación entre ciudades una forma idónea de reforzar los lazos económicos entre países y, además, de fortalecer los todavía muy débiles lazos entre sus sociedades civiles a todos los niveles.

Se comprueba, con este ejemplo, que la cooperación establecida por China en el ámbito de lo urbano no se limita ya a una visión interna, hacia su propio desarrollo, sino que incorpora una clara visión de posicionamiento y búsqueda de oportunidades de negocio ante procesos de urbanización en otros países. Ello tiene unas implicaciones muy relevantes que tendremos en cuenta a la hora de elaborar nuestra propuesta.

A la vista de todo lo expuesto hasta este momento, se hace muy evidente, por tanto, no solo la centralidad que China está dando a esta temática en sus relaciones exteriores sino, además, la respuesta que algunos países están sabiendo dar a este interés de China por la cooperación en la urbanización.

Son muchos los países que ya han establecido esta cooperación, incluyendo varios europeos, cuya experiencia nos interesa especialmente a la hora de extraer conclusiones que puedan servirnos para la propuesta que buscamos articular para España.

No cabe duda de que los mejores ejemplos, en ese sentido, vienen de países como Alemania, el Reino Unido y Francia. A ellos podemos sumar los casos de otros países que, aun siendo de menor dimensión, también han desarrollado un marco de cooperación en este campo con China, como los Países Bajos, Suecia y Finlandia. En todos esos casos, y muy especialmente en el caso de los tres primeros países, encontramos una cooperación bilateral bien estructurada y continuada sobre urbanización con China que cuenta, por lo general, con algunos rasgos característicos:

- La cooperación sobre urbanización se apoya en un acuerdo de alto nivel político entre ambos países, respaldado por la implicación de sus máximos responsables gubernamentales, que definen esta temática como de interés prioritario y que, además, cuenta con una estructura de seguimiento que asegura la continuidad y seguimiento de los trabajos.²⁰
- Todos esos países cuentan con una larga y cada vez más intensa trayectoria de cooperación entre sus ciudades y las ciudades chinas, apoyada no solo en hermanamientos sino, más aún, en proyectos conjuntos, demostrativos o piloto sobre aspectos urbanos.²¹

²⁰ Como ejemplo podemos citar el “Partenariado sobre Urbanización” que desarrollan China y Alemania.

²¹ Un claro ejemplo es el acuerdo entre Manchester y Wuhan, para la colaboración en proyectos de *smart*

- Cada uno de estos países incentiva la cooperación descentralizada de sus ciudades con ciudades chinas, conscientes de lo mucho que esa cooperación local aporta a la relación bilateral.²²
- Un aspecto adicional es el hecho de que estos países, y sus ciudades, se muestran activas dentro del “Partenariado China-UE por la urbanización”, en el que sus ciudades han sabido implicarse. Aunque la cooperación bilateral de esos países con China en el ámbito de la urbanización no siempre se coordina de la forma deseada con la UE, eso no impide que sus ciudades participen decididamente en dicho Partenariado.²³

Del análisis de esos casos se derivan lecciones muy interesantes. Sin, embargo creemos que la capacidad de actuación de esos países (Alemania, Francia y el Reino Unido) con China en este ámbito es de mayor potencia, por múltiples razones, que la que en la actualidad tiene España. Por esa razón, vamos a focalizar nuestra atención en el caso de un país cuyo desempeño en este ámbito sí nos puede servir de importante referencia, Polonia. Junto a él, prestaremos atención particular al caso del “Partenariado China-UE por la urbanización” ya que será en ese campo donde encontraremos el marco para algunas de las propuestas posteriores que hagamos para España.

Se detallan, a continuación, ambos casos:

Recuadro 2. La cooperación China-Polonia sobre urbanización

El análisis de la cooperación entre Polonia y China en el ámbito urbano resulta extremadamente interesante para España, ya que, a pesar de su menor peso económico y la menor envergadura y entidad de su mapa de ciudades, ha sabido incorporar la urbanización en su cooperación bilateral con China, lo que ha reforzado dicha relación, y, además, lo ha logrado sumando en ese esfuerzo a las ciudades y entidades locales de ambos países.

Polonia se ha convertido en los últimos años en un socio clave para China en el marco de la UE pero, además, ha sabido sumar a ello un cierto liderazgo dentro del grupo regional de países de Europa Central y Oriental (CEEC) con los que China ha establecido un partenariado muy activo, conocido como “Grupo 16+1”. De hecho, fue en Varsovia, en el año 2012, cuando se creó ese grupo dentro del cual Polonia destaca

cities, apoyado en el acuerdo de hermanamiento entre ambas ciudades de 1986. De la misma forma, el reciente “Foro por la Urbanización China-UE” destacó el acierto de la ciudad de Birmingham en su cooperación con algunas ciudades chinas.

²² En este sentido, como muestra, en Francia, además de la intensa actividad hacia China de algunas de sus ciudades y regiones, el propio ministro de Exteriores ha recalcado la importancia de esta “cooperación descentralizada” y su apoyo al refuerzo de los vínculos entre entidades territoriales francesas y chinas.

²³ Así, de los 12 acuerdos entre ciudades chinas y europeas para el desarrollo de proyectos conjuntos, firmados en el marco del Primer Foro de la Urbanización China-UE (noviembre de 2013), hay, sobre todo, ciudades alemanas y francesas y, junto a ellas, algunas ciudades británicas, italianas, neerlandesas y belgas. Por el contrario, no existe presencia de ciudades españolas en esa cita.

como el país con mayor peso demográfico y económico. También dentro de este “Grupo 16+1” existe un impulso a la cooperación en el ámbito de la urbanización.

La identificación de la urbanización y de la cooperación entre entidades territoriales como eje de la relación entre Polonia y China se institucionalizó en el año 2011, en el marco de una visita que el entonces presidente polaco realizó a China. Fue en ese momento cuando se decidió la creación de un “Foro de Regiones China-Polonia”, dentro del cual se agruparía a representantes de los gobiernos centrales, regionales y locales y de las empresas de ambos países.

Un rasgo de interés es comprobar cómo la puesta en marcha de este foro es, incluso, anterior a la puesta en marcha del “Partenariado por la Urbanización China-UE”, creado en 2012. Se debe valorar, con ello, la temprana visión de los responsables polacos a la hora de apostar por la colaboración en este campo con China.

El análisis de este foro permite concluir que se trata de un acontecimiento muy importante y que reúne a un elevado número de representantes de gobiernos nacionales, regionales y locales y empresas. La primera edición se celebró en abril de 2013 en Gdansk (Polonia), reuniendo a cerca de 600 asistentes, muchos de ellos provenientes de 22 provincias y ciudades chinas. La segunda edición, a su vez, se celebró en Guangzhou en junio de 2014, mientras que la tercera se celebró en Łódź (Polonia) los días 28 y 29 de junio de 2015.

El desarrollo de este Foro se orienta a un aprovechamiento práctico con una clara visión de fomentar las relaciones comerciales y de inversión, así como el contacto y cooperación entre regiones y ciudades. El foro se concibe como un espacio de aprendizaje e intercambio de experiencias sobre urbanización, gestión de ciudades, identificación de mecanismos de financiación de proyectos, etc., y se desarrolla en sesiones plenarios, siendo las de 2015 las siguientes:

- El potencial de aprovechamiento de las oportunidades de la Ruta de la Seda para regiones y ciudades.
- El funcionamiento de las entidades locales en China y en Polonia.
- El desarrollo de las *smart cities* y las posibilidades de cooperación entre China y Polonia.
- El papel de las regiones en la promoción de los negocios, el turismo y los intercambios educativos.

El Foro sirve, además, de punto de encuentro entre ciudades y provincias, de identificación de proyectos conjuntos y de firma de acuerdos de cooperación y hermanamiento. La cooperación entre ciudades chinas y polacas se ha extendido y sistematizado mucho gracias al impulso de este foro. Como incentivo de ello, en este Foro se entrega anualmente el *Poland-China best local cooperation prize*.

Uno de los rasgos más importantes del foro es el respaldo político de primer nivel con el que nace y que es la razón principal de su exitoso desarrollo. No en vano, la idea fue planteada por el presidente polaco en una visita a China en el año 2011 y luego fue refrendada por los respectivos primeros ministros (en esa época Donald Tusk y Wen Jiabao), durante un encuentro en Polonia en 2012.

El foro tiene como punto de apoyo, por parte china a la “Asociación del pueblo chino para la amistad con los pueblos del extranjero” (CPAFFC), entidad clave en las relaciones *people-to-people* y entre ciudades y, por parte polaca, a la propia Presidencia de la República, el Ministerio de Asuntos Exteriores y otros Ministerios sectoriales. Igualmente, es intensa la implicación de gobiernos regionales, provinciales y locales de ambos países, muy especialmente de aquellos donde se celebra el foro.

Este foro se constituye como el elemento nuclear de la cooperación China-Polonia en materia de urbanización y ciudades y el mismo se ha insertado, a la perfección, dentro de la relación bilateral entre ambos países. Con ello se ha conseguido cubrir dos objetivos:

- Dotar a la relación bilateral de un componente pragmático, lo urbano, de mucho interés para ambos socios y que ha permitido identificar muchas oportunidades de cooperación práctica: empresarial, educativa, cultural, turística, etc.
- Lograr la implicación ordenada de las ciudades dentro de la cooperación con China para sumar su esfuerzo al del Estado. De hecho, es el impulso de las ciudades y regiones polacas lo que está permitiendo la celebración anual del foro, en cuya organización y celebración se implican de forma protagonista.

Debe destacarse, igualmente, el gran nivel de actividad e intercambios entre ciudades chinas y polacas de los últimos años. Más allá de los hermanamientos y acuerdos formalizados, se detecta un incremento importante del número de visitas de delegaciones de ciudades y provincias chinas a Polonia, así como una cada vez más precisa identificación de las temáticas de cooperación. Ejemplos de ello los tenemos en la cooperación portuaria (objeto de la colaboración entre Shanghai y Gdansk), el transporte ferroviario (eje de la cooperación entre Łódź y Chengdu) y sobre la minería del carbón (interés que explica el acuerdo entre Silesia y Liaoning), por citar algunos ejemplos.

A pesar de ello, los especialistas polacos también señalan algunos problemas en la aplicación práctica de esta cooperación. Entre ellos se citan la escasez de recursos para una cooperación que implica importantes costes si quiere desarrollarse con intensidad. Este aspecto se agrava por la visión de extravagancia y gasto excesivo que la opinión pública asocia a esta cooperación, que limita las posibilidades de éxito de este acercamiento.

Otros problemas vienen derivados de la falta de resultados prácticos inmediatos (que siembran dudas acerca del aspecto práctico de esta cooperación), así como del todavía importante desconocimiento de la realidad urbana de China, que hace que se

minusvaloren esfuerzos cuando la voluntad de cooperación no implica a las ciudades chinas más fácilmente reconocibles.

Por último, también se señala, entre esas limitaciones, la percepción por parte de las ciudades polacas del escaso conocimiento de sus ciudades por parte china y del bajo posicionamiento internacional de sus ciudades en relación con las de los países vecinos.

En definitiva, debe concluirse que Polonia constituye un muy buen ejemplo del que podemos sacar interesantes conclusiones para este Documento de Trabajo. Este país ha sabido identificar, en primer lugar, e institucionalizar, después, la cooperación en materia de urbanización y hacerlo, además, apoyándose en las propias ciudades y regiones. Apoyada en el creciente interés de China por los países de Europa Central y Oriental, dentro de los que destaca por su entidad, Polonia ha sabido hacer sitio a sus ciudades para fortalecer su relación bilateral con China.

Más recientemente, además, se percibe a través del análisis realizado, un creciente convencimiento de que el país debe buscar oportunidades vinculadas a la puesta en marcha de los corredores terrestres del proyecto chino de la nueva Ruta de la Seda. Y para ello también quiere apoyarse en las ciudades, como lo revela la apuesta por un eje ferroviario Chengdu-Łódź, que ha motivado una intensa cooperación entre esas dos ciudades y que ha culminado en un hermanamiento entre ambas.

Se percibe, en definitiva, en el caso polaco una clara visión de los beneficios y potencialidades ligadas a esa cooperación por lo urbano y a través de lo urbano, que será muy necesario tener presente.

Recuadro 3. El partenariado China-UE sobre urbanización

El caso de la UE es de gran interés en la medida en que la cooperación sobre la urbanización, aun siendo relativamente reciente (no se institucionaliza hasta el año 2012), ha adquirido un papel muy importante en la cooperación bilateral. Además, esta cooperación se apoya en una gobernanza que nos es de indispensable análisis antes de desarrollar ninguna propuesta para el caso de España.

La cooperación China-UE en el ámbito de la urbanización se formaliza en el mes de mayo de 2012 con la firma en Bruselas de la “Declaración conjunta China-Unión Europea sobre el Partenariado por la Urbanización” por parte del entonces presidente de la Comisión, Durão Barroso, y el entonces viceprimer ministro chino, Li Keqiang. Este acuerdo partía de un mayor interés por parte china por establecer este campo como elemento de cooperación y la Comisión Europea supo responder a ello.

A pesar de que China y la UE ya venían cooperando en aspectos tangenciales a la urbanización como el cambio climático, la eficiencia energética, o el desarrollo territorial, es la firma de este Partenariado lo que ha hecho crecer en importancia esta temática en los organismos comunitarios de modo que, a día de hoy, son al menos 10 las Dirección

Generales de la Comisión implicadas en esa cooperación y, junto a ellas, otras instituciones como el Comité de la Regiones, el Comité Económico y Social, etc.

La Declaración conjunta ya define un amplio listado de 14 temas como susceptibles de ser agrupados bajo ese paraguas del Partenariado para la Urbanización, a cuyo frente se sitúa la DG de la Energía de la Comisión, por parte comunitaria, y la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo (NDRC), por parte china.

Para asegurar que el Partenariado disponga de un espacio de seguimiento, encuentro e impulso de esta cooperación, se creó el “Foro China-UE por la Urbanización”, que reúne anualmente a representantes de todos los niveles de la administración y del mundo empresarial.

La puesta en marcha de esta cooperación entre China y la UE en materia de urbanización tiene un punto de apoyo clave en la cooperación descentralizada, esto es, en la idea de que son las ciudades las que deben implicarse en esta cooperación y que sin ellas no es posible dar a esa cooperación el componente práctico que se necesita. Para una correcta implicación de las ciudades se han articulado una serie de herramientas clave:

- El “Foro de Alcaldes China-UE”, que se crea como núcleo de encuentro entre ciudades y responsables locales de China y de los países miembros de la UE y que se debe reunir en paralelo al desarrollo del Foro por la Urbanización, como sucedió en el Foro por la Urbanización de 2012 y ha vuelto a suceder en el Foro de 2015.
- El “Programa EC-Link”, herramienta de asistencia técnica para dotar a las ciudades del apoyo técnico necesario para lanzarse a esta cooperación urbana.
- Los “emparejamientos” (*pairings*) de ciudades chinas y europeas para el desarrollo de proyectos demostrativos y cooperación sobre proyectos técnicos. Como ejemplo de ello, en el “Foro por la Urbanización” celebrado en 2012 se formalizaron 12 emparejamientos de ciudades, cada uno de los cuales se asocia a un proyecto demostrativo concreto y en el Foro de 2015 se firmaron seis nuevos acuerdos.
- Proyectos más concretos, como el desarrollo del *EU-China exhibition on urban development*, celebrado en 2013 en Pekín en paralelo al Foro por la Urbanización de ese año y los proyectos *EU-China Sustainable Urbanisation Park* de Shenyang y el *EU-China Clean Energy Centre (EC2)* de Urumqi, proyecto este último que cuenta con el liderazgo del gobierno italiano y de la Universidad Politécnica de Turín.

Una primera valoración de esta todavía joven cooperación nos puede permitir concluir que la misma ha venido ganando fuerza y que es extremadamente positivo que las ciudades tengan un espacio central en esta iniciativa. A pesar de ello, también existen problemas en su puesta en práctica y rivalidades entre sus órganos gestores, tanto a

nivel europeo como a nivel chino, que le hacen perder operatividad y que limitan su capacidad de acción. En este sentido, se perciben radicales diferencias entre países en cuanto al aprovechamiento de este marco. Así, hay una participación muy activa de ciudades del norte y del centro de Europa, mientras que, a excepción de Italia, el nivel de actividad del resto de países, incluido España, es mínimo.

Volveremos sobre las realizaciones de este “Partenariado China-UE sobre la urbanización” ya que será sobre muchas de las lecciones sacadas de él que construiremos la propuesta para España. Y ello no sólo porque, como se señalaba, su gobernanza está bien construida y esté dando resultados o porque se deje un espacio muy necesario a las ciudades sino, además, porque el diseño de cualquier actuación española hacia China debe tomar como punto de partida el marco de actuación de la UE en ese mismo ámbito, con el ánimo de generar sinergias y evitar duplicidades y descoordinación.

La capacidad de actuación de la UE con China en este campo es muy grande, y China sigue con mucho interés las interesantes experiencias y políticas de los países europeos y de las instituciones comunitarias en el campo de la urbanización, otorgando una muy alta valoración a sus buenas prácticas. Sin embargo, muchas veces el hecho de que esta misma cooperación se establezca por parte de los propios Estados miembros con China bilateralmente (y no siempre de forma coordinada con la UE), limita esa capacidad de acción.

Es esta otra de las razones por las que España debe tratar de diseñar e implementar una operativa de acción que sume a la que ya desarrolla la UE y no que se solape con ella.

(3) La colaboración España-China en el ámbito de las ciudades y de la urbanización

Tras el análisis anterior, podemos ya descender al caso específico de nuestro país, objeto esencial de este Documento de Trabajo. Este apartado tratará de desarrollar una propuesta de cooperación en el ámbito de la urbanización entre China y España. Para ello comenzaremos por revisar los avances que se han producido en este campo en los últimos años para proceder posteriormente a presentar la propuesta operativa de puesta en marcha de esta cooperación.

(3.1) El alcance de la cooperación España-China en lo urbano

Una vez vista la importancia que China concede a la urbanización como objeto de su acción exterior y analizada, además, la respuesta que algunos países y organizaciones están dando a este hecho, cobra sentido hacernos las siguientes preguntas: ¿dónde está España en este campo? y ¿cuáles son las realizaciones más destacadas en este ámbito?

Procede ahora, por tanto, hacer un balance de la cooperación entre España y China en el ámbito de la urbanización. Ello resulta de gran básicamente por dos razones:

- Se han registrado algunos avances en la consideración de lo urbano en las relaciones entre España y China, aunque de una forma todavía incipiente y sin que exista una estrategia definida ni una operativa estructurada.
- Será sobre la valoración de ese esfuerzo y de sus limitaciones, sobre lo que se construirá nuestra propuesta posterior.

(3.1.a) Cooperación ciudad-ciudad y “diplomacia urbana”

El punto de partida de la cooperación urbana entre China y España lo encontramos en la relación entre ciudades en el marco de lo que, como se señalaba antes, algunos autores han calificado como “diplomacia urbana”.²⁴ En este sentido, la existencia de relaciones formalizadas por vía, por ejemplo, de hermanamientos entre algunas ciudades españolas y chinas ha permitido incluir este aspecto urbano en las relaciones España-China.

Madrid fue la primera ciudad española que formalizó un hermanamiento, con Pekín, en el año 1985. Barcelona, a su vez, lo estableció con Shanghai en 2001. Existen otros hermanamientos entre ciudades españolas y chinas, pero, por regla general, estas relaciones han estado lastradas en España por una baja reputación en cuanto a su practicidad y por una consideración poco profesionalizada de las mismas. Ello ha supuesto una clara pérdida de oportunidad para nuestro país, ya que las ciudades chinas desarrollan una aproximación pragmática hacia este tipo de relación, incorporando elementos económicos y empresariales que España y sus ciudades no han sabido aprovechar adecuadamente.

En todo caso, nuestras grandes ciudades están llamadas a jugar un papel clave en esta necesaria puesta en marcha de la cooperación en el campo de la urbanización que España debería articular con China con cierta urgencia. En este sentido hay que señalar la experiencia de Barcelona en estos últimos años (y su colaboración más reciente con ciudades como Shenzhen en el ámbito de la tecnología o su participación, aunque todavía incipiente, dentro del marco de la cooperación urbana entre China y la UE) como un punto de partida sobre el que seguir trabajando para apuntalar la cooperación urbana en el marco de nuestras relaciones con China.

Se hace necesario, para ello, un análisis mucho más estratégico de las posibilidades potenciales de esta cooperación considerando cual puede ser el papel de las ciudades españolas dentro de las prioridades actuales de China. Un buen ejemplo lo tendríamos en la importancia que para China tendría la cooperación con ciudades españolas con grandes puertos, dentro del componente marítimo de su apuesta por la recuperación de la Ruta de la Seda y que debería ser un aspecto importante a trabajar en el marco de esta propuesta.

²⁴ El concepto de *city diplomacy* fue acuñado por Van der Pluijm y Melissen (2007, p. 6), que lo definen como “*Institutions and processes by which cities, or local governments in general, engage in relations with actors on an international political stage with the aim of representing themselves and their interest to one another*”.

Más allá de este punto de la cooperación directa entre entidades territoriales, que es muy relevante ya que ocupa a los agentes esencial de la cooperación urbana entre España y China, deben remarcar complementariamente aquellos ejemplos en los que el elemento urbano también ha tenido presencia dentro de las herramientas de diplomacia pública puestas en marcha por el Estado español en la búsqueda de una mayor cooperación con China. A continuación se repasan los casos más relevantes.

(3.1.b) Los Planes Asia-Pacífico

Un posible punto de partida puede encontrarse en la consideración que el elemento urbano y las ciudades tuvieron en los Planes Asia Pacífico, iniciados en el año 2000 y que tuvieron vigencia hasta el año 2012.

Dentro de ellos se observaba con claridad la tipología de actuaciones y programas planteados en relación a China (país que ocupaba un papel central en estos Planes) y, además, porque en dichos Planes se identificaba el conjunto de actores a los que el Estado otorgaba un papel en el fortalecimiento de la relación con dicho país, incorporando a las ciudades entre ellos.

A estos efectos, ya desde la evaluación de resultados del Plan 2004-2008 se incorporaron las actuaciones de naturaleza urbana de las ciudades de Madrid y Barcelona, tendencia que se reforzó posteriormente con la incorporación de ambos Ayuntamientos dentro del Plan de Acción Asia-Pacífico 2008-2012.

De esta forma, proyectos en ámbitos como la eficiencia energética, la vivienda social, el saneamiento urbano, los impuestos locales, la protección del patrimonio, la planificación urbana, el medioambiente urbano, el transporte metropolitano y la gobernanza de las ciudades pasaban a identificarse como ámbitos de colaboración de España con China.

No podemos dejar de valorar muy positivamente este hecho en la medida en que todos esos temas se estaban colocando, ya en esos años, como prioritarios dentro de la agenda del gobierno chino y como materias urgentes de tratamiento para sus grandes urbes.

(3.1.c) Casa Asia

En esta misma línea debe valorarse la activa participación de Barcelona y Madrid en Casa Asia, herramienta clave en el fortalecimiento de las relaciones de España con esa región.

Barcelona ha sido miembro fundador del Consorcio desde su creación en 2001, mientras que Madrid se incorporó en 2007. A pesar de las restricciones presupuestarias de los últimos años, que han limitado la capacidad de actuación de Casa Asia y de los ayuntamientos e instituciones que forman parte de su Consorcio, es obvio que la participación de ambas ciudades supuso apuntalar dentro del mismo las sensibilidades urbanas en un momento en que esta temática se hacía cada vez más relevante en el marco de la cooperación con China.

La especial naturaleza de Casa Asia, como espacio de convivencia de diversas entidades y empresas y donde se combina conocimiento y actuación práctica, le convierte en un agente clave para una posible actuación de intensificación de la cooperación urbana entre España y China. En todo caso, para poder desempeñar ese papel se hace necesario reforzar la institución tras estos últimos años en los que su capacidad operativa se ha visto algo limitada.

(3.1.d) La Exposición Universal Shanghai 2010

Otra muestra muy significativa de la incorporación de lo urbano en la relación entre España y China fue la presencia española en la Exposición Universal celebrada en Shanghai en 2010. Este acontecimiento mostró la firme apuesta de China por establecer la urbanización como eje central de sus relaciones internacionales y una decidida respuesta española, en lo que fue un ejemplo de cooperación entre Estado y entidades territoriales que convirtió la presencia española en una de las más potentes de ese acontecimiento.

El gobierno central supo sumar el esfuerzo de tres ciudades (Barcelona, Bilbao y Madrid), que acudieron a Shanghai para mostrar sus mejores prácticas urbanas, logrando desarrollar en esa Expo un discurso coherente sobre desarrollo urbano.

Lamentablemente, la crisis económica que impactó con fuerza ya en el mismo año de apertura de la Expo en forma de recortes presupuestarios, ha limitado la posible continuación de los importantes esfuerzos acometidos en dicha Exposición Universal.

(3.1.e) La Fundación Consejo España-China y el Foro España-China

En este repaso de la presencia de la urbanización y las ciudades en la relación entre España y China, hay que referirse a la instancia clave de cooperación entre estos países, la Fundación Consejo España-China.

Esta se ha constituido como un espacio abierto a la consideración de los temas urbanos y a la participación de las ciudades, con Madrid y Barcelona formando parte de su Patronato y colaborando activamente en sus actividades. Además, la consideración de la urbanización ha estado presente en el marco de las actuaciones principales de la Fundación, muy especialmente en el Foro España-China.

Es en el III Foro España-China, celebrado en Shanghai en 2006 cuando se creó, a iniciativa china, un Comité Sectorial de “Ciudades y Regiones” que, además, de generar debates y motivar un mejor conocimiento y una mayor colaboración en relación a lo urbano entre ambos países, impulsó la presencia en el Foro de toda una serie de entidades territoriales españolas y chinas.

El hecho de que la incorporación de este nuevo Comité respondiera a una iniciativa del lado chino no es cuestión menor, ya que es una prueba más del mayor interés que China ha tenido en sumar esta temática en el marco de las relaciones con España, en línea con lo que ha venido haciendo en los últimos años en muchas de sus relaciones bilaterales. En ello se atisba una cierta “asimetría” en la importancia concedida a lo

urbano por parte de ambos países, a la que España debería dar respuesta de forma decidida.

Son, sin duda, los documentos de conclusiones de las distintas ediciones del Foro España-China a partir del celebrado en Shanghai en 2006 los que más pistas nos aportan sobre el papel que lo urbano debería jugar en la cooperación bilateral.

Así, uno de los puntos del documento de conclusiones del Foro España-China de 2006 remarcaba la importancia de articular la cooperación entre ciudades españolas y chinas como un elemento de fortalecimiento de la “Asociación Estratégica Integral” establecida entre ambos países. Ese mismo documento destacaba la insuficiente profundización de los mecanismos de cooperación existentes hasta esa fecha en el ámbito urbano entre ambos países y, en base a ello, incidía en la necesidad de dotar a esa cooperación de contenidos prácticos, en especial en el ámbito socioeconómico.

Merece la pena destacar que, tras unos años de vaciamiento del contenido urbano del Foro,²⁵ la edición celebrada en Pekín en 2013 recuperó esta temática con un cierto impulso. No sólo se dedicó una de las dos sesiones plenarias al desarrollo urbano sino que, además, se organizó una Mesa Redonda sobre “Cooperación Local y desarrollo urbano sostenible” en la que se insistió en el papel que las ciudades españolas pueden jugar en el proceso de urbanización chino y en las posibilidades de colaboración alrededor de las *smart cities*.²⁶

Más aún, esa edición del Foro dio una mayor relevancia a lo urbano al replicar, para el caso español, un modelo de cooperación que China ha puesto en marcha ya con varios países y que es la constitución de un “Foro de Alcaldes”, que potencia la cooperación descentralizada. Esto se materializó con la firma de un convenio entre la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Asociación para la amistad del pueblo chino con los pueblos extranjeros (CPAFFC)²⁷ para el establecimiento de un “Foro de Alcaldes España-China”.

Este acuerdo formaliza la existencia del llamado “Foro de Diálogo de Alcaldes España-China”, creado en 2010 como herramienta para fomentar una mayor cooperación entre entidades locales chinas y españolas.²⁸

²⁵ Como ejemplo puede señalarse que en el Foro España-China de Barcelona, en 2011, no llegó a tratarse este tema.

²⁶ La temática de las *smart cities* es objeto de creciente atención en China. En la actualidad el país desarrolla un “Plan Nacional de *Smart Cities*” y éste, como se ha visto, es objeto prioritario de su cooperación con varios países.

²⁷ Los firmantes de este Convenio fueron el presidente de la FEMP y alcalde de Santander, Iñigo de la Serna, y la presidenta de la CPAFFC, Li Xiaolin.

²⁸ Según señalaba la nota de prensa de la FEMP sobre ello: “El Foro de Diálogo de Alcaldes de China y España, que se constituye como una plataforma de intercambio de experiencias entre los Gobiernos Locales de ambos países. Este Foro de Diálogo se centrará en el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre los Gobiernos Locales de ambos países y la promoción de los hermanamientos entre las ciudades españolas y las chinas, con el fin de mejorar las relaciones estratégicas entre España y China, así como buscar el máximo beneficio para los ciudadanos a través de proyectos en común” (Nota de Prensa de la FEMP del 13/IX/2013: “De la Serna ofrece la FEMP a las empresas españolas para abrirles caminos

Las dos primeras ediciones de este Foro se celebraron en la sede de la FEMP, en 2010 y 2012, respectivamente. Sin embargo, será la tercera sesión de este Foro la que ha servido para dar un paso muy importante en la medida en que la misma se ha insertado, como se señalaba, dentro del desarrollo del Foro España-China.

Interesa mucho esta iniciativa (a pesar de que la misma no ha adquirido todavía la fuerza deseada), tanto por el papel central que adopta la FEMP como porque replica una fórmula muy habitual de China en su cooperación urbana con otros países.²⁹

Volviendo a la importancia del Foro España-China en este campo, hay que destacar que el papel de lo urbano se ha visto fortalecido en su octava edición, celebrada en Madrid el día 21 de abril de 2015. En esa edición la urbanización fue el objeto de la mesa redonda plenaria “Planificar las ciudades para un futuro más sostenible: experiencias y buenas prácticas España-China”, lo que muestra una clara concienciación por ambas partes sobre la relevancia de fijar esta temática en la relación bilateral.³⁰

Del análisis de las intervenciones de los miembros de la delegación china en este Foro podemos sacar algunas conclusiones destacadas:

- La concordancia de sus intervenciones con las líneas maestras del “Plan de nueva urbanización 2014-2020” y, en especial, sus referencias a la necesidad de adaptar la urbanización a las personas y al individuo como centro del proceso de urbanización.
- La priorización de las temáticas en el ámbito de la urbanización en China y, entre ellas, el suministro de agua y la gestión de aguas residuales, la eficiencia energética, la protección del patrimonio cultural, la generación de ciudades ecológicas y, como ámbito especialmente destacado, las *smart cities*.
- La combinación del interés chino en el aprendizaje de las buenas prácticas realizadas por ciudades españolas con la puesta en valor del conocimiento adquirido por actores chinos de cara a poder exportar esas capacidades. Así, los representantes chinos ofrecieron a las ciudades españolas su conocimiento en la aplicación de las últimas tecnologías en el desarrollo urbano.

Esta VIII edición del Foro nos ilustra sobre cómo las cuestiones urbanas están siendo cada vez más consideradas por España en la relación con China. Al igual que lo hizo la edición de 2015 del “Programa de Futuros Líderes”, también organizado por la Fundación Consejo España-China, que se consagró al desarrollo urbano.

de colaboración con municipios chinos”).

²⁹ En la mayoría de los casos, el responsable por parte china de esta cooperación es la Asociación para la Amistad del Pueblo Chino con los Pueblos extranjeros (CPAFFC).

³⁰ De hecho, el perfil de los intervinientes por parte china, altos funcionarios del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Local y Urbano (MHURD), es el adecuado ya que es este Ministerio quien desempeña un papel más activo y de mayor responsabilidad en la ejecución del proceso de urbanización, que se suma al papel, eminentemente planificador, que en ese ámbito desempeña la NDRC.

(3.1.f) Valoración de la cooperación España-China sobre urbanización

El análisis que hemos realizado hasta ahora nos puede servir de apoyo para alcanzar algunas conclusiones acerca del estado de la cooperación entre España y China en lo referente a ciudades y urbanización:

1. La temática de la urbanización todavía no forma parte sustancial de la relación bilateral entre ambos países. Aunque hemos visto que se han registrado algunos avances, estos son fundamentalmente nominales, de tratamiento teórico y puntual, sin implicación práctica ni continuidad en el tiempo.

No se dan, en ningún caso, las características esenciales que veíamos en los casos analizados de otros países: no existe implicación política de alto nivel en esta cooperación; no se comprueba, todavía, una clara toma de conciencia en los órganos rectores de la política exterior sobre la necesidad de incorporar esta temática a la relación bilateral; no se ha aportado a la misma un componente práctico, apoyado por la cooperación empresarial o por el trabajo específico sobre proyectos concretos; y no se ha articulado un planteamiento ordenado de cooperación descentralizada para incorporar y sumar a las ciudades (y regiones) españolas, de forma sistemática, en la cooperación con China.

2. Esta limitada ambición de España en este campo contrasta con el caso de China, país que tiene ya muy incorporada la dimensión urbana como materia prioritaria de cooperación con muchos países. Así, se ha visto como, para el caso de España, la aparición del tema urbano en algunos ámbitos se ha debido, sobre todo, a la iniciativa por parte china pero todavía no se ha logrado dar la respuesta adecuada por parte española, lo que ha derivado en esa “asimetría” que señalábamos.
3. Por lo que se refiere a la cooperación entre ciudades españolas y chinas, a pesar de la actividad de algunas de ellas (en especial Barcelona), el balance general es pobre, más en relación al nivel alcanzado por ciudades de nuestro entorno. No se aporta valor a los hermanamientos que gozan de un muy bajo nivel de reputación y no se perciben resultados prácticos en esa cooperación. Más aún, se comprueba una ausencia de implicación en proyectos demostrativos, pilotos o de cooperación técnica que podrían ser la base de una cooperación más pragmática.
4. Una muestra de ello es la falta de implicación de las ciudades españolas en el marco de cooperación establecido entre la UE y China y que tiene a las entidades urbanas como sus destinatarios principales.³¹
5. Por último, debemos citar un elemento adicional que es causa y consecuencia de todo lo anterior y sobre el que se hará necesario actuar. Se trata del bajo nivel de conocimiento en España sobre la realidad territorial y urbana de China, sus especificidades y las oportunidades ligadas a ello. Esto es cierto tanto en el

³¹ Tan solo podemos citar el caso de Barcelona, que participa en la cooperación UE-China en materia de *smart cities*.

ámbito de la Administración como en las empresas e, incluso, en el mundo académico donde, a diferencia de otros países, no existen programas de investigación específicos sobre la China urbana, ni instituciones que se dediquen o enfoquen su esfuerzo a ese fin. Esta falta de investigación y de divulgación en este campo, junto con la falta de toma conciencia sobre su relevancia, es un factor explicativo clave del bajo nivel de desarrollo de esta cooperación España-China sobre la urbanización.

La combinación de los elementos anteriores nos hace concluir que estamos ante una pérdida de oportunidad en nuestra relación con China, al menos en dos sentidos:

- Por un lado, no estamos siendo capaces de responder a ese interés chino sobre un ámbito de cooperación que se ha fijado como prioritario.
- Por otro lado, porque España tiene activos suficientes en el tema urbano (ciudades que desarrollan un notable número de “buenas prácticas” urbanas, empresas líderes en sectores urbanos, buena dotación de tecnología y *expertise* en la gestión urbana, existencias de proyectos urbanos muy emblemáticos, etc.) como para que merezca la pena una acción específica para responder a esta voluntad de cooperación china.

Vemos, por tanto, la existencia de un “interés asimétrico” en la cooperación urbana entre ambos países y una respuesta mejorable por parte española que se debe tratar de corregir.

El siguiente apartado se dedica a formular una propuesta que permita a España responder a ese interés para anclar un nuevo ámbito de cooperación con China en un terreno con grandes potencialidades de cooperación práctica.

(3.2) Propuesta para una cooperación España-China sobre ciudades y urbanización

Hasta ahora hemos hecho multitud de referencias a la idea de “cooperación por la urbanización”. Se trata de una fórmula que nos permite condensar de forma comprensible el objeto de esta colaboración que China está desarrollando de forma muy activa a nivel internacional y sintetizar, con ello, el amplísimo número de elementos concretos que se esconden dentro de esa cooperación.

Pasamos ahora a tratar de delimitar cual es el alcance de esa cooperación. Ello nos dará una buena muestra de la riqueza de la misma, del amplio número de sectores y ámbitos de actividad que implica, del gran peso económico que abarcan los mismos y, con ellos, del importante esfuerzo que debe realizar España sí se decide acometer con decisión y profesionalidad esta cooperación.

El alcance de esa cooperación se detalla, tentativamente y sin ánimo exhaustivo, en el siguiente recuadro, donde se tratan de identificar los posibles componentes que podrían formar parte de una colaboración sobre urbanización con China, a la luz de acuerdos que este país ya tiene en marcha.

Recuadro 4. Contenidos asociados a la cooperación en la urbanización

El “Partenariado por la Urbanización China-UE” identifica un listado de 14 elementos que pasan a ser los ejes de esa colaboración. El contenido de este documento podría, además, enriquecerse con el alcance de la colaboración entre China y Alemania en este campo (que es especialmente significativa y está en fase avanzada), así como con algunos contenidos del “Plan de nueva urbanización 2014-2010”, que identifica las áreas prioritarias de actuación para China en el ámbito de la urbanización.

Así, con una combinación de todos estos elementos, podemos señalar que cuando hablamos de “cooperación sobre urbanización” nos referimos, primordialmente, a los siguientes asuntos:

- Gobernanza y gestión de la ciudad: gestión de los servicios públicos urbanos, capacitación de los gestores de las ciudades, organización administrativa, administración electrónica, gobierno abierto y *e-government*.
 - Infraestructuras urbanas: planificación, técnicas constructivas, sistemas de financiación y sistemas “PPP”.
 - *Smart cities*: desarrollo inteligente y digitalización de ciudades, tecnología aplicada a las ciudades, aplicación de las TIC a los servicios públicos.
 - Movilidad urbana: eficiencia, sostenibilidad e interoperatividad de los sistemas y redes de transporte, sistemas de regulación, coordinación entre la generación de infraestructuras y los sistemas de tráfico, sistemas de transporte público y financiación de los mismos, estandarización de los vehículos de motor, sistemas de seguridad, e-movilidad, tráfico ferroviario y corredores comerciales, y limitación de las emisiones de CO₂.
 - Desarrollo y planeamiento urbano: estrategias y políticas para el desarrollo de las ciudades, distribución espacial de la población y de las actividades productivas, desarrollo de los sectores productivos, desarrollo integrado urbano-rural, protección del paisaje urbano, y gestión y aprovechamiento del espacio público.
 - Medioambiente, clima y desarrollo sostenible: reducción de los gases de efecto invernadero, desarrollo de una economía baja en carbón, sistemas de *trading* de emisiones, edificios, transportes y estrategias de desarrollo bajos en emisiones, gestión del agua, certificaciones medioambientales y sistemas de reciclaje.
 - Vivienda: planificación de necesidades, gestión del suelo, gestión de la vivienda social, sistemas de financiación y mecanismos de asignación.
 - Energía: sistemas de eficiencia energética, aprovechamiento energético y uso de energías limpias.
-

- Patrimonio cultural: protección del patrimonio y políticas de rehabilitación del patrimonio.
 - Salud y población: envejecimiento, sistemas de salud, modelos de cobertura social, servicios a la infancia, emergencias y salud pública.
 - Educación, trabajo y empleo: servicios educativos, condiciones de trabajo, y formación y capacitación.
 - Turismo urbano: protección y promoción de espacios urbanos de interés turístico y patrimonial, políticas de promoción turística, conectividad e infraestructuras turísticas urbanas.
-

Apoyándonos en esta delimitación del objeto de cooperación, el presente apartado trata de establecer los elementos necesarios para la puesta en marcha de una colaboración estable en este ámbito entre España y China.

(3.2.a) Supuestos de partida

La puesta en marcha de una cooperación eficaz, estructurada y orientada a resultados entre España y China en este campo estaría condicionada al cumplimiento de unos supuestos de partida:

1. Una implicación activa por parte de los órganos rectores de la política exterior española, y muy especialmente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Sólo con un papel de impulso y liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se logrará situar la urbanización como un ámbito de cooperación prioritario en la relación con China y se logrará agrupar y coordinar tras este objetivo al resto de agentes, públicos y privados. Asimismo, este liderazgo aseguraría la coherencia y coordinación de esta cooperación por la urbanización con el conjunto de la relación bilateral España-China, dentro de la que no es sino un elemento más.
2. La participación de múltiples actores públicos y privados, tanto de diferentes niveles de la administración, como del mundo empresarial y del académico, que disponen de conocimiento y *expertise* sobre el ámbito urbano.
3. La colaboración con China en el ámbito de la urbanización debe diseñarse y fijarse con una vocación de continuidad y permanencia y dotarse de un enfoque pragmático, dirigido a la obtención de resultados. Para ello será necesario un proceso de fijación de objetivos y de reparto de responsabilidades, así como el reforzamiento o la creación de herramientas específicas dirigidas a este fin.
4. Estos objetivos y estas herramientas se diseñarán, a su vez, bajo parámetros de simplicidad operacional y de racionalidad económica, es decir, con el mayor aprovechamiento posible de las experiencias y estructuras ya existentes.

5. Junto a lo anterior, un aspecto esencial sería el de otorgar a las entidades locales (ciudades y Comunidades Autónomas) un papel protagonista en esta colaboración.
6. Se debe buscar la máxima coherencia y coordinación entre las actuaciones que España pueda definir y desarrollar con China en este campo y las realizaciones del “Partenariado China-Unión Europea”. Ello debe ser así porque la UE está siendo capaz de establecer una cooperación fructífera en este ámbito y porque España, como Estado miembro, debe evitar posibles solapamientos y contradicciones con las actuaciones de la UE.

(3.2.b) Objetivos de esta colaboración

Antes de entrar en el desarrollo de la propuesta, creemos necesario aproximarnos a los posibles objetivos de la misma para España:

1. Fortalecer la cooperación de España con China a través de la fijación de un nuevo campo de cooperación, la urbanización, dentro de la cooperación bilateral. Se trata de un ámbito de cooperación de importante potencial y con evidente alcance práctico. Ello será aún más cierto en la medida en que este es un campo prioritario para China y que con ello se lograría que España incluyese en su agenda de trabajo con China un elemento que sabe prioritario para este país y sobre el que éste tiene un interés muy particular.
2. Aprovechar el potencial rendimiento económico de esta cooperación. La urbanización se reconoce en la actualidad como el principal motor del desarrollo económico y de generación de oportunidades de negocio en China. Esta cooperación debería servir, por tanto, para acercar a las empresas españolas a los sectores económicos más ligados al proceso de urbanización en China, de cara a aprovechar las oportunidades de negocio asociadas al mismo. Esta cooperación permitiría un más profundo conocimiento de la dinámica de la urbanización en China y de sus principales actores, las ciudades, y con ello una mejor visión de sus necesidades y un acercamiento más preciso a sus potencialidades de negocio.
3. Ofrecer un espacio a la cooperación descentralizada que contribuya y fortalezca la relación entre España y China. La cooperación entre ciudades y regiones españolas y chinas, en el marco de proyectos concretos, respondería a los intereses de las ciudades españolas pero, además, dotaría de contenido práctico esta colaboración.

(3.2.c) Actores clave de la cooperación España-China en materia de urbanización

La puesta en marcha de una cooperación pragmática en el campo de la urbanización con China requiere el poder agrupar, alrededor de la misma, a todos aquellos actores que hemos identificado como indispensables:

- La Administración Pública, encabezada por la Administración General del Estado, pero con un papel clave para ciudades y regiones, debe liderar este ámbito de colaboración.

- Tanto las grandes empresas como las pymes especializadas en servicios e infraestructuras urbanas deben ocupar un espacio principal en esta cooperación, pues está en gran parte motivada por la búsqueda y generación de oportunidades económicas.
- Las universidades, los centros de investigación y los *think-tanks* deben contribuir con la generación y difusión de conocimiento a favorecer este proceso.

Será la combinación de estos tres elementos el eje central de nuestra propuesta. De esta forma se puede señalar que la misma se apoyara en tres pilares: el de la Administración Pública, el de las empresas y el del conocimiento.

Vamos a ver la relevancia de cada uno de ellos en el marco de esta cooperación.

Liderazgo de la Administración y espacio para la “cooperación descentralizada”

La Administración tiene un papel esencial que jugar en esta cooperación. De alguna forma, debe liderar el esfuerzo y ser el aglutinador de capacidades.

El liderazgo de la Administración del Estado (muy especialmente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación) es, sencillamente, indispensable, tanto por ser la instancia responsable de la acción exterior y, con ello, de la cooperación bilateral con China, como por ser la única con capacidad real y legitimidad para aglutinar al resto de agentes. De la misma forma, y tal y como se ha visto a través de otros ejemplos analizados, solo esa implicación a nivel estatal haría que China reconociera esta cooperación y la otorgara la importancia adecuada.

La implicación del Estado debe venir de la mano de la participación activa de aquellos Ministerios (junto con el de Exteriores y Cooperación) que están más relacionados con la temática de la urbanización. Estos serían, al menos, el de Hacienda y Administraciones Públicas; Fomento; Industria, Energía y Turismo; Agricultura, Alimentación y Medioambiente; Economía y Competitividad; Empleo y Seguridad Social; y, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Además, es indispensable que España implique a las administraciones territoriales (ayuntamientos y Comunidades Autónomas) y que coordine sus esfuerzos y, sobre todo, que sepa sacar partido de los mismos.³²

En este campo de colaboración, China se apoya de forma muy activa en ciudades y provincias, por lo que es necesario proveer a estas de interlocutores adecuados. Pero también debe tenerse presente que el mayor conocimiento de lo urbano está en las ciudades y que es a través de ellas cómo se debe articular el trabajo conjunto en proyectos pilotos o demostrativos.

³² La Ley 2/2014 de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, ya reconoce este papel de las entidades territoriales como agentes de la acción exterior del Estado al considerarles como “sujetos de la acción exterior del Estado”.

De lado chino, la implicación de sus ciudades y del sector público se hace indispensable en este campo, si se buscan objetivos empresariales. La gestión de los diferentes sectores ligados a la urbanización está todavía, en la gran mayoría de los casos, en manos de empresas públicas de ámbito local, a pesar de los intentos del gobierno chino de avanzar en la privatización de estas empresas o, al menos, en su concentración en grupos más grandes.

Más allá de la implicación activa de las principales ciudades españolas, la FEMP también debe asumir un papel clave en esta cooperación, para lo que debería dotarse de los recursos y capacidades necesarios.

Cooperación empresarial

El segundo pilar clave debe ser el de las empresas, pues la puesta en marcha de esta cooperación debe ligarse al aprovechamiento de las oportunidades que el proceso de urbanización abre en China. Dichas oportunidades no son genéricas, sino que se concretan en espacios específicos (las ciudades) y en una serie de sectores particulares (los urbanos), por lo que las empresas deben definir de antemano sus objetivos en términos de sectores de actividad y ámbito geográfico.

La vinculación de este pilar empresarial con los otros dos ya señalados es clara. Hemos destacado la conveniencia de que las empresas se apoyen en las instituciones públicas y de que cuenten con un conocimiento detallado de las diferentes áreas urbanas y los diferentes sectores económicos de China para identificar adecuadamente oportunidades de negocio y diseñar sus estrategias empresariales.

Además de la deseable implicación directa de las empresas españolas, debe buscarse, al igual que en los casos anteriores, un agente que sea capaz de aglutinar al conjunto del tejido empresarial. Ello ayudaría a difundir las potenciales oportunidades de esta cooperación para las empresas y a desarrollar una estrategia activa en favor de las empresas dentro de este marco de cooperación con China.

Este papel podría desempeñarlo tanto la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) como la Cámara de Comercio de España.³³ En ambos casos, además de su representatividad y capacidad de aglutinar a las empresas, estas entidades están muy bien representadas a lo largo de toda España y disponen de presencia territorializada a lo largo de las ciudades y regiones de nuestro país.

Como hemos visto, la clave del éxito de esta cooperación debe estar en saber poner en marcha un mecanismo que favorezca que los tres pilares se retroalimenten y se apoyen de forma cooperativa. Aquí sobresale el papel de la Fundación Consejo España-China y del Foro España-China, como plataforma de encuentro más importante entre los dos países. No en vano, la cooperación entre España y China en materia de urbanización

³³ Un buen ejemplo de la capacidad de la Cámara de Comercio de España para desarrollar este papel lo tenemos en el encuentro empresarial organizado en diciembre de 2015 con la provincia china de Guangzhou, donde se abrieron oportunidades de negocio en varios sectores con responsables políticos y empresariales de esta provincia.

no es sino una pieza de un engranaje más amplio, la cooperación bilateral España-China, a la que debe fortalecer y dentro de la que debe integrarse.

Conocimiento

El pilar del conocimiento es de la mayor importancia para un adecuado desarrollo de esta cooperación y para la obtención posterior de resultados. Esta necesidad deriva del insuficiente conocimiento de la realidad urbana china en nuestro país. Este hecho condiciona y limita la puesta en marcha de estrategias empresariales e institucionales exitosas en este campo.

Ante un país de las dimensiones de China, el conocimiento de sus realidades es esencial pero ello es aún más acuciante en el ámbito urbano y de las ciudades. Y ello, al menos, por las siguientes razones:

- Las enormes diferencias territoriales y urbanas internas en China hacen indispensable un conocimiento detallado de las especificidades de cada territorio para identificar sus necesidades y las oportunidades de negocio que estas pueden generar.³⁴
- Porque la etiqueta de “urbanización” abarca un amplio espectro de ámbitos y sectores empresariales. En todos ellos se esconden oportunidades de negocio a las que las empresas españolas pueden y deben aspirar, como ya lo hacen empresas de otros países europeos. Pero ello sólo será posible con un excelente conocimiento de la realidad de cada uno de esos sectores y ámbitos de actividad.

Una labor esencial en este sentido será, en primer lugar, identificar a todas las entidades que pueden aportar valor a esta generación de conocimiento sobre la realidad urbana en China. A pesar de que la investigación y el trabajo en este campo no se encuentran muy desarrollados, sí existen centros con capacidad para aportar a este esfuerzo. Y, en segundo lugar, habrá que concentrar todo ese esfuerzo y ordenarlo a través de una planificación sistemática de este trabajo.

Para todo ello es esencial disponer de una entidad que pueda coordinar esta labor y que tenga legitimidad para aglutinar alrededor suyo al resto. Esta tarea puede ser desarrollada por Casa Asia, como se detalla más adelante.

(3.2.d) Estructura de cooperación propuesta

Apoyándonos en el análisis desarrollado hasta ahora, la estructura de cooperación que se propone se centra tanto en un intento de paliar las debilidades de la todavía incipiente colaboración España-China en lo urbano, como en las lecciones que se sacan de los casos analizados de cooperación con China en este campo, que han sido capaces de poner en marcha varios países o entidades como la UE.

³⁴ Como ejemplo, el esfuerzo chino de desarrollo del interior del país y el gran proyecto actual concebido alrededor de la Ruta de la Seda (*One Belt, One Road*), giran alrededor del desarrollo de una parte del territorio chino, el oeste del país (con unas características muy diferenciales en comparación con las zonas más conocidas de la costa este y sus grandes ciudades), que cualquier empresa o institución que busque orientarse hacia ese ámbito debería conocer en profundidad.

Las piezas claves de la estructura de cooperación propuesta serían las detalladas a continuación.

Acuerdo de alto nivel: “Cooperación por la Urbanización China-España”

El elemento fundacional sobre el cual se construiría esta colaboración sería un Acuerdo de Alto Nivel que comprometiera a ambos países a una cooperación estrecha y continuada en materia de urbanización. Este acuerdo y sus obligaciones por ambas partes lanzarían la cooperación y daría sentido a todo el desarrollo posterior.

El Acuerdo debería estipular los objetivos y las motivaciones de esta cooperación, definir su alcance (es decir, los ámbitos cubiertos), identificar los mecanismos e instrumentos que ambas partes se comprometen a poner en marcha para articular esta cooperación y, además, establecer cuáles serían las instituciones encargadas del impulso y coordinación de esta colaboración por cada una de las partes.

Este último aspecto es clave para un buen funcionamiento de la cooperación. Para el caso español, la identificación del órgano coordinador e impulsor de esta cooperación es una decisión fundamental. No sólo debe ser un órgano con legitimidad para coordinar al resto de agentes, públicos y privados que actúen en este campo sino que, además, debe tener un buen posicionamiento en la relación España-China y, más aún, ser reconocible para la contraparte china.

Ese papel no debería ser desarrollado por ningún Ministerio específico ya que, por un lado, se orillaría demasiado esa cooperación hacia las temáticas específicas competencia de ese Ministerio y, por otro lado, podrían darse problemas operativos derivados de la falta de jerarquía de ese Ministerio para coordinar al resto.³⁵ Por último, podría ser menos adecuado como fórmula para implicar al sector privado.

En nuestra opinión, ese papel podría asignarse a la Fundación Consejo España-China que es, sin duda, la entidad que cumple de forma más rotunda las necesarias requisitos que debe reunir el organismo impulsor y coordinador de una cooperación de esta naturaleza:

- Ejerce un papel aglutinador de los agentes, públicos y privados, interesados en la cooperación con China, de forma que en su seno se encuentran esos tres pilares identificados como necesarios para esta cooperación.
- Dispone de un reconocimiento y una relación privilegiada con los organismos chinos que participan en la relación con España.

³⁵ En el caso, por ejemplo, del “Partenariado por la Urbanización China-UE” se han detectado algunos problemas de coordinación derivados de que el organismo designado responsable por parte comunitaria, la DG de Energía de la Comisión Europea, no está jerárquicamente por encima de las muchas otras DG de la Comisión que actúan en el ámbito urbano con China.

- Ya ha incorporado lo urbano a su ámbito de trabajo y cuenta en su seno con representación de las ciudades y regiones con más potencial de colaboración con China.
- Asegura la perfecta inserción de esta cooperación sobre lo urbano en el conjunto más amplio de actuaciones de España hacia China y de la relación bilateral.

La Fundación Consejo España-China podría ser, por tanto, la entidad encargada de dirigir y monitorizar la que podemos denominar “Cooperación por la Urbanización China-España”.³⁶

Ya hemos visto como un elemento esencial de este Acuerdo sería el que el mismo debería ser firmado por altos responsables políticos de ambos países en el marco de un encuentro bilateral alto nivel.³⁷

El “Foro de Cooperación sobre urbanización España-China”

El instrumento más importante del que se dotaría esta “Cooperación por la Urbanización China-España” sería el “Foro de Cooperación por la Urbanización China-España”.

Se trataría de un encuentro periódico en el que se daría cabida al conjunto de instituciones públicas a nivel central, regional y local, empresas e instituciones académicas implicadas en esta “Cooperación por la Urbanización”. Este Foro se celebraría de forma alterna en cada país, en una ciudad que ejercería el papel de anfitriona. La organización del Foro, cuando se desarrollara en España, sería dirigida por la Fundación Consejo España-China, contando con la máxima implicación de la ciudad o región donde se desarrollara el acontecimiento.

Se propone una celebración del Foro cada dos años, tanto para no saturar la relación con China de demasiadas citas, como para permitir un progreso suficiente de los proyectos y trabajos que se desarrollen en el mismo.

Este Foro sería el pilar básico de esta cooperación, de forma que el resto de instrumentos y herramientas de la misma sucederían y se organizarían alrededor del Foro.

De la misma forma, sería el momento culminante de esta cooperación y serviría para presentar y evaluar lo alcanzado en el período transcurrido desde la sesión anterior del Foro y para fijar los objetivos de la cooperación por la urbanización para el período siguiente.

En coherencia con los fundamentos de partida de esta cooperación, la organización de los trabajos podría desarrollarse a través de tres paneles: el empresarial (pilotado por la

³⁶ La contraparte, por el lado chino, sería, con mucha probabilidad bien la NDRC (coordinadora por parte china, por ejemplo, en el “Foro por la Urbanización China-UE”), bien el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural y Urbano (MHRUD), aunque también podría suceder que se designase a la CPAFFC.

³⁷ En los casos analizados, la institucionalización de esta cooperación se ha formalizado a través del presidente/primer ministro de cada país implicado junto con el primer ministro chino.

CEOE o la Cámara de Comercio de España), el institucional (por la FEMP) y el académico (por Casa Asia). En cada uno de ellos se oficializarían los nuevos acuerdos y compromisos y se presentarían los avances en cada ámbito.

El Foro se constituye, por tanto, como la herramienta clave para asegurar la consistencia y la orientación a resultados del Foro.

La “Reunión de Alcaldes China-España”

Como hemos visto en los ejemplos analizados, la fórmula de “Foro de Alcaldes” es habitual en los acuerdos entre China y otros países por la urbanización, ya que se considera que es necesario disponer de un punto de encuentro específico entre líderes de entidades locales para asegurar, impulsar e incentivar la cooperación descentralizada y arropar y dar fuerza y coherencia a la misma.

En nuestra propuesta, se podría partir del acuerdo ya existente entre la FEMP y la CPAFFC y que pone en marcha el “Foro de Alcaldes España-China”, al que ya hemos hecho referencia. En todo caso, se podría optar por cambiar el enunciado para evitar una proliferación de “Foros” y podría pasar de denominarse “Reunión de Alcaldes China-España”.

Para hacer operativo este Foro (y, siguiendo el ejemplo del “Foro por la Urbanización China-UE” celebrado en 2015 y que programó dentro del mismo el “Foro de Alcaldes China-UE”), esta “Reunión de Alcaldes China-España” se celebraría en paralelo al “Foro de Cooperación por la Urbanización España-China”, formando parte del mismo, como un espacio complementario de diálogo político entre ciudades pero residenciado como parte esencial del propio Foro. Al mismo acudirían en exclusiva representantes electos de gobiernos locales, funcionarios y representantes de entidades territoriales, tanto españoles como chinos.

Su gestión estaría encomendada a la FEMP (teniendo, muy probablemente, a la CPAFFC como contraparte) y serían sus máximos responsables los encargados de dirigir su desarrollo y debates. El objetivo esencial del mismo se fijaría en provocar un mayor acercamiento entre ciudades y regiones españolas y ciudades y provincias chinas y generar una mayor cooperación práctica entre las mismas.

De esta forma, este Foro no solo serviría para escenificar nuevos acuerdos, sino, y esto sería más importante, para presentar los resultados prácticos y la fijación de objetivos de los proyectos de cooperación en marcha.

Para animar y facilitar el componente práctico de esta cooperación, desarrollar un buen diagnóstico de las potencialidades y conveniencia de posibles emparejamientos de ciudades y, además, para prestar apoyo técnico a las ciudades españolas que requirieran asistencia para entablar esta cooperación con ciudades chinas, la FEMP se debería dotar con las capacidades técnicas necesarias para ofrecer esta asistencia a las ciudades españolas que lo necesitaran. A su vez, la FEMP podría desarrollar una

relación y cooperación estrecha con el Programa EC-Link,³⁸ creado, precisamente, para proveer ese apoyo técnico a las ciudades europeas con voluntad de colaboración con China.

“Programa de investigación y de divulgación sobre urbanización China-España”

Este componente sería un complemento esencial de todo el engranaje anterior. Como se señalaba, en general, nuestro país tiene un déficit de generación de conocimiento en relación con la realidad urbana de China, que es necesario paliar.

En Casa Asia convergen varios elementos que harían lógico que esta institución coordinase esa labor: en primer lugar, porque por su propio fin fundacional, esta institución está llamada a generar conocimiento y a difundirlo; también, porque tiene vocación de ser una herramienta en favor de empresas e instituciones; igualmente, porque su orientación es eminentemente pragmática y no academicista, en la medida en que su voluntad es generar saber para facilitar la acción política y empresarial; y, por último, porque Casa Asia, cuya naturaleza es consorciada, ya tiene un importante componente urbano en su seno y ha sabido incorporar desde sus inicios esta sensibilidad.

Casa Asia podría, por tanto, ser el germen de una agrupación de instituciones académicas y *think-tanks* que desarrollaran esta labor, de acuerdo con un plan de trabajo establecido y coherente con el “Foro de Cooperación por la Urbanización China-España”.

Como se ha señalado, la orientación de los trabajos sería eminentemente práctica y dirigida a servir a los objetivos de este Foro. Sus resultados, además, se presentarían en el marco del desarrollo del “Foro de Cooperación por la Urbanización España-China”.

Para el desarrollo de este elemento habría que atender a la necesidad de financiación de estos trabajos. En ese sentido hay que señalar que esa financiación podría encontrarse en alguno de los programas de investigación sobre temas urbanos en China³⁹ o en programas de la UE,⁴⁰ cuya gestión podría centralizarse a través de Casa Asia.

Los acuerdos de cooperación entre ciudades y regiones

Parte esencial del desarrollo de esta cooperación vendría de la mano de la propia actividad de las ciudades. Como hemos visto, no puede lograrse una cooperación pragmática sobre urbanización sin una implicación de las propias ciudades (en especial de las de mayor capacidad de actuación) y ello es igualmente aplicable al caso español donde, además, se parte de un nivel mucho más bajo de cooperación con China en lo referente al trabajo conjunto entre ciudades.

³⁸ Información sobre el proyecto EC-Link en http://eeas.europa.eu/delegations/china/press_corner/all_news/news/2015/20150326_en.htm.

³⁹ Es el caso de la *Urban China Initiative* (UCI).

⁴⁰ Por poner un ejemplo de ello, el Programa de investigación *UrbaChina*, que ha agrupado a 11 instituciones chinas y europeas y que ha sido financiado entre 2011 y 2015 dentro del VII Programa Marco de la UE.

Por ello, un trabajo esencial de esta “Cooperación por la Urbanización” sería el apoyar los esfuerzos del trabajo conjunto entre ciudades ya en marcha, por un lado, e impulsar la aparición de nuevas iniciativas. En este sentido, sería muy aconsejable que esta asociación entre ciudades españolas y chinas se enmarcara, también, en las actividades de emparejamiento (*pairings*) de ciudades para el desarrollo de proyectos técnicos que se impulsa dentro del “Foro por la Urbanización China-UE”.

Esta cooperación entre ciudades debe fijarse como objetivo eliminar los prejuicios existentes en relación a la tradicional baja reputación de la colaboración entre ciudades y los hermanamientos, de forma que esta cooperación deje de considerarse como una actividad extravagante y muy susceptible a la crítica política y ciudadana.

Dos elementos ayudarían a reducir esta crítica, que limita mucho la voluntad de las ciudades españolas de implicarse en la cooperación con China: por un lado, el hecho de que la misma se incorporaría, a través de esta “Cooperación por la Urbanización China-España” a una cooperación de ámbito estatal (lo que reduciría esa exposición de los responsables de la ciudad y elevaría el alcance de esa cooperación); y, en segundo lugar, el establecer una definición precisa de los objetivos de esa cooperación, consensuarlos a nivel político y explicarlos de forma pedagógica a la ciudadanía, haciendo una buena exposición de los beneficios potenciales ligados a la misma. La experiencia de otras ciudades europeas que sí han sabido articular una cooperación pragmática con China y que, en base a ello, están logrando beneficios claros en su relación con ciudades chinas podría ser un buen punto de apoyo para esta labor de explicación de los objetivos de dicha cooperación.⁴¹

La participación en el “Partenariado por la Urbanización China-UE”

Por último, debe señalarse que un elemento central de esta cooperación será la perfecta coordinación de la misma y de sus resultados dentro del “Partenariado por la Urbanización China-UE”. Para ello, España debe formar parte de forma mucho más activa en este esfuerzo a nivel comunitario.

La mejor forma de lograrlo pasa por tratar de trasladar al marco de este Partenariado China-UE todas las realizaciones de la “Cooperación por la Urbanización España-China”. Así:

- España impulsaría una mayor presencia propia en los instrumentos de ese Partenariado, como es el caso del “Foro por la Urbanización China-UE” y el “Foro de Alcaldes China-UE”.⁴² En esos ámbitos, además, deberían informarse y

⁴¹ En este sentido, por ejemplo, en el último “Foro por la Urbanización China-UE” se destacó el ejemplo de Birmingham que, apoyado en un uso inteligente de sus hermanamientos y cooperación con ciudades chinas (Changchun, Nanjing y Guangzhou) ha logrado articular una importante cooperación en sectores clave para su industria como el automóvil y el material ferroviario. Junto a ello se han alcanzado otro tipo de beneficios, como los intercambios *people-to-people* y la apertura de un primer vuelo directo a China desde Birmingham.

⁴² La relevancia y la urgencia de lograrlo viene demostrada por el hecho de que no hubo ninguna presencia española en el último “Foro por la Urbanización China-UE”, celebrado en Bruselas el 29 de junio de 2015.

reportarse los resultados logrados por España en su cooperación urbana con China.

- Además, se aprovecharía ese marco creado por la UE para que las ciudades españolas lograran una mayor cooperación con las ciudades chinas.
- Y, además, como complemento de lo anterior, se invitaría a los responsables comunitarios a cargo de la cooperación urbana con China a implicarse en el desarrollo de la “Cooperación por la Urbanización España-China”.

(3.2.e) Proceso de puesta en marcha de esta cooperación

Una vez identificadas las principales herramientas que configurarían esta cooperación, podemos tratar de adelantar y esbozar cuáles deberían ser los pasos a dar para que la misma se haga realidad. Seguiremos insistiendo en la necesidad de que todo ello se haga con parámetros de eficacia y eficiencia, esto es, aprovechando los recursos e iniciativas existentes, y pragmatismo, es decir, enfocándose a la búsqueda de resultados tangibles:

Primer paso: generación de consenso sobre la conveniencia de esta cooperación

Una vez se produzca una toma de decisión (de naturaleza eminentemente política) sobre la conveniencia y la oportunidad para España de esta cooperación, se debería producir un primer encuentro entre los principales agentes sobre los que esta cooperación debe articularse. El liderazgo e impulso de este primer paso debería venir del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, con apoyo de la Fundación Consejo España-China.

El objetivo sería generar un consenso sobre la relevancia de esta cooperación con China y de la oportunidad de su puesta en marcha y, con ello, de la voluntad de todos ellos de apoyar este objetivo y de implicarse activamente en el mismo.

Será sobre este grupo de agentes sobre el que se apoyaría este proceso en sus primeros pasos.

Segundo paso: análisis de los fundamentos de esta cooperación, de sus oportunidades y de los elementos necesarios para su puesta en marcha

Antes de poder extender una propuesta adecuada a la contraparte china, es indispensable que, por parte española, estén firmemente asentados y definidos los parámetros básicos de esta cooperación y, además, que ello se haga de forma compartida con el grupo de agentes a implicar en la misma.

Para ello, la Fundación Consejo España-China podría pilotar la elaboración de un documento donde se deberían incluir los siguientes elementos:

- Análisis detallado de los beneficios potenciales de esta cooperación para España, cubriendo los intereses de la diferente tipología de agentes implicados: empresas; administración; instituciones académicas; etc.

- Identificación del valor añadido que la cooperación con España en materia de urbanización puede ofrecer para China. Ello se basaría en el *expertise* de empresas españolas en los sectores urbanos, en la posibilidad de aprendizaje de las mejores prácticas (políticas y proyectos significativos) desarrollados por ciudades españolas; y, además, de las posibilidades para las empresas chinas de inversión en ámbitos ligados a lo urbano en España.
- Fijación de los objetivos que España vincula al establecimiento de esta cooperación.
- Definición operativa de cada uno de los elementos que formarían parte de esta “Cooperación por la Urbanización China-España”: Acuerdo de Alto Nivel; Foro por la Urbanización; Reunión de Alcaldes China-España; “Programa de investigación y de divulgación sobre urbanización China-España”; Mecanismos de cooperación descentralizada; y participación en los instrumentos del Partenariado China-UE por la Urbanización.
- Reparto de responsabilidades entre cada uno de los actores participantes en esta “Cooperación por la Urbanización China-España” y planificación de la puesta en marcha de la misma.

Tercer paso: traslado de la voluntad de establecimiento de esta cooperación a los interlocutores adecuados por parte china

Una vez bien definidos y asentados esos pilares, a nivel nacional, de la cooperación, sería el momento de implicar a los responsables chinos en este objetivo.

Para ello (y en el marco de encuentros con la contraparte china de la Fundación Consejo España-China, con responsables del Ministerio chino de Asuntos Exteriores y a través del trabajo de la Embajada de España en China), se presentaría a la contraparte china el planteamiento español de puesta en marcha de este marco de cooperación (similar, por otro parte, a los que China ya ha puesto en marcha con otros países).

El hecho de que este planteamiento responda a un interés ya detectado por parte de China en este campo nos permite vaticinar que el mismo se recibiría, probablemente, de forma positiva.

Cuarto paso: firma del Acuerdo de Alto Nivel sobre la “Cooperación por la Urbanización China-España”

El siguiente paso vendría de la posible escenificación de esta voluntad común de fijar este nuevo ámbito de cooperación, a través de la firma de un “Acuerdo de Alto Nivel”, que tomaría la forma de documento donde se definirían conjuntamente los términos de esta cooperación.

Recordemos que se consideraba fundamental que este Acuerdo pudiese ser firmado por responsables políticos de primer nivel por ambas partes y, además, que ello se hiciera dentro de un encuentro entre ambos países de un nivel semejante. Esto podría hacerse tanto en el marco de un Foro España-China como durante una visita de alto nivel.

Quinto paso: organización del “Foro por la Urbanización China-España”

La verdadera puesta en acción de esta cooperación vendría con la organización del que sería el primer Foro por la Urbanización entre ambos países. Como se ha señalado, este Foro se organizaría a través de los pilares institucional, empresarial y académico.

En lo que supondría la celebración del mismo en España, cuando correspondiera, sería organizado y pilotado por la Fundación Consejo España-China pero con la indispensable vinculación de una ciudad o región, que sería la responsable de la organización logística del mismo.

Como también hemos señalado, en paralelo a este Foro se celebraría la “Reunión de Alcaldes China-España”, en la misma ciudad y en el mismo momento, que estaría dirigida, por parte española, por la FEMP.

El Foro por la Urbanización entre los dos países sería el momento clave para definir la agenda común de trabajo para el próximo período y, además, sería el mecanismo de seguimiento de los progresos de esta cooperación ya que en el mismo se presentarían los avances de la cooperación empresarial, institucional y académica, así como las realizaciones prácticas de la cooperación entre ciudades.

El establecimiento del Foro como estructura de impulso, seguimiento, planificación y coordinación de esta cooperación es esencial. Esta cooperación debe adoptar la forma de “cooperación circular”, es decir que, partiendo del propio Foro, el trabajo conjunto entre los socios chinos y españoles se desarrolla y toma efectos a lo largo del tiempo, de forma continuada y estable, para luego volver de nuevo a volcar sus resultados en la siguiente edición del Foro donde, de nuevo, esta cooperación reflexiona, planifica y toma impulso, y así de forma sucesiva.

Sexto paso: Foro España-China

Un último aspecto a destacar es la vinculación de esta cooperación por la urbanización con el Foro España-China, pues la cooperación por la urbanización no es más que una pequeña parte de la relación bilateral, liderada por el Estado. Para asegurar un perfecto alineamiento y subordinación de la cooperación por la urbanización con las directrices de la relación bilateral, se buscará que en el Foro anual España-China se presente y analicen los resultados de la cooperación por la urbanización y que los agentes de esta participen del Foro bilateral.

En todo caso, el papel central de la Fundación Consejo España-China en ambos Foros es la máxima garantía de ese alineamiento entre ambos Foros y de la necesaria jerarquía que debe existir entre los mismos.

Como se ha visto en este apartado, la idoneidad de poner en marcha esta cooperación con China en el marco de la urbanización no requiere grandes esfuerzos, ni un proceso excesivamente complejo, pues se parte de muchos elementos ya existentes. Lo que se presenta como indispensable son aspectos más cualitativos, como el convencimiento de la conveniencia de enriquecer la relación España-China con este componente urbano, una firme determinación de los responsables de la política exterior española en relación a la puesta en marcha de esta cooperación y, además, la articulación de un

marco de trabajo que permita la implicación de instituciones y empresas en busca de objetivos fijados de común acuerdo.

(4) Conclusiones

A lo largo de los apartados anteriores hemos tratado de mostrar la importancia que para España tendría el establecer lo urbano como campo específico de cooperación con China. Del análisis de la cooperación que China está desarrollando con muchos países en este ámbito, hemos podido identificar una serie de elementos definitorios de este tipo de cooperación.

Una de las principales conclusiones que hemos alcanzado es que, para España, el establecimiento de esta cooperación no sólo sería beneficioso sino que, además, podría hacerse a través de un proceso sencillo, apoyándose en mecanismos ya existentes y en la incorporación de las lecciones que se entresacan de experiencias tomadas de otros países pero que serían fácilmente replicables.

Del trabajo realizado hemos visto cómo esa toma en consideración de lo urbano dentro de la cooperación bilateral con China tendría, además, otras dos derivadas:

- Por un lado, que esta cooperación sobre la urbanización aportaría un impulso a la cooperación bilateral tras una década desde la firma del acuerdo de Asociación Estratégica Integral y cuando existe un consenso en relación a la necesidad de reforzar esta con nuevos elementos que aporten más profundidad a la misma.
- Y, por otro lado, el hecho de que esta cooperación haría que la relación bilateral con China recibiera la fuerza que puede darle la acción de ciudades y regiones, cooperando lealmente con China de la mano del Estado.

En este mismo sentido, este Documento de Trabajo, aún centrado en la cooperación España-China, nos ha permitido tratar algunos elementos que, desbordando el ámbito de este documento, son merecidos de algunas reflexiones para la política exterior española:

- La necesidad de una mayor consideración de eso que hemos llamado la “diplomacia urbana” como elemento de la política exterior.
- El posible papel que esa cooperación por la urbanización puede tener, siguiendo lo planteado para China, en la relación de España con otros países, como la India, también sometidos a intensos procesos de urbanización. De esta forma, la experiencia que se pueda acumular en esta puesta en marcha de la cooperación urbana con China serviría, sin duda, para poder aplicar este mismo enfoque a otros países y áreas geográficas.

En todo caso, en el momento actual, no cabe duda de que es para el caso de China para el que resultan más aplicables estas reflexiones.

Además, España cuenta tanto con el interés de China en este campo como con los ingredientes básicos esenciales para que dicha cooperación se ponga en marcha: agentes que pueden hacer esta cooperación posible y empresas con conocimientos en los campos incluidos en la urbanización y de buenas prácticas urbanas que compartir y sobre las que cooperar.

Puede ser, por tanto, un buen momento para ver valorar la puesta en marcha de este proceso e intentar, con ello, que España pueda participar en mayor medida en ese gran proceso de cambio y desarrollo que es la urbanización en China.

Bibliografía

Ajuntament de Barcelona (2015), “Programa de Actuación Municipal 2012-2015”, http://governobert.bcn.cat/estrategiaifinances/sites/default/files/model_estrategic.pdf (último acceso 20/V/2015).

Ayuntamiento de Madrid (2011), “Plan Estratégico de Posicionamiento Internacional de la Ciudad de Madrid 2012-2015”, Área de Gobierno de la Vicealcaldía del Ayuntamiento de Madrid, <http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/Ayuntamiento/PEPI2.pdf> (último acceso 23/III/2016).

Cabestan, J.P. (2010), *La politique internationale de la Chine*, Sciences-Po, 2010.

China-Europe Forum (2013), *Meeting on the Prospect of EU-China Urbanisation Cooperation*, 3/IV/2013.

Chinese State Council (2009), *China's National New-type Urbanisation Plan 2014-2020*, marzo.

Conde de Saro, J. (2009), “La presencia española en la Expo Shanghai 2010”, *Anuario Asia-Pacífico*, Casa Asia, pp. 367-375.

D’Hooghe, I. (2010), “The Limits of China’s Soft Power in Europe. Beijing’s Public Diplomacy Puzzle”, *Clingendael Diplomacy papers*, nº 25, Netherlands Institute of International Relations-Clingendael.

Esteban, M. (2013), “EU-China: Strategic Partnership in the Making”, *Blog Elcano*, Real Instituto Elcano, 19/XII/2013.

Esteban, M. (2014), “¿Una nueva estrategia china para Europa?”, *Blog Elcano*, Real Instituto Elcano, 21/IV/2014.

EU-China Observer (2013a), “Successful Urbanisation: The Key to China’s Further Economic Cooperation and a Cornerstone for EU-China Cooperation”, *College of Europe*, nº 1, pp. 2-8.

EU-China Observer (2013b), “Round Table: EU-China Cooperation in the Field of Regional Development and Urbanisation”, *College of Europe*, nº 2, pp. 34-39.

- EU External Action Services (EEAS) (2012), “Joint Declaration on the EU-China Partnership on Urbanisation”, 3/IV/2012.
- EU External Action Services (EEAS) (2013), “The EU-China Comprehensive Strategic Partnership: Working for You”, Factsheet, 6/XI/2013, http://eeas.europa.eu/china/docs/20131106_eu-china_factsheet_en.pdf (último acceso 23/III/2016).
- EU External Action Services (EEAS) (2014), “Deepening the EU-China Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit”, declaración conjunta UE-China, 31/III/2014, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140331_02_en.pdf (último acceso 23/III/2016).
- Federación Española de Municipios y Provincias (2015), “El VII Foro España-China abre nuevas vías de cooperación local entre ambos países”, http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/GL_ContentidoDetalle/_sYcniRvuy5ljdklzogEJ5yAOE5Ky_DW9W-SAbPIfMlo (último acceso 23/III/2016).
- Fundación Consejo España-China (s.f.), “Fundación”, <http://www.spain-china-foundation.org/es/fundacion> (último acceso 23/III/2016).
- Fundación Consejo España-China (s.f.), “Futuros Líderes. Descripción”, <http://www.spain-china-foundation.org/es/descripcion> (último acceso 23/III/2016).
- Fundación Consejo España-China (s.f.), “Foros: Presentación”. <http://www.spain-china-foundation.org/es/presentacion> (último acceso 23/III/2016).
- Gonesh, A., y J Melissen (2005), *Public Diplomacy: Improving Practice*, Netherlands Institute of International Relations-Clingendael, diciembre.
- Jakobson, Linda, y Dean Knox (2010), “New Foreign Policy Actors in China”, Sipri Policy Paper, 26(IX/2010).
- Jauvadin, L. (2012), “The EU-China Partnership on Urbanisation: A Unique Political Platform to Deliver on the Promise of a Better City, Better Life”, Energy-efficient Building Conference, Shanghai, 1/VI/2012.
- Koen, V., R. Herd, X. Wang y T. Chalaux (2013), *Políticas for Inclusive Urbanisation in China*, OCDE, ECO/WKP, 82.
- La Porte, T. (2012), “Contribución de la acción diplomática de las ciudades a la Marca-País”, en *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*, Colección Escuela Diplomática, nº 18.
- López y Vidal, L. (2008), *La continuidad de la dimensión asiática en la política exterior española: más allá de la asociación estratégica*, España en Europa 2004-2008, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, nº 4, Institut Universitari d’Estudis Europeus, febrero.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2012), *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*, Colección Escuela Diplomática, nº 18.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2014), *Ley 2/2014, de 25 de marzo de la acción y del servicio exterior del Estado*, 26/III/2014, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/Documents/B OE-Ley%20Acci%C3%B3n%20y%20del%20Servicio%20Exterior%20del%20Estado%2026.03.14.pdf> (último acceso 23/III/2016).

Molina, I. (coord.) (2014), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Informe, nº 15, Real Instituto Elcano, febrero.

National Development and Reform Commission (NDRC) (2015), *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*, 1^a edición, marzo.

Niño, I. (2013), *Las ciudades chinas como actores de la política internacional. Caracterización a partir del caso de estudio de las grandes ciudades*, UOC.

Niño, I. (2014a), *La diplomacia pública urbana en las relaciones entre China y España: evolución y situación actual*, UOC.

Niño, I. (2014b), *La cooperación urbana en el marco de la relación China-UE: origen, desarrollo, motivaciones y situación actual*, INALCO-París.

Ríos, X. (2015), *El XIII Plan: antecedentes, contexto, contenidos y expectativas*, documento publicado en el 6º Simposio Internacional sobre política china, 20-30/XI/2015.

Van der Pluijm, Rogier, y Jan Melissen (2007), *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Relations-Clingendael.

World Bank (2012), "China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative High-income Society", The World Bank-DRC.

World Bank (2013), "Urban China: Towards Efficient, Inclusive and Sustainable Urbanization", The World Bank-DRC.

Zhimin, Chen (2005), *Coastal Provinces and China's Foreign Policy-making*, Fudan University.