



España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos

Mario Esteban (coord.) – Junio 2021

España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos

Mario Esteban (coord.) – Junio 2021



Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

© 2021 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos

Contenidos

Introducción

1. Un orden internacional inestable

- 1.1. El regreso de la rivalidad geopolítica
- 1.2. ¿Una relación triangular China-EE UU-UE?
- 1.3. La perspectiva española

2. Áreas de actuación

- 2.1. Gobernanza global
- 2.2. Comercio, inversión y finanzas
- 2.3. Nuevas tecnologías
- 2.4. Seguridad y defensa
- 2.5. Cambio climático
- 2.6. Cooperación al desarrollo
- 2.7. Derechos humanos y democracia
- 2.8. Igualdad de género
- 2.9. América Latina

3. Recomendaciones para España

Introducción

Desde que Mao y Nixon decidieran a principios de los años 70 del siglo pasado que era beneficioso intensificar la cooperación entre sus países, las relaciones entre Estados Unidos (EE UU) y China estuvieron marcadas durante más de cuatro décadas por un incremento sostenido de los vínculos bilaterales, con el paréntesis de la resaca dejada por la supresión del movimiento de la Plaza de Tiananmen. Durante los 20 primeros años, EE UU pensó que China era útil frente a la Unión Soviética. Durante los 20 siguientes, que podría enriquecerse con su desarrollo y moldearla acorde a sus intereses. Las autoridades chinas, por su parte, entendieron que la cooperación con EE UU les resultaba mucho más beneficiosa que la confrontación, siempre y cuando no se acabara con el sistema de partido-Estado. Su análisis se ha evidenciado correcto y este marco de relaciones ha permitido un crecimiento exponencial de las capacidades de China en todos los ámbitos y el mantenimiento del monopolio del Partido Comunista sobre el poder en este país.

El incremento de las capacidades económicas, tecnológicas y militares de China ha sido tal, que ha emergido como el único país que puede cuestionar la hegemonía estadounidense. Obama comenzó a tomar conciencia de ello, pero fue Trump quien dejó de ver el desarrollo de China como algo necesariamente positivo para EE UU y sustituyó la política de compromiso con China por otra más confrontacional, con claros elementos de contención más allá del ámbito militar. La Administración Biden evidencia que hay un consenso entre demócratas y republicanos sobre la necesidad de competir con China para mantener la hegemonía estadounidense. Xi Jinping, por su parte, aunque hubiera preferido que EE UU mantuviera su política de compromiso con China, ha contribuido con una política exterior más proactiva y asertiva que las de sus predecesores a fraguar la gran competencia geopolítica de nuestro tiempo.

La enorme transcendencia del devenir de la rivalidad entre EE UU y China, que la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 define como “el fenómeno central que viene marcando las relaciones internacionales”, hacía necesario plantear una reflexión reposada sobre el impacto en España de dicha competencia sus posibles vías de evolución y las medidas que sería deseable adoptar desde nuestro país para intentar influir en su desarrollo ulterior o, cuanto menos, adaptarnos a su evolución para garantizar el bienestar de los españoles. Este es, por tanto, un informe con una clara vocación práctica y orientado a la toma de decisiones, que aspira a dinamizar el debate entre el sector público y la sociedad españoles sobre un tema de gran transcendencia para el futuro de nuestro país, pero que aún no ha recibido la atención debida.

Este documento se divide en tres partes. En la primera se analizan los efectos de la confrontación entre EE UU y China sobre el orden internacional vigente, enfatizando los riesgos que conlleva para el multilateralismo y la globalización; la forma en que la Unión Europea (UE) está reaccionando y puede reaccionar a este proceso, subrayando la importancia de mantener una posición cohesionada entre sus Estados miembros; y los

condicionantes desde los que parte España para encarar este reto geopolítico y estratégico. La segunda parte profundiza, sin afán de exhaustividad, en aquellas áreas en las que se ha considerado que la rivalidad entre estas dos grandes potencias tiene unas repercusiones particularmente relevantes para España. El informe concluye con una parte de carácter prescriptivo, presentando una serie de propuestas para que España afronte esta tensión geopolítica de forma que defienda sus intereses y valores con las máximas garantías posibles.

Este informe no se ha limitado a centrarse en tres Estados, los dos que protagonizan la rivalidad y España, sino que ha tenido en cuenta a otros muchos actores que son fundamentales en las relaciones exteriores de España. Por un lado, incorporando a actores que no son de ninguno de estos tres países, pero que influyen significativamente sobre la confrontación sinoestadounidense, la manera en que dicha confrontación influye sobre España y la forma en que España se posiciona ante ella. Entre otras cosas, porque dicha rivalidad también se manifiesta en terceros países y en foros multilaterales. La máxima expresión de este fenómeno es la UE, que mediatiza muchas de las repercusiones de esta rivalidad geopolítica sobre España, y las respuestas que puede ofrecer nuestro país. Por otro, teniendo en cuenta a numerosos actores de la sociedad española, pues ellos protagonizan gran parte de la acción exterior de España.

Este trabajo es un esfuerzo colectivo en cuya elaboración, además de Mario Esteban, también han participado Jessica Almqvist, Ugo Armanini, Félix Arteaga, Enrique Feás, Carlota García Encina, Lara Lázaro, Carlos Malamud, Ignacio Molina, Mira Milosevich-Juaristi, Rogelio Núñez, Iliana Olivie, Andrés Ortega, Miguel Otero Iglesias, Luis Simón, María Solanas y Federico Steinberg. Asimismo, quiero reconocer las valiosas aportaciones de los participantes en las sesiones del Grupo de Trabajo sobre las relaciones hispano-chinas del Real Instituto Elcano y del programa China en profundidad, coorganizado por el Real Instituto Elcano y la Fundación Consejo España-China, especialmente de los siguientes ponentes: Carlos Alonso Zaldívar, Narcís Cardona, Claudio Feijoó, Alicia García Herrero, Yue Lin, Emiliano López-Atxurra, María Martín-Prat, Carisa Nietzsche, John Seaman, Fidel Sendagorta y Adam Tooze. También quiero transmitir mi agradecimiento a Lucía Salinas por su ayuda durante su estancia de prácticas.

1 Un orden internacional inestable

La rivalidad entre EE UU y China condiciona el orden internacional actual y lo seguirá haciendo en el futuro previsible, con implicaciones políticas, económicas y de seguridad a escala mundial. Este capítulo analiza tres cuestiones clave para poder comprender el impacto de esta creciente rivalidad entre EE UU y China sobre España y para contextualizar las recomendaciones necesarias para poder afrontar eficazmente esta dinámica. En primer lugar, el peso cada vez mayor que está adquiriendo la rivalidad geopolítica dentro de la escena internacional y sus consecuencias desestabilizadoras. En segundo lugar, las tensiones que esto plantea para una UE que aún no sabe si será capaz de actuar como un actor homogéneo o se dividirá a la hora de posicionarse frente al gran desafío estratégico de nuestro tiempo. En tercer lugar, los condicionantes desde los que parte España a la hora de reaccionar ante la confrontación entre estas dos grandes potencias.

1.1. El regreso de la rivalidad geopolítica

La reemergencia de China está produciendo un impacto dramático sobre el orden internacional, al situarse como la única potencia capaz de cuestionar la hegemonía estadounidense imperante desde el final de la Guerra Fría.¹ Además, a diferencia de la Unión Soviética, China no solo puede suponer un desafío militar e ideológico para EE UU, sino también económico y tecnológico.²

Desde que las autoridades chinas lanzasen a finales de los años 70 del siglo pasado la política de reforma y apertura, este país ha experimentado un desarrollo socioeconómico sin precedentes, pasando de ser un país rural y aislado, con una economía planificada basada en actividades de bajo valor añadido, a convertirse en la mayor economía por paridad de poder adquisitivo (PPA), el mayor exportador y uno de los mayores financiadores e inversores exteriores del mundo. Este creciente peso económico, se ha traducido también en un espectacular aumento de sus capacidades científicas, tecnológicas y militares. Además, China ha sido capaz de reducir sustancialmente la brecha entre sus capacidades y las de EE UU siguiendo un modelo político y económico diferentes al del hegemón y sus aliados, lo que agudiza el sentimiento de amenaza que surge en las potencias tradicionales por el vertiginoso aumento del poder de China.³ Esto se ha intensificado todavía más bajo el mandato de Xi Jinping, debido a un reforzamiento del carácter autoritario del régimen del Partido Comunista de China (PCC). Por ejemplo, con la abolición del límite de dos mandatos en la jefatura del Estado y el deterioro de las libertades en Hong Kong y Xinjiang.

1 Lowy Institute (s.f.), *Asia Power Index*, <https://power.lowyinstitute.org/>.

2 Graham Allison (2017), *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?*, Houghton Mifflin Harcourt; Thomas J. Christensen (2015), *The China challenge: Shaping the choices of a rising power*, WW Norton & Company.

3 Claudio Feijóo González (2021), *El gran sueño de China. Tecno-Socialismo y capitalismo de Estado*, Tecnos, Madrid.

Xi Jinping también ha dado un giro sustancial a la política exterior china, que ha pasado a ser mucho más proactiva y asertiva que la implementada por sus predecesores desde la represión de las protestas de la plaza de Tiananmen en 1989.⁴ Las autoridades chinas han sustituido su anterior política internacional de perfil bajo, que les permitía centrarse en sus desafíos domésticos, por una política de gran potencia orientada a maximizar su influencia dentro de la comunidad internacional. Esto resulta particularmente visible tras el lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (2013) y la fundación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (2014). La China de Xi se presenta de esta forma como una potencia capaz de defender sus intereses nacionales, a la vez que puede servir de modelo para otros países, y como un líder a la hora de contribuir a la provisión de bienes públicos globales.

Aunque siempre hay que ser prudentes al hacer prospectiva, existe un amplio consenso al indicar que el potencial de crecimiento de China es mucho mayor que el de EE UU. Esto se traduce, por ejemplo, en la expectativa de que el Producto Interior Bruto (PIB) chino, medido en dólares corrientes, supere al de EE UU en menos de una década, y que sea un 50% mayor en 2050.⁵ Para entonces, la hoja de ruta oficial de Pekín apunta que China será un país con un poder nacional puntero y un Ejército de primera clase. Esto es compatible con que sus capacidades sigan estando muy por detrás de las que suman EE UU y sus aliados, especialmente si las analizamos en términos netos y cualitativos.⁶

La formación de alianzas ha sido históricamente uno de los elementos clave de la rivalidad entre las grandes potencias. Así sucedió también en el ejemplo histórico más reciente, la Guerra Fría, por lo que es necesario tener en cuenta este factor al analizar la confrontación entre China y EE UU. Mientras EE UU mantiene una tupida red de alianzas y tratados militares, y despliega su actividad diplomática para crear un frente común con la UE y con Australia, India y Japón (en el marco del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral), Pekín es mucho más reacio a establecer alianzas formales. El único tratado de defensa que tiene suscrito China es con Corea del Norte. En este sentido, Rusia y China, dos países revisionistas en abierto desacuerdo con un orden internacional dominado por EE UU, están sólidamente alineados, pero prefieren relaciones transaccionales porque históricamente desconfían uno del otro, y porque sólo así pueden conservar lo que ambos aprecian por encima de todo: la plena soberanía en la política exterior e interior. La constelación de alianzas de EE UU supone, por tanto, un factor que contribuye a inclinar todavía más a su favor la relación de fuerzas que mantiene con China.

4 Mario Esteban (2017), "La política exterior de Xi Jinping tras el 19º Congreso: China quiere un papel central en la escena global", ARI, nº80/2017, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari80-2017-esteban-politica-exterior-xi-jinping-19-congreso-china-quiere-papel-central-escena-global.

5 PWC (2017), *The long view: how will the global economic order change by 2050?*, p. 68, <http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf#page=68>.

6 Michael Beckley (2018), "The power of nations: Measuring what matters", *International Security*, vol. 43, no. 2, pp. 7–44, https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00328; David C. Gompert, Astrid Stuth Cevallos y Cristina L. Garafola (2016), *War with China: Thinking Through the Unthinkable*, RAND corporation, Santa Monica, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1140.html.

En cualquier caso, China es percibida en EE UU como un rival formidable, como evidencia el cambio de su estrategia hacia el gigante asiático. La administración Trump sustituyó la política de compromiso vigente desde Nixon por otra más confrontacional, con claros elementos de contención. Este hecho no ha cambiado con la Administración Biden. El nuevo consenso hacia China en Washington considera que se había exagerado la capacidad de EE UU para influir sobre el sistema político chino y que este país no se estaba liberalizando ni política ni económicamente.⁷ Las relaciones bilaterales han dejado de interpretarse casi exclusivamente como una palanca de presión y de cambio sobre China para verse también como una vulnerabilidad de EE UU, debido a su dependencia del gigante asiático en varias áreas. Por tanto, el estrechamiento de las relaciones bilaterales y el desarrollo de China dejaron de ser vistos como positivos en sí mismo para EE UU, ya que esto no se traducía en una transformación de China acorde con los valores e intereses norteamericanos, sino en el empoderamiento de una potencia ascendente y revisionista. Esto se plasmó en la Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2017, que identificaba a China como la mayor amenaza para el liderazgo estadounidense, gracias a que sus líderes explotaban de manera injusta, pero eficaz, unas reglas de juego que no respetaban, pero les beneficiaban.⁸ La directiva interina de seguridad nacional, publicada por la Casa Blanca de Biden en marzo de 2021, continúa en esta línea e identifica a China como el único Estado capaz de amenazar el sistema internacional de forma sostenida. El propio Biden ha advertido de que debemos esperar una “competencia extrema” entre EE UU y China en los próximos años.⁹

Esto está llevando a una política de desacoplamiento con China, especialmente en el ámbito tecnológico, que está continuando Biden de manera más selectiva. Aquí hay que ser cautos a la hora de dar por sentado el efecto de dichas políticas sobre la economía real y que estas tensiones entre EE UU y China tengan a estas dos potencias como principales perjudicados. Valgan de ejemplo que el *stock* de inversión acumulado bilateral entre estos dos países y el flujo bilateral de inversiones creció en 2019 respecto a 2018;¹⁰ que la primera fase del acuerdo comercial entre EE UU y China perjudicaba a las exportaciones de otros países hacia China; y que las exportaciones norteamericanas se están beneficiando de las sanciones impuestas por China contra Australia precisamente por seguir la estela de EE UU y abanderar la petición de una investigación internacional independiente del origen del COVID-19 en China.¹¹

7 Mario Esteban (2020), “Biden no es Trump, tampoco en lo que concierne a China”, ARI, nº131/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari131-2020-esteban-biden-no-es-trump-tampoco-en-lo-que-concierne-a-china.

8 Estados Unidos de América, Casa Blanca (2017), *National Security Strategy of the United States of America*, XII/2017, Washington, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

9 Joseph R. Biden (2021), *Renewing America's Advantages: Interim National Security Strategic Guidance*, III/2021, Washington, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

10 Andres B. Schwarzenberg y Karen M. Sutter (2021), *U.S.-China Investment Ties: Overview*, Congressional Research Service, Washington, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11283.pdf>.

11 Su-Lin Tan (2021), “US exports to China grow at ‘expense’ of Australia after Beijing’s trade ban”, *South China Morning Post*, 19/V/2021, <https://www.scmp.com/economy/global-economy/article/3133952/us-exports-china-grow-expense-australia-after-beijings-trade>.

Ante este posible desacoplamiento entre la economía china y la de EE UU y sus aliados, Pekín ha reaccionado con la estrategia de la circulación dual, orientada a reducir la dependencia del desarrollo económico de China del exterior, especialmente de países no afines geoestratégicamente.¹² Además, la respuesta de su diplomacia para gestionar estas tensiones se basa en dos principios, el de “diplomacia de gran potencia con características chinas” (*zhonguo tese daguo waijiao*) y el del “nuevo modelo de relaciones entre grandes potencias” (*xinxing daguo guangxi*). Ambos están orientados a evitar la confrontación directa con EE UU a la vez que se va aumentando el espacio internacional de China y el reconocimiento de sus intereses por el resto de la comunidad internacional. La diplomacia de gran potencia implica aceptar ante la comunidad internacional que China no es un país en desarrollo al uso, sino que también es una gran potencia y está dispuesta a asumir las responsabilidades que le corresponden como tal. En este sentido, se subraya que estas contribuciones deben hacerse en el marco de Naciones Unidas, a la que se le confiere un papel central para acometer desafíos esenciales para la comunidad internacional como el cambio climático y la biodiversidad, salud, operaciones de mantenimiento de la paz y no-prolifерación nuclear. Asimismo, se enfatiza que China no aspira a servir de modelo para otros países y nunca buscará la hegemonía, ni su beneficio a expensas de los intereses de otros Estados. En esta línea, Pekín propone a las otras grandes potencias una nueva forma de relacionarse basada en el respeto y el beneficio mutuo y la igualdad, en vez de en el hegemonismo y en la confrontación, y en las asociaciones en lugar de en alianzas. Este tipo de relaciones entre grandes potencias implica que cada una reconoce los intereses nacionales fundamentales del resto, lo que en el caso de China se materializa en su objetivo de alcanzar de forma pacífica un desarrollo socioeconómico similar al de las potencias tradicionales a la vez que defiende firmemente su soberanía, su integridad territorial, y su seguridad.¹³

Esta narrativa de la diplomacia china no está evitando el deterioro de la relación bilateral entre los dos Estados más poderosos de nuestro tiempo, que está contribuyendo a la fragmentación del orden internacional y a la securitización de las relaciones internacionales. Esta autoimagen de China como una potencia benigna es rechazada por EE UU, entre otros países, que afrontan un dilema de seguridad muy intenso por el rápido aumento de las capacidades de China. Esto genera una enorme tensión sobre la globalización y las instituciones multilaterales que articulan la colaboración de la comunidad internacional frente a los grandes retos globales, como el cambio climático, la pandemia, o la lucha contra la pobreza, y los consiguientes riesgos para la prosperidad y la seguridad de la humanidad.¹⁴

La competencia tecnológica aparece como un factor clave dentro de las dinámicas de transición de poder al conferir al líder tecnológico mundial una posición competitiva dentro de la economía global y unas capacidades militares superiores. De ahí que este campo sea especialmente activo en la actual confrontación entre EE UU y China, como evidencian diferentes iniciativas americanas orientadas a la contención del avance

12 Feiteng Zhong (2021), “‘双循环’新发展格局与中国对外战略的升级” [“‘Dual Circulation’ and the New Horizon of China’s Foreign Strategy”], *外交评论 [Foreign Affairs Review]*, vol. 38, p. 1–36, <https://doi.org/10.13569/j.cnki.far.2021.02.001>.

13 Mario Esteban, 2017, “La política exterior de Xi Jinping tras el 19º Congreso: China quiere un papel central en la escena global”, Real Instituto Elcano.

14 Fidel Sendagorta (2020), *Estrategias de poder: China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*, Deusto.

tecnológico chino.¹⁵ China no ha conseguido, al menos por el momento, acabar con su dependencia de alta tecnología extranjera en algunos sectores como el de los semiconductores más avanzados. Sólo el 16% de los semiconductores utilizados en China se producen en aquel país y solo la mitad por compañías chinas, que en términos de desarrollo tecnológico están una década por detrás de los fabricantes internacionales más punteros.¹⁶ Está por ver si un eventual desacoplamiento entre un ecosistema tecnológico con centro en EE UU y otro centrado en China puede lastrar significativamente el desarrollo tecnológico chino o darle un espaldarazo al forzar a Pekín a redoblar la apuesta por sus propias tecnologías.

Desde de una perspectiva geoestratégica, Asia-Pacífico constituye el punto focal de la rivalidad sino-estadounidense. Ambos países promueven visiones y sistemas de seguridad regionales diametralmente opuestos y consideran sus acciones de manera reactiva frente a la inestabilidad generada por el otro.¹⁷ China considera el reposicionamiento de EE UU hacia la región y su sistema de alianzas como factores desestabilizadores y promueve una nueva arquitectura de seguridad que los excluye como potencia extrarregional.¹⁸ Por el contrario, en Washington se interpreta el reforzamiento de sus alianzas en la región del Indo-Pacífico como una respuesta natural a una actitud más agresiva por parte de China, identificada como el mayor desafío para la seguridad regional y el orden internacional.¹⁹

Independientemente de cuál sea el resultado final de esta competencia hegemónica, parece evidente que no se dirimirá en el corto plazo y que va a marcar el panorama internacional de las próximas décadas, obligando al resto de actores internacionales a convivir con ella.

1.2. ¿Una relación triangular China-EE UU-UE?

En el marco de esta confrontación sino-estadounidense que tensiona el orden internacional multilateral, tanto EE UU como China están presionando sobre Europa para que se posicione de manera acorde a sus intereses, recurriendo incluso a la diplomacia coercitiva. Estas presiones se prevén más frecuentes si se intensifica la confrontación entre EE UU y China y serán tanto de carácter político como económico. Por ejemplo, a través de la reducción de la cooperación en materia de seguridad y defensa, y la imposición de aranceles, restricciones al comercio, sanciones y controles extraterritoriales a la exportación.

15 Andrés Ortega Klein (2020), *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations. Part 1: Tech, Values, and Competition*, Center for Strategic and International Studies, Washington, <https://www.csis.org/analysis/us-china-race-and-fate-transatlantic-relations>; Yan Xuetong (2021), “数字时代初期的中美竞争双循环” [“Competencia sino-estadounidense en los inicios de la era digital”], *国际政治科学 [Quarterly Journal of International Politics]*, n°21, p. 24–55, <https://doi.org/10.16513/j.cnki.qjip.2021.0003>.

16 Andrés Ortega Klein (2020), *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations. Part 1: Tech, Values, and Competition*, Center for Strategic and International Studies.

17 Jim Garamone (2019), “U.S. Competition With China Ongoing Challenge”, Departamento de Defensa de los Estados Unidos, 1/X/2019, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1976756/us-competition-with-china-ongoing-challenge/>.

18 Adam P. Liff (2018), “China and the US Alliance System”, *The China Quarterly*, vol. 233, p. 137–165, <https://doi.org/10.1017/S0305741017000601>.

19 Anthony H. Cordesman (2019), *China and the U.S.: Cooperation, Competition and/or Conflict: An Experimental Assessment*, Center for Strategic and International Studies, Washington, p. 39, 42–44, 49–50, 53, 59.

Ante ese panorama, tanto la UE como sus Estados miembros comenzaron hace ya algún tiempo a articular un giro que se ha plasmado, al menos, en tres hitos: la adopción de una doctrina general más realista (sintetizada en el “pragmatismo basado en principios” [en inglés *principled pragmatism*] acuñado por la Estrategia Global de la UE lanzada en junio de 2016),²⁰ la calificación de China como competidor económico y rival sistémico a principio de 2019,²¹ y la adopción a final de ese mismo año de un enfoque geopolítico por parte de la Comisión incluyendo un debate sobre la necesidad de mayor autonomía estratégica frente a EE UU y China (reduciendo la dependencia de la cooperación militar estadounidense, pero también de los suministros provenientes de China en áreas sensibles como la sanitaria o el 5G).

La forma en la que la UE afronte la creciente rivalidad estratégica entre las dos potencias tendrá un enorme impacto sobre su futuro. La decisión dependerá en gran parte de las relaciones que mantienen la UE y sus Estados miembros con EE UU y China, que han experimentado importantes vaivenes en los últimos años.²² Las autoridades europeas son conscientes de ello, de ahí que el debate conceptual inicial sobre la necesidad de una mayor autonomía estratégica europea esté dando lugar a un análisis más detallado sobre los productos y sectores en los que hay una mayor dependencia europea del exterior. Caben resaltar en este sentido los estudios recientes de la Comisión Europea, destacando las dependencias existentes en ámbitos clave para la transición verde y digital como como son las tierras raras, las baterías eléctricas, los ingredientes farmacéuticos activos, tecnología para la producción del hidrógeno verde, los semiconductores, la nube y las tecnologías punta como la inteligencia artificial.²³ Mucha de esa dependencia es con China, sobre todo en tierras raras y equipos electrónicos, pero también con EE UU en nuevas tecnologías.

EE UU es el aliado militar y el socio económico más importante de la UE y un país con valores compartidos, enormes afinidades culturales y estrechos vínculos sociales. Veintidós Estados miembros de la UE forman parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y esta alianza militar, liderada por EE UU, es fundamental para su defensa. El paraguas de seguridad que les ofrece EE UU a través de este sistema de defensa colectiva es irremplazable dada la brecha existente entre las capacidades militares estadounidenses y las del resto de miembros. Esta cooperación en defensa es particularmente valorada por los países que tienen una alta percepción de amenaza de Rusia y por Grecia, por sus tensiones con Turquía, y tiene su expresión más visible en la presencia permanente de tropas norteamericanas en su

20 Unión Europea (2016), *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, VI/2016, p. 12, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf.

21 Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2019), *UE-China – Una perspectiva estratégica*, JOIN (2019) 5 final, 12/III/2019, Estrasburgo, p. 1, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf.

22 Mario Esteban, Miguel Otero-Iglesias, Una Aleksandra Bērziņa-Čerenkova, Alice Ekman, Lucrezia Poggetti, Björn Jerdén, John Seaman, Tim Summers y Justyna Szczudlik (eds.) (2020) *Europe in the Face of US-China Rivalry*, European Think-tank Network on China.

23 Ver la actualización de la Estrategia Industrial 2020 de la Comisión Europea del 5 de mayo de 2021 y los documentos que la acompañan. “Updating the 2020 Industrial Strategy: towards a stronger Single Market for Europe’s recovery” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1884. Sobre todo el análisis de las dependencias y capacidades estratégicas: “Strategic dependencies and capacities” <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategic-dependencies-capacities.pdf>

territorio. Incluso los Estados miembros que no forman parte de la OTAN (Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda y Suecia), mantienen una cooperación en seguridad y defensa mucho más intensa con EE UU que con China.

En el ámbito económico, los lazos comerciales y financieros que mantiene la UE con EE UU son significativamente mayores que los que tiene con China. Para la mayoría de los Estados miembros, EE UU sigue siendo un mercado, un destino para la inversión y un inversor significativamente mayor. Esta brecha es particularmente evidente en el campo de la inversión, como evidencia el *stock* acumulado durante décadas entre los dos lados del Atlántico. También existe una importante dependencia tecnológica de muchos Estados miembros de la UE de las empresas estadounidenses. Esto es evidente en los servicios de Internet como las plataformas digitales (Google, Netflix, Amazon, Airbnb, etc.).

Figura 1. Posiciones de IED de Estados miembros de la UE con China y EE UU (% del total), 2019

	China saliente	China entrante	EE UU saliente	EE UU entrante	Total China ^(v)	Total EE UU ^(v)	Diferencia ^(vii)
Alemania ⁽ⁱ⁾	5,5	1,4	18,4	22,4	4	19,9	-15,9
Austria ⁽ⁱⁱ⁾	1,7	0,6	5,9	7	1,2	6,4	-5,2
Dinamarca	2,2	0,1	11,4	3,7	1,5	8,6	-7,2
Eslovaquia	1,6	0	0,5	1,1	<0,1	1,1	-1
España	0,6	0,4	16,3	4,4	0,5	9,7	-9,3
Finlandia ⁽ⁱⁱⁱ⁾	0,4	10,4	2,6	11,9	4,1	6,1	-2
Francia	2,1	1,4	15,9	19,2	1,9	17,1	-15,2
Grecia	0,1	0,9	18,5	2,8	0,7	17,5	-6,8
Hungría ^(iv)	0,1	2,6	5,5	13,9	2	18,5	-9,8
Italia	2,1	1,2	7,9	10,8	1,7	9,2	-7,5
Letonia	0	0,2	3,5	0,9	0,2	1,1	-1
Países Bajos	1	0,3	15,1	14,5	0,7	14,9	-14,1
Polonia	0,7	0,5	2,1	9,9	0,5	9,1	-8,6
Portugal	0	1,8	2	1,3	1,3	1,5	-0,2
República Checa	0,9	0,6	1,4	6,5	0,7	5,5	-4,8
Suecia	3,1	2,8	15,2	6,7	3	11,4	-8,4

Fuente: elaboración propia, OECD.stat. (i) Alemania: Datos de 2018. (ii) Banco Nacional de Austria. (iii) IDE entrante: Banco de Finlandia. (iv) Banco Nacional de Hungría. Datos de 2018 excepto "China saliente" y "EE UU saliente" (datos de 2019). (v) Redondeado a la décima más cercana. (vi) La última columna muestra la diferencia entre la participación de China y EE UU en la IED total (entrante y saliente) de cada país. Al ser redondeada, puede diferir del valor obtenido al restar "Total EE UU" de "Total China".

Además, los vínculos de la sociedad europea con la estadounidense también son mucho mayores que los que mantiene con la china y se fundamentan sobre un sustrato de valores compartidos en asuntos tan centrales como sus modelos de organización política y económica, que han evolucionado de forma paralela durante los últimos 250 años. Valgan de ejemplo ilustrativo algunos datos sobre investigación académica o cooperación sobre patentes de la UE con China y EE UU. Estudios del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, a partir de la base de datos *Scopus*, muestran que el volumen de publicaciones conjuntas entre la UE y EE UU es casi seis veces mayor que entre la UE y China. Datos más recientes del *Nature Index* sobre publicaciones académicas conjuntas también sugieren un mayor nivel de colaboración científica con EE UU, con una cuota combinada de 7.115,72 puntos, que con China, 2.445,33 puntos.²⁴ Asimismo, la cuota china media en el total de patentes europeas con un coinventor extranjero no ha llegado a alcanzar el 10% durante el período 2007–2016, ya sea dentro del sistema de la Organización Europea de Patentes (EPO), o en el marco de la misma bajo el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT). Para EE UU, esta cifra ha superado el 43% y el 46% para la EPO y la vía internacional-PCT, respectivamente.²⁵ Este es el fruto de la experiencia formativa y laboral de numerosos europeos y norteamericanos, cuya trayectoria vital los vinculan con los dos lados del Atlántico. Por el contrario, es mucho más infrecuente encontrar élites europeas con vivencias similares en China y élites chinas con vivencias similares en la UE, lo que no es de extrañar teniendo en cuenta cómo estas sociedades se dieron la espalda durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX. Entre el conjunto de la población de la UE, también se manifiestan actitudes claramente más favorables hacia EE UU que hacia China, cuya imagen se ha deteriorado de manera sostenida en los últimos años y en particular en el contexto de la pandemia.²⁶

Todos estos elementos que vinculan a EE UU y a la UE hacen que los líderes europeos sigan identificando a EE UU como su principal aliado fuera de la Unión. Esta visión se ha reforzado tras la vuelta de la Casa Blanca al multilateralismo y al aprecio de la relación con los aliados europeos con la llegada de Biden, rápidamente aprovechada a este lado del Atlántico para intentar reactivar la cooperación con el envío de una propuesta de agenda.²⁷ Una de las posibles áreas de colaboración es el “desafío estratégico presentado por la creciente asertividad internacional de China”, institucionalizada a través del Diálogo UE-EE UU sobre China.

24 Nadir Preziosi, Peter Fako, Hristo Hristov, Koen Jonkers y Xabier Goenaga Beldarrain (eds.) (2019), *China: Challenges and Prospects from an Industrial and Innovation Powerhouse*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, p. 7, <http://dx.doi.org/10.2760/445820>; Springer Nature (2021), *Nature Index 2021*, <https://www.natureindex.com>.

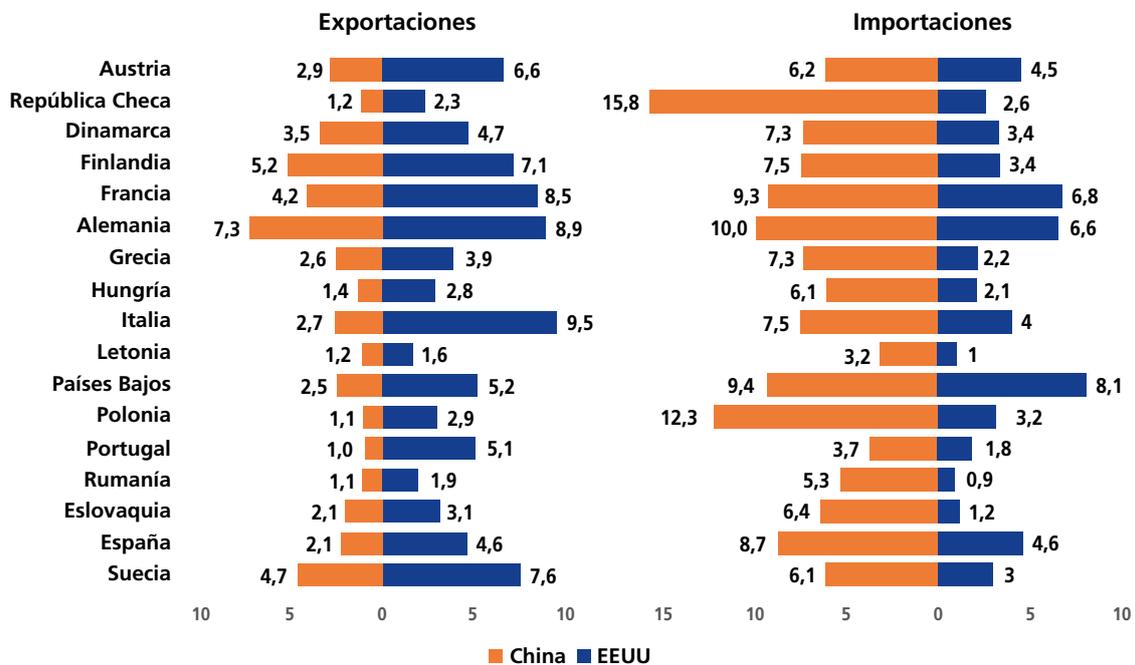
25 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s.f.), *International co-operation in patents*, <https://stats.oecd.org/>.

26 Richard Q. Turcsányi, Matej Šimalčík, Kristína Kironská, Renáta Sedláková et al. (2020), European public opinion on China in the age of COVID-19: Differences and common ground across the continent, Universidad de Palacký y Central European Institute of Asian Studies, https://ceias.eu/wp-content/uploads/2020/11/COMP-poll-report_3.pdf; Ties Dams, Xiaoxue Martin y Vera Kranenburg (eds.) (2021), *China's Soft Power in Europe: Falling on Hard Times*, European Think-tank Network on China, <https://www.clingendael.org/publication/chinas-soft-power-europe-falling-hard-times>.

27 Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2021), *A new EU-US agenda for global change*, JOIN (2020) 22 final, 2/XII/2020, Bruselas, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf.

Las relaciones de la UE y sus Estados miembros con China están mucho más encapsuladas en el ámbito económico que las que mantienen con EE UU. Muchas autoridades europeas interpretan las relaciones con China fundamentalmente desde la óptica de las oportunidades económicas. Para la mayoría de los Estados miembros, China es ya su mayor socio de fuera de la Unión en el comercio de bienes y una fuente de inversiones atractiva.

Figura 2. Exportaciones e importaciones de bienes con China y EE UU (% del total), 2019



Fuente: elaboración propia, Base de datos sobre estadísticas de comercio de bienes de Naciones Unidas (Comtrade).

Además, hay un amplio consenso en que China tiene mejores perspectivas de crecimiento y desarrollo que los socios tradicionales, lo que incrementa el atractivo del estrechamiento de los lazos con el gigante asiático. Asimismo, la UE y muchos gobiernos nacionales identifican a China como un socio imprescindible para afrontar algunos de los principales desafíos de la agenda global como el cambio climático o la proliferación de armas de destrucción masiva. Así quedaba recogido, por ejemplo, en el documento publicado en 2013 para guiar el desarrollo de las relaciones entre la UE y China, la *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*.²⁸

28 Unión Europea y República Popular China (2013), *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*.

Sin embargo, en los últimos años la reemergencia de China ha generado en la UE preocupaciones similares a las experimentadas en EE UU, especialmente en lo concerniente a que su desarrollo e integración en las organizaciones y foros multilaterales no ha conllevado un proceso de liberalización política y económica acorde a las expectativas europeas. El rápido crecimiento socioeconómico de China ha cristalizado en un tecno-autoritarismo que recurriendo al capitalismo de Estado permite competir a sus empresas de forma desleal desde la lógica del capitalismo de mercado, favoreciendo sus esfuerzos por alcanzar el liderazgo en sectores tecnológicos clave de la cuarta revolución industrial; y en un incremento de la capacidad de China para presentarse como una potencia normativa alternativa a las potencias tradicionales. De ahí que la UE, como se ha mencionado anteriormente, haya pasado desde marzo de 2019 a definir oficialmente a China, además de como socio, también como un “competidor económico en busca de liderazgo tecnológico” y “rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza”.²⁹ Esta variedad de matices en la posición de la UE hacia China ha quedado nitidamente evidenciada en los vaivenes del Acuerdo de Inversiones UE-China, que tras siete años de negociaciones se firmó el 30 de diciembre de 2020 y cuya ratificación ha quedado congelada en menos de seis meses por el apoyo masivo del Parlamento Europeo a una resolución que exige el levantamiento de las sanciones impuestas por el gobierno chino contra cinco de sus miembros como prerrequisito para estudiar la ratificación del acuerdo.

Este giro en la estrategia de la UE hacia China no implica que sus Estados miembros tengan una aproximación homogénea, como evidencian sus discrepancias en asuntos como el uso de proveedores chinos en el despliegue de redes 5G, la participación en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, la Cooperación entre China y los Países de Europa Central y Oriental, la llegada de inversión china y las disputas en el Mar del Sur de China.³⁰ Sea como fuere, estas discrepancias no han impedido que haya consensos muy significativos a la hora de posicionarse ante la rivalidad estratégica entre EE UU y China sobre la conveniencia de promover el multilateralismo y evitar la bipolarización del orden internacional. De esta forma se pretende conjugar el mantenimiento de una cooperación privilegiada con EE UU, en seguridad y defensa y en el establecimiento de las normas y estándares internacionales, con la posibilidad de beneficiarse del dinamismo de la economía china.³¹ Esta estrategia a dos bandas ha vuelto a evidenciarse en los últimos meses con la firma del Acuerdo de Inversiones Unión Europea-China en diciembre de 2020 y la imposición coordinada con EE UU de sanciones contra funcionarios y entidades chinas por la violación de los derechos humanos de la población uigur en Xinjiang el 22 de marzo de 2021. Además, otro elemento común en la posición de los Estados miembros es que, en este juego a dos bandas, ninguno se está posicionando del lado de China a expensas de EE UU, al que todos perciben como un aliado estratégico e indispensable.

29 Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2019), *UE-China – Una perspectiva estratégica*, p. 1.

30 Brigitte Dekker y Maaïke Okano-Heijmans (2019), “Europe’s Next Move and the US-China Standoff. In the face of the US-China trade-tech standoff, there’s need for EU action”, *The Diplomat*, 4/X/2019, <https://thediplomat.com/2019/10/europes-next-move-and-the-us-china-standoff/>; Julianne Smith y Torrey Taussig (2019), “The Old World and the Middle Kingdom: Europe Wakes Up to China’s Rise”, *Foreign Affairs*, vol. 98, nº5, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-08-12/old-world-and-middle-kingdom>.

31 Mario Esteban, Miguel Otero-Iglesias, Una Aleksandra Bērziņa-Čerenkova, Alice Ekman, Lucrezia Poggetti, Björn Jerdén, John Seaman, Tim Summers y Justyna Szczudlik (eds.) (2020) *Europe in the Face of US-China Rivalry*, European Think-tank Network on China.

De todas formas, el resultado de esta confrontación entre EE UU y China está lejos de haberse dirimido. De ahí que lo más probable es que la UE y sus Estados miembros vayan a seguir recibiendo presiones por parte de otros actores para posicionarse en este asunto de manera afín a sus intereses. Dichas presiones previsiblemente se incrementarán cuanto mayor sea la intensidad de la confrontación entre EE UU y China. Aquí el primer y mayor desafío para la UE será mantener una posición común entre sus Estados miembros, lo que le permitiría a la UE ser un actor y no un mero espectador en este proceso. Es más, la existencia de discrepancias profundas entre los Estados miembros a la hora de tomar posición sobre este asunto podría ser un riesgo existencial para la propia UE.

De los cuatro posibles escenarios que se presentan, la UE actuaría de forma suficientemente homogénea para garantizar su supervivencia en los tres primeros.³² El primer escenario sería el alineamiento con EE UU (aunque algunos Estados miembros se mantuvieran neutrales), motivado por afinidades en principios y valores, el papel central de EE UU en la seguridad europea, y los profundos vínculos económicos y sociales entre las dos orillas del Atlántico. Este escenario es identificado como el más probable entre influyentes analistas chinos que señalan tres formas en las que la UE se acercará a EE UU frente a China: reduciendo sus vínculos bilaterales con China, especialmente en cooperación tecnológica; coordinando posiciones en organismos multilaterales para confrontar las chinas; y apoyando a EE UU en puntos de tensión para China en su vecindad.³³

El segundo escenario supone un alineamiento con China (aunque algunos Estados miembros se mantuvieran neutrales). Mientras sigan existiendo las profundas diferencias normativas que separan a la UE y China, este escenario, mucho más improbable que el anterior, solo podría estar motivado si la vinculación con la economía china se percibiera como esencial para el bienestar europeo; y/o porque China se convirtiera en un socio imprescindible para garantizar la provisión de bienes públicos globales fundamentales para Europa frente a un EE UU que los estuviera amenazando, al entender que eso es necesario para mantener su posición hegemónica. Las autoridades chinas son plenamente conscientes de las dificultades de alcanzar este escenario y, al menos por el momento, apuntan más a intentar minimizar la intensidad del alineamiento de la UE con EE UU que a materializar un acercamiento sistemático entre Bruselas y Pekín.

El tercer escenario implicaría que la UE se erigiera en un tercer polo dentro de la comunidad internacional, con capacidad para desarrollar una verdadera política exterior y de seguridad común y actuar de manera autónoma frente a las dos superpotencias. Para ello tendría que profundizar su proceso de integración política y desarrollar capacidades tecnológicas y militares que garantizasen su autonomía estratégica, por el momento muy condicionada por EE UU. Este escenario ganó fuerza durante la presidencia de Donald Trump, que ha generado temor entre los líderes europeos a que futuros presidentes de EE UU puedan romper el compromiso estadounidense con la defensa del Viejo Continente y adoptar una

32 Mario Esteban y Miguel Otero Iglesias (2019), "La política europea frente al desafío chino", Comentario Elcano, nº7/2019, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/comentario-esteban-oteroiglesias-politica-europea-frente-al-desafio-chino.

33 Jian Zhang (2021), "大变局下欧洲战略取向及其影响" ["European Strategy and Its Impacts"], 现代国际关系 [Contemporary International Relations], vol. 1, p. 10-20.

línea confrontacional con la UE, traducida en medidas económicas hostiles, como aranceles y sanciones. Aunque no se alcance una autonomía estratégica plena, mientras la oposición ideológica y sistémica y el riesgo de conflicto bélico entre China y EE UU sigan siendo sensiblemente menores que los vividos entre las dos superpotencias de la Guerra Fría, será más factible que la UE y sus Estados miembros no tengan que alinearse incondicionalmente ni con Washington ni con Pekín.

El cuarto escenario implicaría una división dentro de la UE entre los Estados que se alinearían con EE UU y los que se alinearían con China (a lo que se podría añadir un tercer grupo neutral). Esta fragmentación de la UE la debilitaría y generaría enormes tensiones internas que podrían llevar incluso a su desaparición.

Estos escenarios evidencian que las iniciativas que puedan tomar la UE y sus Estados miembros para afrontar la confrontación entre EE UU y China y minimizar los efectos negativos sobre Europa no deben ser meramente defensivas. También pueden aprovecharse para avanzar más eficazmente los intereses europeos en relación con las dos superpotencias, aprovechando su mayor interés por ganar el apoyo de la UE; para intensificar las relaciones de la UE con países que comparten preocupaciones similares sobre los efectos de la confrontación entre EE UU y China y la defensa de un orden internacional multilateral; e incluso para avanzar en el proceso de integración europea.

1.3. La perspectiva española

EE UU es el país más importante para España fuera de la UE.³⁴ EE UU es un aliado de España, que desempeña un papel clave en su defensa, y es uno de nuestros principales socios económicos, especialmente en el ámbito inversor. EE UU es el principal origen y destino de la inversión extranjera española y si comparamos las cifras, resulta evidente que la economía española está mucho más vinculada a la norteamericana que a la china. El *stock* de inversión acumulada estadounidense en España es prácticamente ocho veces mayor que el de China, 87.000 millones de euros frente a 11.000 millones y genera casi 10 veces más empleos directos, 204.000 frente a 22.000. Además, EE UU es el principal destino para los inversores españoles, con un *stock* de 86.000 millones, mientras que el *stock* de inversión española en China no llega ni a los 4.000.³⁵ En general, la economía americana va a crecer de manera robusta en los próximos años y eso traerá oportunidades para el tejido empresarial español que desde la crisis financiera global ha apostado por este mercado. El único campo en el que los vínculos económicos de España con China son significativamente mayores que con EE UU es en el de las importaciones de bienes. En 2020, China fue el origen del 10,7% del total de las importaciones españolas, mientras que EE UU sólo representó el 5,1%.³⁶ En cualquier caso, y siendo conscientes de las dificultades propias del mercado

34 Atendiendo meramente a la presencia internacional de España, según los datos de 2019, EE UU concentra el 8,6% del total, sólo por detrás del 11,3% del Reino Unido y muy por delante del% de China.

35 ICEX – Invest in Spain (2021) *Investment Trends and Records*, Madrid, <https://www.investinspain.org/en/publications/investment-trends-and-records>.

36 ICEX (s.f.), “China : Relaciones bilaterales”, <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=CN>; ICEX (s.f.), “Estados Unidos : Relaciones bilaterales”, <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=US#5>.

chino y de los actores económicos chinos, las autoridades españolas consideran a China como un socio económico atractivo y con un enorme potencial de crecimiento, además de un actor fundamental para abordar asuntos capitales de la agenda global como el cambio climático. De ahí que haya una notable inquietud entre las élites políticas y económicas españolas sobre el impacto negativo que podría tener sobre la prosperidad y seguridad de los españoles una bipolarización del orden internacional.

Por consiguiente, y aunque el impacto económico directo de la confrontación entre EE UU y China no ha sido particularmente dramático para España por el momento,³⁷ el auge de China y su rivalidad con EE UU son percibidos como el eje de la geopolítica actual. En este proceso España busca mantener una relación privilegiada con EE UU mientras trata de evitar ser empujada a separarse de China. Para ello, las autoridades españolas apoyan la integración y la autonomía estratégica europeas como la vía más eficaz para defender sus intereses y valores en la escena internacional.³⁸

Esa posición ha quedado recogida en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, aprobada en abril de este año.³⁹ La rivalidad entre EE UU y China es un tema recurrente en ese texto y aparece mencionada como fenómeno central que define las grandes líneas de fondo de las que parte la Estrategia, y que marca un contexto global más complejo y con mayor interdependencia en el que España deberá desplegar su acción exterior. Desde el punto de vista oficial español, esa rivalidad es el resultado de la conversión definitiva de China en un actor con influencia política y económica global, pero también de un giro en la política exterior de EE UU. La Estrategia destaca la manifestación de esta rivalidad sobre todo en el campo tecnológico y de la inteligencia artificial, con repercusiones de confrontación comercial e inversora, así como en diferencias geopolíticas por ahora más bien regionales.

Es verdad que eso convive con la cooperación en otros ámbitos (por ejemplo, la Agenda 2030, que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible), pero también lo es que el sistema de Naciones Unidas se fundó el mismo año que se iniciaba la Guerra Fría. Esto es, existen experiencias previas de coexistencia de estrategias y agendas de cooperación y de conflicto. La Estrategia habla de la disociación de la economía global suscitada por el propósito de EE UU y China de reducir su mutua dependencia. En ese contexto, se dice que España debe aspirar a gestionar eficazmente la interdependencia sistémica y global pero también prepararse adecuadamente para eventuales escenarios de posible desglobalización en algunos sectores, así como de reorganización y cambio (reglobalización) en otros.

37 AFI (2019), *Cómo afecta la guerra comercial a España*, Madrid, p. 6, http://azure.afi.es/ContentWeb/EmpresasUnicaja/afecta/guerra/comercial/españa/contenido_sidN_1052249_sid2N_1052384_cidL_1866231_ctylL_139_spN_0_climN_2_scidN_1866231_utN_3.aspx.

38 Mario Esteban y Miguel Otero-Iglesias (2020) "Spain longs for a stronger Europe in the face of China-US antagonism", en Mario Esteban, Miguel Otero-Iglesias, Una Aleksandra Bērziņa-Čerenkova, Alice Ekman, Lucrezia Poggetti, Björn Jerdén, John Seaman, Tim Summers y Justyna Szczudlik (eds.) (2020) *Europe in the Face of US-China Rivalry*, European Think-tank Network on China, p. 155–159.

39 Gobierno de España (2021), *Estrategia de Acción exterior 2021-2024*, Madrid, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>.

La Estrategia también hace una ligera mención a la rivalidad entre EE UU, Rusia y China en el cuadro regional de América Latina y Caribe, destacando el peso de España en la región. En el cuadro regional de Asia-Pacífico, se dice que el peso de China supone “significativas repercusiones en el ámbito multilateral”, señalando que se deben buscar relaciones más equilibradas, sobre todo en lo económico, intentando al tiempo reforzar la posición de la UE. Es ahí donde se define de modo más claro la posición estratégica española: España debe evitar dinámicas de confrontación al tiempo que: (a) defiende la autonomía estratégica de la UE en áreas clave en las que se ha desarrollado demasiada dependencia, en especial en materia de suministros; y (b) sigue defendiendo un comercio más abierto y justo, la regulación de los mercados financieros o la participación de todos en la lucha contra el cambio climático.

En relación a China, la estrategia establece que España promoverá el desarrollo de una posición europea con tres características fundamentales: (i) que la relación con China sea realmente estratégica y que como tal establezca un marco a largo plazo; (ii) que atienda la dimensión sistémica del partenariado Europa-China, permitiendo abordar de manera conjunta todos los retos globales; y (iii) que no obvie los claros elementos de rivalidad que existen, como la necesidad de impedir la competencia económica desleal, las tensiones fronterizas en el Mar del Sur de China o el énfasis en las cuestiones relativas al respeto a los Derechos Humanos (se menciona la situación de los derechos humanos de minorías étnicas y religiosas). Desde el punto de vista más bilateral, se persigue la intensificación de la presencia de empresas españolas en China y la promoción del libre comercio y de la seguridad de las inversiones.

Por otro lado, en el debate interno europeo sobre si la gestión de la rivalidad sistémica debe incluir la dimensión de seguridad y la disuasión militar (que tiene a Francia como estandarte dentro de la UE, en la línea de EE UU o Australia) o centrarse en la esfera económica y el refuerzo del multilateralismo (promovido por Alemania), España se acerca mucho más a esta segunda postura.⁴⁰

Por último, hay que señalar que esta posición oficial de la diplomacia española está bastante alineada con las actitudes y preferencias de la sociedad española, aunque los españoles tiendan a exagerar las capacidades de China y la intensidad de sus vínculos con España en comparación con los de EE UU.⁴¹ A modo de corolario, podríamos decir que España depende más de EE UU que de China y que se siente menos incómoda dependiendo del primero que de la segunda, aunque prefiere potenciar el proyecto europeo para poder ser lo más autónoma posible.

40 [Documento elaborado conjuntamente por los gobiernos de España y los Países Bajos] (2021), Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy, <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-strategic-autonomy>.

41 Mario Esteban, Ugo Armanini, Richard Q. Turcsányi, Matej Šimalčík, Kristína Kironská y Renáta Sedláková (2020), *Spanish public opinion on China in the age of COVID-19: Facing COVID-19's negative impact*, Central European Institute of Asian Studies, Bratislava, <https://sinofon.cz/wp-content/uploads/2021/01/ES-poll-report.pdf>; Real Instituto Elcano (2020), *Barómetro del Real Instituto Elcano, Resultados marzo de 2020, 41ª oleada*, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie41.

2 Áreas de actuación

En este apartado se analiza con mayor profundidad cómo la rivalidad entre EE UU y China puede repercutir sobre algunos ámbitos de especial interés para España, íntimamente relacionados con los cuatro grandes ejes de actuación de la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024:⁴² derechos humanos, democracia, seguridad, feminismo y diversidad; economía y sociedad integrada, justa y equitativa; planeta más sostenible, resiliente, habitable y verde; e integración regional y multilateralismo reforzado.

2.1. Gobernanza global

Durante los veinte años comprendidos entre el fin de la Guerra Fría y la primera década de este siglo, la política exterior española confió, en sintonía con el resto de Europa, que las organizaciones y foros multilaterales, en gran parte liderados por EE UU, eran el mecanismo eficaz para canalizar la rápida e intensa interconexión entre China y Occidente en los distintos ámbitos de la agenda global. Pero la gobernanza internacional existente no ha servido para responder adecuadamente a los retos causados por el ascenso chino y por las pulsiones unilateralistas norteamericanas. Esto se tradujo en resistencias a concederle a China un mayor peso en organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y en el establecimiento, por parte de China, de instituciones “paralelas” como el Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras. Asimismo, las disrupciones producidas por la creciente rivalidad entre Washington y Pekín, azuzada por cambios políticos domésticos relevantes como la llegada al poder de Xi Jinping a finales de 2012 y la victoria electoral de Donald Trump en EE UU en 2016, cuestionan la eficacia del actual entramado multilateral para evitar graves tensiones entre superpotencias. Además, la primera ola de la pandemia puso de manifiesto la enorme debilidad que supone que ni España ni la UE en su conjunto dispusieran de autonomía sanitaria propia. Y se demostró que la capacidad de respuesta multilateral a los desafíos globales no mejorará hasta que la UE y España puedan aumentar su autonomía.⁴³

42 Gobierno de España (2021), *Estrategia de Acción exterior 2021-2024*, Madrid, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>

43 Véase Charles Powell, Ignacio Molina y José Pablo Martínez (coords.) (2020), *España y la crisis del coronavirus: una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional*, Real instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/documento-espana-y-la-crisis-del-coronavirus.

En el nuevo entorno geopolítico competitivo, la posición de España hacia la gobernanza global debe aunar *Realpolitik* y principios normativos. De ahí que tenga que partir de la aspiración a renovar el multilateralismo, marco dentro del cual España ha apostado por un enfoque “nodal”, pues la defensa del interés nacional español (y del resto de Europa) se hace mejor desde el marco de la gobernanza multilateral que desde una concepción unipolar, bipolar e incluso multipolar de las relaciones internacionales.⁴⁴ Este respaldo a un multilateralismo eficaz debe producirse apoyando la cooperación multilateral en diferentes niveles: a nivel regional, lo que contribuiría a reforzar a la UE; con las grandes potencias, lo que favorecería unas relaciones más equilibradas con EE UU y China; a nivel mundial, lo que redundaría en una gobernanza global más fiable.

En cualquier caso, dado que estos tres niveles presentan sus propias dificultades (las carencias de la política exterior y de seguridad común en la UE, la falta de orientación estratégica de la OTAN, las profundas discrepancias normativas con China y las ya comentadas debilidades de las estructuras de gobernanza global), España debe aprovechar este proceso para buscar una mayor autonomía propia. Sin perjuicio de que las instituciones europeas sean referencia ineludible, España debería atreverse a tomar la iniciativa en decisiones políticas de gran calado y, en función de sus intereses, apostar por un multilateralismo de geometría variable, que le permita construir alianzas con los países que estén más próximos a sus posiciones en cada caso concreto. Esto no implica caer en la equidistancia, pues se parte del reconocimiento de que los niveles de coincidencia de intereses y valores entre España y otros miembros de la comunidad internacional varían en función del actor que consideremos.

El marco geopolítico competitivo actual no sólo está tensionando el orden internacional multilateral, sino que también puede ofrecer oportunidades para que la UE y sus Estados miembros tengan protagonismo, mediante iniciativas multilaterales que contribuyan eficazmente a resolver retos que ni siquiera las grandes potencias pueden superar individualmente. Un ejemplo sería el Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19 (Covax), lanzado conjuntamente por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Comisión Europea y Francia, y al que se han sumado tanto EE UU como China a pesar de sus reticencias iniciales.⁴⁵

44 Arancha González Laya (2020), *Comparecencia de la Sra. Ministra ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados*, 20/II/2020, http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ComparecenciasParlamentarias/Documents/1%29%2020200220_Comparecencia_%20Congreso%20I%20C3%adneas%20generales.pdf.

45 Estados Unidos, Casa Blanca (2021), “Fact Sheet: President Biden to Take Action on Global Health through Support of COVAX and Calling for Health Security Financing”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/18/fact-sheet-president-biden-to-take-action-on-global-health-through-support-of-covax-and-calling-for-health-security-financing/>; Euronews (2020), “Coronavirus vaccines: US, China and Russia absent from WHO’s equal access COVAX coalition”, 22/IX/2020, <https://www.euronews.com/2020/09/22/coronavirus-vaccines-us-china-france-and-germany-absent-from-who-s-equal-access-covax-coal/>; República Popular China, Ministro de Relaciones Exteriores (2020), “Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying’s Remarks on China Joining COVAX”, 09/X/2020, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/t1822631.shtml; Simone McCarthy (2020), “Coronavirus: why China has left its options open for WHO’s global vaccine plan”, South China Morning Post, 23/IX/2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3102572/coronavirus-why-china-has-left-its-options-open-whos-global>.

2.2. Comercio, inversión y finanzas

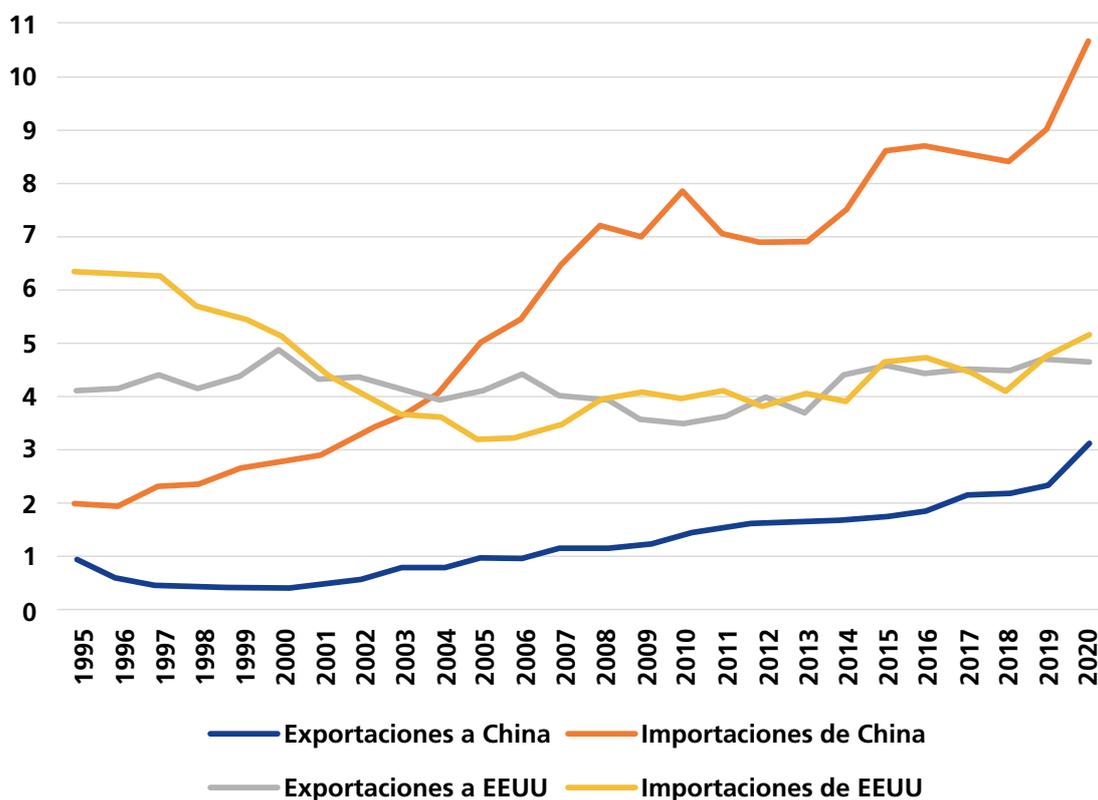
España y sus empresas se han sentido tradicionalmente cómodas cuando se han abierto al exterior y han competido bajo un sistema de reglas claras que garantizaran un terreno de juego equilibrado. En este marco las exportaciones de bienes y servicios españolas, con una fuerte concentración en los países europeos, han pasado del 15% al 35% del PIB entre 1980 y 2019. Asimismo, España se ha beneficiado desde hace décadas de la inversión extranjera, no sólo en términos de financiación sino también de modernización económica e incremento de la competencia; y desde los años 90 del siglo pasado se ha convertido también en una fuente significativa de inversión exterior. Todo ello hace que para España sea de enorme importancia el mantenimiento de un orden internacional basado en reglas que propicie los flujos comerciales y financieros de manera justa.

Desde el punto de vista del comercio de bienes, y aunque en los últimos años (especialmente después de la Gran Recesión) se observa un cierto desplazamiento de los flujos españoles hacia países del este de Europa y hacia EE UU y China, la realidad es que la UE nunca ha dejado de ser el mercado esencial de España, al que se dirigen más de dos tercios de los bienes y más de la mitad de los servicios no turísticos. La diversificación geográfica, así como la participación en los segmentos de mayor valor añadido de las cadenas de suministro globales, siguen siendo –pese a las indudables mejoras– una asignatura pendiente, y la idea de que la empresa española está infrarrepresentada en regiones de enorme dinamismo como Asia es aún válida.

El marco multilateral de reglas que hizo posible esta expansión comercial de España –plasmado a nivel multilateral en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a nivel europeo en las normas y acuerdos preferenciales de la UE– está amenazado por la rivalidad geopolítica entre EE UU y China. No es tanto que el sistema multilateral vaya a colapsar o que el mercado interior europeo corra peligro, sino más bien que el probable cambio de paradigma en las relaciones internacionales está incrementando la incertidumbre y puede dar lugar a cambios normativos. Y el comercio y las inversiones, sin estabilidad, no pueden prosperar.

Por lo tanto, el enfrentamiento estructural sino-americano que erosiona la cooperación multilateral y el marco normativo de la globalización no es en absoluto una buena noticia para España. Ahora bien, más allá de que estos cambios en el sistema internacional se están produciendo y a España no le quede otro remedio que aceptarlos, se da la paradoja de que nuestra menor exposición relativa en los mercados estadounidense y chino, algo tradicionalmente considerado una debilidad, podría en esta ocasión considerarse una fortaleza. Del total de las exportaciones españolas de bienes, las destinadas a EE UU llevan décadas situadas entre el 4% y el 5%, y las destinadas a China apenas alcanzan el 2,3%. De forma similar, las importaciones de bienes procedentes de EE UU sólo suponían el 5% de las totales en 2020, y no rebasaban esa cifra desde 2001. Las importaciones provenientes de China, sin embargo, sí vienen aumentando de forma continuada en los últimos años, desde el 3,3% en 2002 al 10,7% en 2020. Por tanto, podemos decir que, desde el punto de vista comercial, un repliegue de EE UU o de China como consecuencia de las tensiones bilaterales tendría más impacto desde el punto de vista de los *inputs* necesarios para la industria en España que del de la pérdida de mercados de exportación.

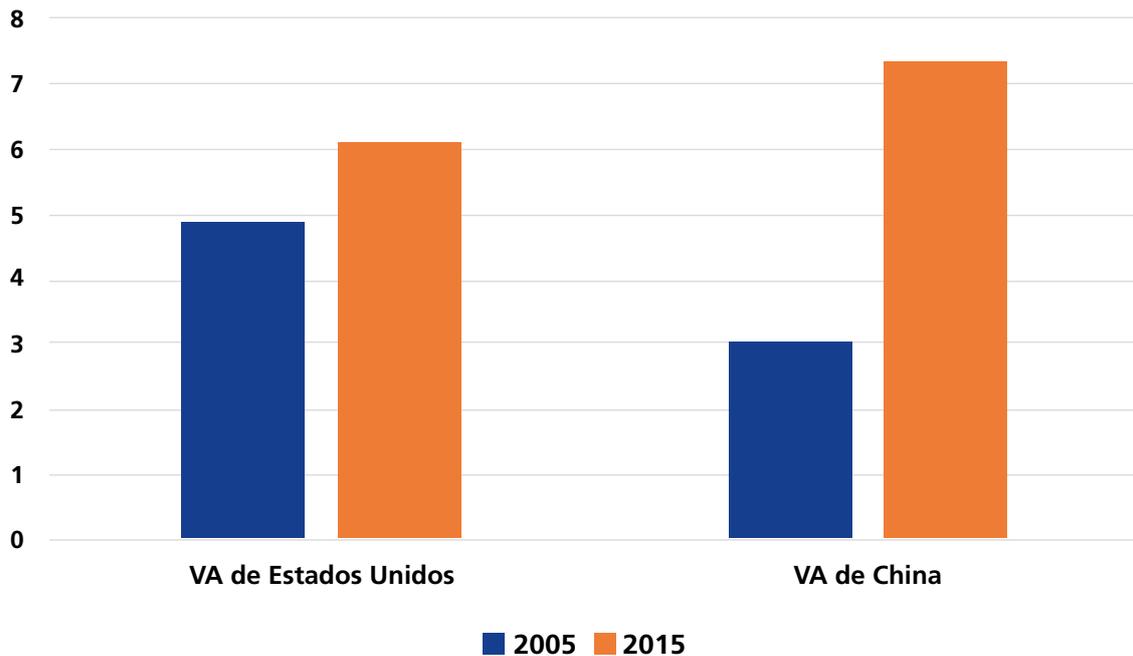
Figura 3. Comercio de bienes de España con EE UU y China (% de las exportaciones e importaciones totales), 1995–2020



Fuente: elaboración propia, Datacomex.

Este efecto sobre la industria podría ser particularmente relevante en un contexto de debate sobre la autonomía estratégica, teniendo en cuenta que tanto EE UU como China han crecido en importancia dentro de la cadena de valor española. Así, entre 2005 y 2015 el contenido en valor añadido estadounidense y chino incorporado en las exportaciones españolas de bienes y servicios se ha incrementado sustancialmente: el estadounidense ha pasado de representar un 4,9% a un 6,1% y el chino de un 3% a un 7,3% del valor total de las exportaciones españolas. Esto demuestra que las tensiones comerciales con China o EE UU no sólo tendrían para España importantes efectos directos, sino también indirectos sobre sus exportaciones a terceros países. En este sentido, también hay que considerar las inversiones de empresas españolas en el extranjero para proveer a clientes terceros que producen en China o en EE UU o para vender a China o a EE UU. Aquí será útil para las empresas españolas observar el comportamiento de las empresas americanas, todavía muy activas y presentes en China, porque pueden servir de alerta temprana de una eventual intensificación del desacoplamiento entre las economías de ambos países.

Figura 4. Valor añadido extranjero incorporado en las exportaciones españolas de bienes y servicios (% del valor de las exportaciones de bienes y servicios)

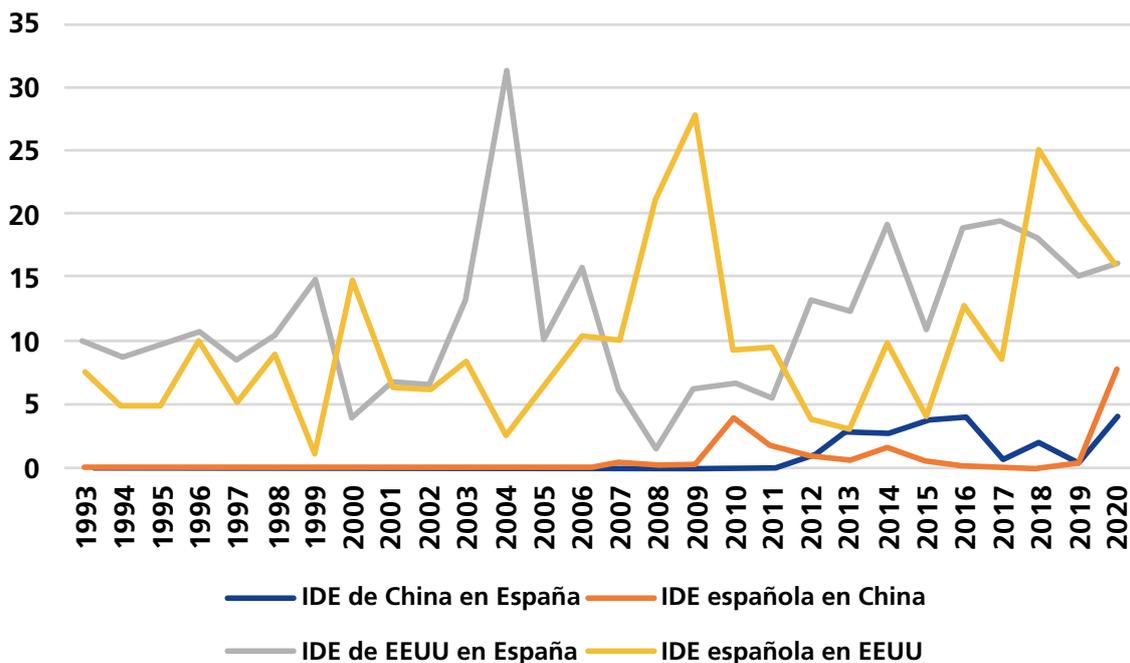


Fuente: elaboración propia, OCDE, base de datos sobre el comercio en valor añadido (TiVA).

El comercio de servicios está muy por debajo de su potencial tanto en las relaciones con EE UU como con China, bastante restringidas en ambos casos (aunque mucho más en el caso de China, para servicios legales, financieros, educativos, y agencias de viajes). En cuanto al turismo, en 2019 (antes de la pandemia) llegaron a España 3,3 millones de viajeros de EE UU y 870.000 de China (el 4% y el 1% del total, respectivamente).

Por el lado de las inversiones, sin embargo, hay diferencias considerables entre China y EE UU. Entre 2002 y 2020 la inversión directa bruta de China en España apenas ha representado, en promedio, el 1,2% del total. La inversión española en China tampoco ha superado en términos medios el 1,2% de la inversión española en el extranjero. En términos de *stock*, China ocupaba en 2018 el puesto 10 como origen de inversiones y el 20º como destino de la inversión española.

Figura 5. Flujos de inversión bruta de España con EE UU y China (% de la inversión directa bruta española recibida y emitida), 1993–2020



Fuente: elaboración propia, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Registro de inversiones extranjeras.

Por el contrario, EE UU es el principal inversor en España, con un promedio del 13% del total para la inversión recibida entre 2002 y 2020, y también el principal destino de la inversión directa española, con un 11,4% del total en el mismo período.

El *stock* de inversiones de EE UU en España ascendía en 2018 a 75.000 millones de euros, frente a los 11.400 de China (condicionados últimamente por la desaceleración de su economía, las medidas de control a la salida de capitales desde finales de 2016 y la entrada en vigor del Reglamento comunitario de control de inversión directa extranjera). En cuanto al *stock* inversor de España, alcanzó en ese mismo año los 85.000 millones de euros, frente a los escasos 3.169 en China.

A pesar del reducido volumen de las inversiones directas chinas en España, antes incluso de la confrontación geopolítica entre EE UU y China de la Administración Trump, existía cierta preocupación de que pudieran posicionarse en sectores estratégicos de la economía, apoyadas por la financiación blanda que pone a disposición de algunas empresas el gobierno chino. De ahí que algunos países europeos comenzasen a introducir mecanismos de cribado para evitar que estas inversiones tuvieran un efecto irreversible en infraestructuras, tecnologías o informaciones críticas para la seguridad o la economía.⁴⁶ A pesar de ello, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 no consideró que las inversiones extranjeras fueran un riesgo para las infraestructuras y tecnologías mencionadas, por lo que se siguieron aplicando normas como el Real Decreto 664/1999 sobre inversiones exteriores y la Ley 19/2003 sobre movimientos de capitales y transacciones económicas con el exterior que no respondían al nuevo contexto geopolítico.

Esto cambió a partir de la pandemia ante el riesgo de que la caída del valor de los activos estratégicos facilitara su adquisición por fondos estatales extranjeros, lo que obligó a los países europeos, incluida España, a reforzar sus mecanismos de control.⁴⁷ La modificación de la Ley 19/2003 suspendió el régimen de liberalización anterior y los Reales Decretos-ley posteriores: 8/2020, 11/2020 y 34/2020 proporcionan la capacidad para cribar y, en su caso descartar, la inversión extranjera directa (IED) que no cumpla los requisitos establecidos.⁴⁸ Los cambios han reemplazado el criterio de la liberalización por el de la autorización previa, especialmente si la inversión supera el 10% del capital social o supera los 500 millones de euros en empresas no cotizadas. Las restricciones no se han notado en la práctica porque el Consejo de Ministros ha continuado autorizando las solicitudes sin vetar ninguna de las que afectaban a sectores estratégicos, aunque los instrumentos han podido tener un efecto disuasorio.

La línea de actuación seguida por el Gobierno respecto a la inversión extranjera ha respondido a la excepcionalidad de la pandemia de COVID-19, pero no al contexto de confrontación geopolítica entre las grandes potencias que justifica los instrumentos de cribado en otros países. Ni la confrontación tecnológica ni la preservación de la autonomía estratégica figuran entre las razones que justifican el escrutinio de las inversiones, por lo que es previsible que cuando ésta remita se acabe volviendo al régimen de liberalización anterior a 2020.

46 Véase Comisión Europea (2017), *Propuesta de reglamento del parlamento europeo y del consejo por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión Europea*, COM(2017) 487 final, 13/IX/2017, Bruselas, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0487&from=EN>, a la que siguió el Reglamento 2019/452 para el control de las inversiones extranjeras directas en la UE. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2019), *Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión*, 19/III/2019, Bruselas, <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>.

47 Inés de Alvear Trénor (2020), "Nueva regulación de las inversiones extranjeras directas en sectores estratégicos de España y la UE, incluido el de Defensa", ARI, n°89/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari89-2020-dealvear-nueva-regulacion-inversiones-extranjeras-directas-sectores-estrategicos-espana-ue-defensa.

48 Boletín Oficial Del Estado, n°73, 18/III/2020, *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*, BOE-A-2020-3824, <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/18/pdfs/BOE-A-2020-3824.pdf>.

También es previa a esta intensificación de la rivalidad geoestratégica la percepción de que China había comprado mucha deuda soberana española durante la crisis de la eurozona y que eso podría generar cierta dependencia. Ese temor era ya infundado entonces (China tenía una inversión en deuda soberana acorde con su tamaño) y se ha disipado todavía más con los bajos intereses que paga el tesoro español en estos momentos. Además, las inversiones del organismo de compra de deuda soberana de China, la Administración Estatal de Divisas, suelen ser conservadoras y sufrir pocas variaciones. La inversión en deuda soberana española de este organismo entra dentro de su cesta de inversión en renta fija de la zona euro y es proporcional al tamaño de la economía española en esta zona monetaria. En cuanto a la inversión española en el exterior, un incremento de las tensiones entre EE UU y China que obligara a España a posicionarse podría tener una repercusión negativa para las empresas españolas instaladas en EE UU, principalmente en los sectores financiero y energéticos, ambos muy regulados. Aunque las empresas españolas están bien instaladas y desarrollan su actividad sin problemas en EE UU, no sería la primera vez que las empresas terminan sufriendo las consecuencias de tensiones con terceros países.

En suma, España no pierde tanto como otros con un incremento de la rivalidad entre China y EE UU. En términos comerciales, aunque está mucho menos expuesta que otros países de la UE o que el Reino Unido, presenta una creciente dependencia en términos industriales que no es fácil de reemplazar a corto plazo. En términos de inversiones, la resistencia a alinearse con EE UU podría influir negativamente en los importantes intereses en términos de inversión directa bilateral.

No obstante, en tanto el actual contexto de rivalidad geopolítica entre China y EE UU no desemboque en la necesidad de un posicionamiento claro, podrían abrirse algunas oportunidades para España. Por ejemplo, si las cadenas de valor se recortasen y se hiciesen más regionales, esto no tendría que ser necesariamente negativo para los intereses españoles. En el caso del mercado europeo, muchas de esas cadenas se trasladarían a Turquía o el Norte de África y ahí la presencia de empresas españolas es destacada.

En cualquier caso, España no está sola ante esa rivalidad. Forma parte de una UE que, además de servir de amortiguador de estas turbulencias externas, aspira a ser capaz de moldear el debate sobre la nueva gobernanza de la globalización y a liderar una urgente reforma del multilateralismo. Es importante que España, un país cuyo sector exterior ha sido clave para su desarrollo, contribuya a rebajar tensiones y favorecer la cooperación, defendiendo una idea de autonomía estratégica basada en la diversificación de riesgos, no en un anticuado proteccionismo incompatible con el aprovechamiento y desarrollo de las complejas cadenas de valor actuales. Sólo en un contexto de cooperación en el que, a medio plazo, el capitalismo chino se haga compatible con el occidental, podremos alejar el fantasma de una desglobalización y desintegración comercial e inversora mundial que tendría enormes costes para la economía española.

2.3. Nuevas tecnologías

El liderazgo tecnológico es un elemento central de la rivalidad entre EE UU y China, de ahí que esta disputa introduzca un riesgo geopolítico sobre la cooperación tecnológica con estas potencias. La decisión norteamericana de limitar el acceso de empresas chinas a la tecnología que necesitan para mantener sus rápidos avances en sectores clave de la era digital y la cuarta revolución industrial (nuevas tecnologías de la información, inteligencia artificial, biotecnología, etc.) podría llevar a un desacoplamiento de enormes repercusiones. La UE corre el riesgo de verse cada vez más presionada por ambos gigantes y, si no preserva su autonomía estratégica, podría verse abocada a elegir solamente de quién depender en un mundo dividido entre dos ecosistemas tecnológicos.⁴⁹

Como la UE depende más de EE UU que de China, no es sorprendente que, por el momento, las presiones hayan llegado desde Washington, como ha quedado patente por los esfuerzos norteamericanos para que los proveedores chinos no participen en el despliegue de redes de telefonía 5G en Europa. Este es un caso ilustrativo de la capacidad de EE UU para moldear los términos de los debates sobre cooperación tecnológica con China en el Viejo Continente, que se han securitizado y ya no se centran exclusivamente en argumentos de eficiencia económica.⁵⁰ Prueba de ello es la guía publicada en enero de 2020 por la Comisión Europea para mitigar los principales riesgos de seguridad en las redes 5G y las medidas adoptadas por numerosos Estados miembros en los dos últimos años endureciendo los requisitos para los proveedores utilizados en el despliegue de redes 5G en su territorio, lo que se ha traducido en una restricción, de manera más o menos explícita y de intensidad variable según el país, de la participación de compañías chinas en este sector.⁵¹ En España, a falta aún de la aprobación de la legislación pertinente, el artículo 11 del Borrador de Anteproyecto de Ley sobre Requisitos para Garantizar la Seguridad de las Redes y Servicios de Comunicaciones Electrónicas de Quinta Generación recoge los mismos principios planteando los riesgos de los suministradores no sólo desde una perspectiva técnica, sino también por su exposición a injerencias externas, listando una serie de principios que apuntan a una asignación de alto riesgo para los suministradores chinos.⁵²

Las presiones políticas en contra de la cooperación tecnológica con China se concentran especialmente en sectores tecnológicos estratégicos, que no solo repercuten en el desarrollo socioeconómico del gigante asiático, sino también en su desarrollo militar

49 Andrés Ortega Klein (2020), *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations: Part 1: Tech, Values, and Competition*, Center for Strategic and International Studies, Washington.

50 Félix Arteaga (2020), "Las medidas de la UE para proteger las redes 5G (EU Toolbox): se dice el pecado, pero no el pecador", ARI, nº17/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari17-2020-arteaga-medidas-ue-para-protger-redes-5g-eu-toolbox-se-dice-pecado-pero-no-pecador.

51 Por ejemplo, en Alemania, el parlamento federal aprobado un IT Security Act 2.0: Bundestag (2021), "Gesetz zur Erhöhung der IT-Sicherheit mit Koalitionsmehrheit beschlossen", 23/IV/2021, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw16-de-sicherheit-informationstechnischer-systeme-834878>. Al nivel europeo, véase NIS Cooperation Group (2020), *Cybersecurity of 5G networks EU Toolbox of risk mitigating measures*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>.

52 España, Ministerio De Asuntos Económicos Y Transformación Digital (2020), *Borrador De Anteproyecto De Ley Sobre Requisitos Para Garantizar La Seguridad De Las Redes Y Servicios De Comunicaciones Electrónicas De Quinta Generación*, https://avancedigital.mineco.gob.es/es-es/Participacion/Documents/5G_audiencia/Texto_APL_ciberseguridad_5G.pdf?csf=1&e=48JHOH.

(fundamentalmente mediante tecnologías de doble uso) y en mayores capacidades para la represión política de la población y para exportar estos sistemas de control social a otros regímenes no democráticos. En función de cómo evolucionen estas cuestiones, las presiones sobre actores europeos (gobierno, empresas, centros de investigación...) para que no hagan cooperación tecnológica podrían recrudecerse, no solo desde Washington, sino también desde la propia UE y desde otros aliados de EE UU. Por consiguiente, en este contexto de confrontación y dependencia tecnológica, resulta miope plantearse cualquier tipo de cooperación tecnológica puntera meramente en términos de eficiencia económica, sin tener en cuenta otras consideraciones.

Más allá de la influencia de EE UU y China sobre la posición europea en muchos debates sobre las nuevas tecnologías, la UE parte de una mayor proximidad hacia su aliado transatlántico. Esto no niega la existencia de preocupación por el alto grado de dependencia de la tecnología estadounidense y fricciones con Washington por sus diferentes modelos de gobernanza tecnológica, que se traduce en recelos frente a los gigantes tecnológicos estadounidenses y su insuficiente compromiso con la privacidad de datos, la fiscalidad y la libre competencia. Sin embargo, aunque en principio la cooperación tecnológica con China podría ser positiva para reducir la dependencia de la tecnología estadounidense, la cooperación con China este campo arroja desafíos profundos. Además de las presiones políticas que pueda ejercer EE UU, existe una enorme brecha normativa entre la UE y China, pues el modelo chino de gobernanza tecnológica se basa en la planificación estatal, utiliza medios ilícitos para adquirir tecnología extranjera y está más orientado al control político que a la protección de los derechos y libertades de la población.⁵³ Estas discrepancias normativas, con implicaciones económicas, políticas y de seguridad, son más preocupantes a medida que las crecientes capacidades tecnológicas de China le permiten tener una mayor influencia sobre el establecimiento de las normas y estándares que van a regular estos nuevos sectores tecnológicos. En cualquier caso, más que hacia un marco de gobernanza multilateral, la rivalidad estratégica entre EE UU y China apunta hacia la división del mundo en dos esferas tecnológicas. En este contexto, parece fundamental que EE UU acepte la propuesta de la UE de crear un consenso bilateral de comercio y tecnología para poder superar las tensiones bilaterales en este ámbito y favorecer la cooperación. Se especula con que esto pudiera dar lugar a un posible *grand bargain* por el que EE UU aceptaría las posiciones europeas en áreas como política de competencia, privacidad de datos y fiscalidad digital a cambio de una aceptación implícita por parte europea del llamado “desacoplamiento tecnológico” con China.⁵⁴

53 William C. Hannas y Didi Kirsten Tatlow (eds.) (2020), *China's Quest for Foreign Technology: Beyond Espionage*, Routledge.

54 Carlota García Encina y Luis Simón (2021), “Biden y el futuro de las relaciones transatlánticas: una perspectiva española”, ARI, n°48/2021, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari48-2021-garciaencina-simon-biden-y-futuro-de-relaciones-transatlanticas-una-perspectiva-espanola.

Estas divergencias con EE UU y China han impulsado un debate en la UE sobre la necesidad de desarrollar capacidades tecnológicas propias, vinculadas con conceptos como la autonomía estratégica y la soberanía digital, y de coordinarse con otros actores con valores afines para impulsar una gobernanza digital y tecnológica internacional respetuosa con los derechos humanos. De hecho, ambas cuestiones están interrelacionadas, pues para ser potencia normativa en este campo es necesario contar, al menos, con un cierto liderazgo tecnológico.

Tanto Macron como Merkel han impulsado políticamente la soberanía digital europea. El problema para España es que frecuentemente lo han hecho vinculando este principio con una política industrial favorable a sus intereses empresariales nacionales, pensando más en crear campeones francoalemanes que consorcios europeos. El gobierno de España tendrá que definirse en este contexto sobre cómo encarar los riesgos de confrontación y de dependencia tecnológica dentro de un marco europeo. Hasta ahora, y si atendemos a lo ocurrido con las redes de comunicaciones 5G, el Gobierno ha rehusado vetar la presencia de suministradores chinos. De persistir la confrontación y la voluntad estadounidense de contener la progresión tecnológica china, será difícil preservar la cooperación tecnológica con China en sectores estratégicos.

Por el lado de la autonomía estratégica, España deberá decidir si piensa proteger e impulsar su tecnología, y no sólo por razones de seguridad nacional sino por razones de seguridad económica. Partiendo de la base de que España ni puede ni debe embarcarse en la onerosa búsqueda de una autosuficiencia tecnológica imposible; que en términos generales la diversidad de socios tecnológicos es ventajosa; que para el tejido productivo español sería fundamental participar en los consorcios europeos que puedan formarse para impulsar la soberanía tecnológica europea; y que nuestro país no podría depender tecnológicamente de China sin poner en peligro sus vínculos con sus aliados, estadounidense y europeos, hay que poner el énfasis del análisis en diferenciar entre el riesgo que supone depender tecnológicamente de EE UU o de otros países de la UE. En caso de necesidad, es preferible depender de otros Estados miembros de la UE antes que de EE UU por dos motivos. En primer lugar, porque España podría tener más peso negociador en cualquier tipo de cooperación tecnológica o iniciativa conjunta con actores europeos que con EE UU, debido a la enorme asimetría entre el poder de España y EE UU. En segundo lugar, porque la capacidad de un Estado miembro de la UE de garantizar la seguridad de su infraestructura crítica o la privacidad de sus ciudadanos es mayor si el país del que depende tecnológicamente opera bajo el mismo marco regulatorio.⁵⁵

La estrategia industrial 2030 y las estrategias digitales y de inteligencia artificial, además de la revisión en curso de la Estrategia Nacional de Seguridad, pueden dar pistas sobre cómo piensa el Gobierno afrontar el dilema tecnológico. Si en este texto asumiera el nuevo contexto geopolítico y geoeconómico de la tecnología, es probable que sus líneas de acción avancen en el sentido de proteger los activos estratégicos, empresas y tecnologías, que aseguren la mayor base industrial posible. Si, por el contrario, sigue enfocando sus líneas de

⁵⁵ Carlota García Encina y Luis Simón (2021), "Biden y el futuro de las relaciones transatlánticas: una perspectiva española", Real Instituto Elcano, Madrid.

acción exclusivamente en el impacto de la tecnología en la seguridad nacional (espionaje, ciberataques, infraestructuras críticas y otros riesgos), entonces no será necesario preservar, una vez que finalice la excepcionalidad de la pandemia, los instrumentos de cribado de inversiones establecidos en 2020.⁵⁶

2.4. Seguridad y defensa

Siendo España y EE UU países aliados, el incremento de la percepción de la amenaza china en EE UU y el deterioro de las relaciones entre estas dos potencias puede tener un impacto muy significativo sobre nuestro país. En primer lugar, con una creciente presión estadounidense para reducir los lazos con China, especialmente en aquellas áreas que puedan contribuir al desarrollo de las capacidades de China en su competencia con EE UU. En segundo lugar, con la reducción de la disponibilidad de EE UU para contribuir a la seguridad europea a medida que vaya prestando más atención y recursos a Asia-Pacífico. En tercer lugar, un eventual conflicto bélico entre EE UU y China podría llevar a la invocación del Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, que obliga a las partes firmantes a proveer asistencia militar a cualquier aliado que sufra un ataque en Europa o en América del Norte. Incluso sin que se cumplieran los requisitos para invocar dicho artículo, es difícil imaginar que los demás miembros de la OTAN no prestasen algún tipo de apoyo a EE UU en un escenario de confrontación militar directa con China.

Precisamente en el seno de la OTAN, EE UU ha propiciado un debate sobre cómo mitigar el desafío chino, especialmente sobre la doctrina militar y las capacidades chinas. En Washington parece haberse instalado la idea de que sería extraño que una alianza donde EE UU invierte tantos recursos militares y diplomáticos no tenga ninguna utilidad en lo que respecta a su primera preocupación estratégica. Las autoridades estadounidenses son conscientes de que los aliados europeos pueden marcar la diferencia a la hora de hacer de contrapeso a China más en los ámbitos diplomático, comercial, financiero y tecnológico que en el militar. De ahí que apelen a la naturaleza política de la OTAN y su condición de “comunidad de valores” para reivindicar una mayor implicación europea a la hora de hacer de contrapeso al poder chino e intenten utilizar esta organización para socializar a los aliados europeos en torno a una forma determinada de ver a China. Esto no quiere decir que los europeos deban plegarse a los deseos estadounidenses; simplemente que no deben ignorar sus prioridades estratégicas.

España, al igual que otros países europeos como Francia y Alemania, parece tener importantes reservas frente a estos intentos de plantear el auge chino como una amenaza a la seguridad en el marco de la OTAN.⁵⁷ Esto se debe a que, con la excepción de las

56 Boletín Oficial del Estado, nº73, 18/III/2020, *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*, BOE-A-2020-3824, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/17/8/con>; Boletín Oficial del Estado, nº91, 1/IV/2020, *Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19*, BOE-A-2020-4208, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/31/11/con>; Boletín Oficial del Estado, nº303, 18/XI/2020, *Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria*, BOE-A-2020-14368, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/11/17/34>.

57 Carlota García Encina y Luis Simón (2021), “Biden y el futuro de las relaciones transatlánticas: una perspectiva española”, Real Instituto Elcano, Madrid.

capacidades cibernéticas ofensivas chinas (dada su ubicuidad), su creciente flota de misiles de alcance intercontinental, la percepción de España de una amenaza militar china en la región euro-mediterránea es muy limitada. En cualquier caso, España debe estar atenta porque China parece coger fuerza en el debate sobre el futuro Concepto Estratégico de la OTAN y, por lo tanto, intentar posicionarse según sus prioridades. Aquí hay cuatro consideraciones importantes. Primera, a España le interesa aprovechar la creciente atención que la OTAN, al igual que la UE,⁵⁸ están prestando al Indo-Pacífico en el contexto de la reemergencia de China, para potenciar su presencia en un área de creciente peso geoestratégico y económico. España podría contribuir, sola o conjuntamente con otros socios de referencia, al desarrollo de capacidades de aliados y socios estadounidenses en la región, tanto a través de la venta de armamento como de iniciativas conjuntas de entrenamiento o formación militar, e incluso de cooperación en capacidades e innovación militar. Segunda, un aumento de la contribución española y de otros miembros europeos de la OTAN a la seguridad del Viejo Continente puede plantearse también como un apoyo a EE UU en su giro hacia Asia, al liberar estadounidenses en Europa que podrían redirigirse hacia esa región. Este mayor compromiso de los europeos con su propia seguridad podría facilitar el avance hacia una mayor autonomía estratégica europea. Tercera, como la OTAN ha identificado la innovación tecnológica como una prioridad estratégica y un punto de gran relevancia en el marco del debate sobre China, buena parte del margen de maniobra de la Alianza a la hora de lidiar con China dependerá de su capacidad de extender sus competencias y acción en el ámbito de la innovación tecnológica.⁵⁹ Esto podría facilitar el acercamiento que ya se está dando de EE UU a posiciones europeas en materia de privacidad de datos o fiscalidad digital a cambio de una aceptación implícita europea del llamado “desacoplamiento tecnológico” con China en sectores sensibles para la seguridad. Cuarta, esta incorporación de China como una amenaza de seguridad en el seno de la OTAN, debería servir para una cooperación más estrecha entre sus miembros frente a los ciberataques provenientes de China, que afectan directamente a España, y actividades de influencia y desinformación chinas en Europa.⁶⁰

58 Consejo de la Unión Europea (2021), *EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific - Council conclusions*, 7914/21, 16/IV/2021, Bruselas, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>.

59 Organización de Ciencia y Tecnología de la OTAN (2020), *Science and technology trends 2020-2020: Exploring the S&T edge*, Bruselas, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/190422-ST_Tech_Trends_Report_2020-2040.pdf; OTAN (2018), *NATO Science & Technology Strategy: Sustaining Technological Advantage*, Bruselas, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20181107_180727-ST-strategy-eng.pdf; OTAN (2020), *NATO 2030: United for a New ERA. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf; OTAN (2021), *Secretary General's Annual Report 2020*, Bruselas, p.65, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/sgar20-en.pdf.

60 España, Centro Criptológico Nacional (2019), *Ciberamenazas y Tendencias 2019*, <https://www.ccn-cert.cni.es/en/reports/public/3767-ccn-cert-ia-13-19-ciberamenazas-y-tendencias-resumen-ejecutivo-2019/file.html>; European External Action Service (2021), *EEAS Special Report Update: short assessment of narratives and disinformation around the Covid-19 pandemic (update December 2020 - April 2021)*, <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-december-2020-april-2021/>; Jennifer Rankin (2020), “EU says China behind ‘huge wave’ of Covid-19 disinformation”, *The Guardian*, 10/VI/2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/10/eu-says-china-behind-huge-wave-covid-19-disinformation-campaign>; Miguel González y Manuel Ansedo (2020), “‘Hackers’ chinos robaron información de la vacuna española para la covid”, *El País*, 18/IX/2020, <https://elpais.com/sociedad/2020-09-17/hackers-chinos-robaron-informacion-de-la-vacuna-espanola-para-la-covid.html>.

2.5. Cambio climático

La provisión de un clima estable requiere del concierto de los dos mayores emisores de gases de efecto invernadero a nivel global. Análisis recientes indican que la creciente rivalidad entre China y EE UU podría tener consecuencias negativas para la cooperación climática internacional.⁶¹ Para poder cooperar con China en el ámbito climático, la Administración Biden ha apostado por un enfoque de compartimentos estancos. Así, EE UU demanda ambición doméstica por parte de China (por ejemplo, reducción del uso de carbón) e internacional (incluyendo volver a poner en marcha la cooperación entre ambos países y aumentar su ambición climática), sin vincular esta cooperación a otros ámbitos, como los derechos humanos, en los que las divergencias sino-estadounidenses parecen más complejas de reconciliar.⁶²

La UE se ha alineado de facto con el planteamiento estadounidense de conjuntos disjuntos. En la reunión de mediados de marzo de 2021 entre el vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea, Frans Timmermans, y el enviado especial chino para el cambio climático, Xie Zhenhua, la UE optó por no mencionar temas controvertidos como los derechos humanos e incluso el uso de mecanismos de ajuste del carbono en frontera, a sabiendas de que el Ministerio de Ecología y Medio Ambiente de China ha indicado que la implementación de impuestos al CO₂ en frontera podría limitar la cooperación climática.⁶³

China, por su parte, insiste en vincular la cooperación climática con otros puntos más controvertidos de su agenda bilateral con EE UU y la UE, utilizándola como baza negociadora. No obstante, las interacciones entre John Kerry y Xie Zhenhua demuestran que hay voluntad de colaborar en materia de clima, al menos teóricamente. Una situación que recuerda a aquella vivida durante las negociaciones previas al acuerdo Obama-Xi de 2014.⁶⁴ La UE por su parte considera a China un socio cooperativo estratégico con el cual comparte objetivos climáticos, aunque al igual que EE UU señala el fin de la construcción de centrales de carbón a lo largo de la Franja y la Ruta y la alineación de la financiación con los objetivos climáticos como objetivos prioritarios.⁶⁵

61 Andrew S. Erickson y Gabriel Collins (2021), "Competition With China Can Save the Planet", *Foreign Affairs*, vol. 100, nº3, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-13/competition-china-can-save-planet>.

62 Kim Hyung-Jin (2021), "US, China agree to cooperate on climate crisis with urgency", AP News, 18/IV/2021, <https://apnews.com/article/business-science-general-news-china-climate-905125d79b6c31940b8747df86c2a87a>.

63 Andrew S. Erickson y Gabriel Collins (2021), "Competition With China Can Save the Planet", *Foreign Affairs*; Comisión Europea (2021), "Readout of the videoconference between Executive Vice-President Frans Timmermans and China's Special Envoy for Climate Change Xie Zhenhua", 15/III/2021, https://ec.europa.eu/clima/news/readout-videoconference-between-executive-vice-president-frans-timmermans-and-china-s-special_en; Republica Popular China, Ministerio de Ecología y Medio Ambiente (2019), *China's Policies and Actions for Addressing Climate Change (2019)*, IX/2019, <https://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/reports/201912/P020191204495763994956.pdf>.

64 Estados Unidos y Republica Popular China (2021), *U.S.-China Joint Statement Addressing the Climate Crisis*, 17/IV/2021, <https://www.state.gov/u-s-china-joint-statement-addressing-the-climate-crisis/>.

65 Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2019), *UE-China – Una perspectiva estratégica*.

Teniendo en cuenta lo anterior, las agendas de colaboración China-EE UU y China-UE⁶⁶ indican coincidencias en la necesidad de: aumentar la ambición de los compromisos determinados a nivel nacional (NDC), completar las reglas de implementación del Acuerdo de París,⁶⁷ avanzar en la transición energética y en el uso de instrumentos como los mercados de emisiones, aumentar la financiación climática internacional y cooperar en el desarrollo e implementación efectiva del marco global para la protección de la biodiversidad post-2020. Una mayor confrontación estratégica entre EE UU y China, unida a una falta de avances significativos en estos ámbitos, podría favorecer un cambio en la estrategia estadounidense, pasando de la cooperación a la presión. Dicha presión podría articularse, por ejemplo, a través de una alianza por el clima entre las democracias industrializadas para coordinar un mecanismo de ajuste de carbono en frontera (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM)⁶⁸ que fuera compatible con la OMC.⁶⁹ En este sentido, las implicaciones de la rivalidad sinoestadounidense sobre la lucha contra el cambio climático dependerán en gran parte del nivel de ambición climática que ambos países consideren óptimo para la defensa de sus intereses en dicha confrontación. Este es un tema abierto en el que ambos países han ido dando bandazos en los últimos años mostrando una ambición climática variable.⁷⁰

Un escenario no cooperativo de EE UU y China en materia de acción climática internacional tendría consecuencias sociales y económicas muy negativas a nivel global y para España.⁷¹ Por ejemplo, si no se aumentase de manera significativa la ambición con respecto a los primeros NDC, el impacto negativo en las economías de sur de Europa podría superar el 2,5% del PIB.⁷² Ante este escenario, el interés de España en la acción concertada a nivel global es claro. En cuanto a la mitigación, España supone menos del 0,8% de las emisiones globales y tiene un peso limitado en cuanto a su contribución en materia de emisiones.⁷³ No obstante, España ha desempeñado un papel significativo en las negociaciones climáticas, tanto globales como en la UE. La celebración de la COP25 en Madrid, el impulso al aumento de los compromisos de la UE y las medidas climáticas legislativas y ejecutivas adoptadas en

66 Antxon Olabe Egaña (2020), *Acuerdo climático Europa-China: construyendo el éxito de la crucial cumbre de Glasgow*, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cambio-climatico/dt18-2020-olabe-acuerdo-climatico-europa-china-construyendo-exito-de-crucial-cumbre-de-glasgow; Estados Unidos y República Popular China (2021), U.S.-China Joint Statement Addressing the Climate Crisis.

67 En especial en lo relativo al artículo 6 de mecanismos de mercado y no de mercado.

68 Andrew S. Erickson y Gabriel Collins (2021), "Competition with China Can Save the Planet," *Foreign Affairs*.

69 En cualquier caso, parece recomendable analizar los impactos del CBAM en los precios de los insumos de nuestras industrias al igual que los impactos potenciales sobre los consumidores vulnerables.

70 Esteban, Mario y Lara Lázaro Touza (2021), "EU-China cooperation amidst fragmented climate leadership", en Sebastian Biba y Reinhard Wolf (eds.), *Europe in an Era of Growing Sino-American Competition*, Routledge, p. 170-188, <https://doi.org/10.4324/9781003007746>.

71 Organización Meteorológica Internacional (2021), *State of the Global Climate 2020*, Ginebra, https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10618.

72 Téngase en cuenta que el estudio PESETA del que proviene el dato de impacto sobre el bienestar medido en términos de PIB hace referencia únicamente a un subconjunto de impactos del cambio climático sobre una economía como la actual. Para mayor información véase Comisión Europea (2021), "JRC PESETA IV", <https://ec.europa.eu/jrc/en/peseta-iv>.

73 Hannah Ritchie y Max Roser (2020), *Spain: CO2 Country Profile*, OurWorldInData.org, <https://ourworldindata.org/co2/country/spain#what-share-of-global-cumulative-co2-has-the-country-emitted>.

España,⁷⁴ son señales claras de la contribución potencial de España a la provisión de un clima estable que está alineada con sus intereses socioeconómicos y estratégicos.

Concretamente, apoyándose en el Marco Estratégico de Energía y Clima, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia apuesta por acelerar los compromisos de descarbonización incluidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC). El gobierno estima una contribución a la transición verde de los fondos provenientes de la UE a través del Mecanismos de Recuperación y Resiliencia del 40,29% de los 69.528 millones de euros en transferencias detallados en el plan. Con el fin de reforzar la autonomía estratégica de la UE, y aspirando a competir en sectores económicos clave en el futuro, España se ha marcado como meta, entre otros, el desarrollo del hidrógeno verde, apoyando la cooperación internacional en este ámbito pero priorizando la cooperación y el desarrollo de un mercado de H2 intra-EU en el cual España sería un exportador neto a futuro.⁷⁵ Tanto el marco regulatorio en materia de energía y clima como la respuesta post COVID española están alineadas con el Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo es convertir a la UE en la primera región climáticamente neutra a mediados de siglo.

En el futuro, la estrategia de España pasa claramente porque sus intereses en materia de cambio climático y transición energética se reflejen en las políticas de la UE. Una UE que representa algo menos de un 10 por ciento de las emisiones globales pero cuya contribución al régimen climático internacional -que se ha materializado en su liderazgo direccional, capacidad de mediación y de generación de coaliciones- están fuera de duda y serán más importantes, si cabe, en un contexto marcado tanto por la rivalidad geopolítica entre las grandes potencias como por un liderazgo climático fragmentado.⁷⁶

2.6. Cooperación al desarrollo

La ayuda americana nace bajo el mandato del presidente Truman al finalizar la Segunda Guerra Mundial marcada por el idealismo, el multilateralismo, la geopolítica y la geoestrategia. Todos estos elementos se conservan hasta hoy y explican, por ejemplo, el estrecho vínculo entre su política de ayuda y el complejo militar.⁷⁷

74 Véase: España, Ministerio para la Transición Ecológica (2019), *Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética 2019-2024*, https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf; España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020), *Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050: Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050*, XI/2020, Madrid, https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf; España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020), *Estrategia de Transición Justa*, XI/2020, Instituto para la Transición Justa, https://www.miteco.gob.es/es/transicion-justa/documentoetj_tcm30-514300.pdf; España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020), *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*, Madrid, https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf; España, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020), *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030*, 20/I/2020, https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf.

75 Gonzalo Escribano (2021), H2 Med: the geo-economic and geopolitical drivers and barriers of hydrogen in the Mediterranean. Elcano Policy Paper.

76 Lara Lázaro-Touza (2018), "Chapter 18: Governing the geopolitics of climate action after the Paris Agreement", en Jennifer I. Conidine (ed.), *Handbook of Energy Politics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, p. 435-482, <https://doi.org/10.4337/9781784712303.00030>.

77 Henry de Cazotte (2020), "The U.S. Elite Consensus on Aid", en Iliana Olivé y Aitor Pérez (eds.), *Aid power and politics*, Routledge, p. 53-72.

Con China ocurre algo similar. Si bien la cooperación china existe desde hace décadas, su apuesta política, económica y financiera por la ayuda internacional se ha incrementado sustancialmente a lo largo de este siglo. También en este caso, la ayuda se consolida ante la necesidad de complementar una acción internacional masiva pero también coja (hasta ese momento centrada en lo comercial, productivo y financiero). Si el liderazgo o co-liderazgo mundial conlleva una serie de responsabilidades en lo militar, también se incluyen las relativas a la cooperación al desarrollo, que las autoridades chinas enmarcan en el circuito de la Cooperación Sur-Sur. Asimismo, la ayuda china, en buena medida reembolsable y dirigida a la financiación de proyectos de infraestructuras, se explicita como parte de su política de inversiones en el Sur global.⁷⁸

Los orígenes de la cooperación española se ubican en una lógica internacional bien distinta. Como parte de su vuelta a la comunidad internacional, en pocos años España pasó de receptor a donante de ayuda oficial al desarrollo (AOD). Ésta fue una forma de responder a las nuevas responsabilidades y obligaciones internacionales en el marco de la OCDE o la UE. De esta visión derivó una aproximación a la ayuda más idealista y constructivista, con una narrativa anclada en la solidaridad y la proyección de valores⁷⁹ tales como la equidad de género, la protección del clima o el multilateralismo, objetivos que enfatiza la Estrategia de Acción Exterior para el periodo 2021-2024.⁸⁰

La cooperación española se vincula, como la del resto de los Estados miembros, a la de la UE, canalizando en torno a la mitad del importe de su ayuda a través de la Unión. A diferencia de lo que ocurre en otras dimensiones de las relaciones internacionales, de los tres grandes actores, la UE tiene los activos necesarios para ser el líder en materia de cooperación al desarrollo. Contribuye a la mitad de la ayuda mundial y moldea, en gran medida, las agendas e instituciones de gobernanza del desarrollo. Si bien, su configuración política quizás limite su asertividad como actor global del desarrollo, frente a Estados con un discurso más compacto como es el caso de China y EE UU.

78 Becky Carter (2017), *Literature review on China's aid*, Institute of Development Studies, Brighton, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a5f38d6e5274a443e00372b/177_China_aid.pdf; Deborah Bräutigam (2011), "Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime", *Journal of International Development*, vol. 23, nº5, p. 752-764, <https://doi.org/10.1002/jid.1798>; Axel Dreher, Andreas Fuchs, Brad Parks, Austin M. Strange y Michael J. Tierney (2018), "Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa", *International Studies Quarterly*, vol. 62, nº1, p. 182-194, <https://doi.org/10.1093/isq/sqx052>.

79 Iliana Olivé y Aitor Pérez (2019), "España: la paradoja de un donante cumplidor", ARI, nº14/2019, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari14-2019-olivieperez-espana-paradoja-donante-cumplidor.

80 Gobierno de España (2021), *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*.

África Subsahariana es el espacio en el que los tres grandes actores confluyen: según datos de la OCDE, más del 28% de la ayuda de las instituciones de la UE (sin contar con la de los donantes orientados hacia la misma región como Francia o Alemania) y más de 33% de la de EE UU. En la misma línea, según fuentes oficiales chinas, cerca del 45% de la cooperación al desarrollo de China se dirige al continente africano.⁸¹ Históricamente, no ha sido ésta una región prioritaria para la cooperación española, ni para la política exterior en términos más generales. No obstante, existe un interés creciente por la región en los ámbitos comercial, inversor, migratorio, o de la seguridad, que se plasma en la actual estrategia de acción exterior o en el III Plan África⁸² y se extiende a la política de cooperación para el desarrollo.

Cabría pensar que, con una narrativa fuertemente basada en valores, unos presupuestos escasos y una presencia incipiente y acotada en la principal zona de convergencia de intereses de los grandes actores, como es África, las posibilidades de España de situarse de forma estratégica en la rivalidad entre los dos titanes geopolíticos, EE UU y China, es más bien escasa. Es más, España llega a África, en parte, de la mano de socios europeos con los que, en ocasiones y a pesar de la iniciativa *Team Europe*, se siguen creando climas de competencia, más que de colaboración. Sin embargo, en la coyuntura actual, los valores de la proyección española en el ámbito de la cooperación coinciden precisamente con algunos pilares de la política exterior estadounidense y china: énfasis en la transición verde, feminismo (EE UU) y si no más, sí mejor y nuevo multilateralismo. Esto abre posibles vías de cooperación y generación de confianza. Un punto muy importante sería intentar aprovechar este contexto para impulsar la entrada de China en el Club de París, pues es un acreedor principal de muchos países en riesgo de deuda soberana.⁸³

España también tendrá que prestar más atención a cómo relacionarse con las iniciativas para promover la conectividad que han lanzado diferentes actores y que forman parte muy relevante de la competencia geopolítica entre EE UU y China. La más ambiciosa es la impulsada por China, la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que ha contribuido a la internacionalización de las empresas chinas y al aumento de la influencia política de Pekín en numerosos países, incluyendo en Europa. Los proyectos desarrollados por China en el marco de esta iniciativa responden a la demanda de las autoridades de estos por mejorar sus infraestructuras en sectores clave para su desarrollo económico como la energía, el transporte y las telecomunicaciones, que no estaba siendo atendida por los donantes tradicionales. Esto ha supuesto una llamada de atención para EE UU y otros donantes tradicionales, que están movilizando más recursos en estas áreas, lo que supone una buena noticia para muchos países en desarrollo y también abre oportunidades de negocio para las empresas.⁸⁴ España debería estar más presente en este debate pues la agenda

81 República Popular China, Oficina de Información del Consejo de Estado (2021), *China's International Development Cooperation in the New Era*, 10/1/2021, http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html.

82 España, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2019), *III Plan África. Desafío y Oportunidad*, III/2019, https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/2019_plan_africa.pdf.

83 Anders Aslund y Djoomart Otorbaev (2020), "China debe unirse al Club de París", Project Syndicate, Praga, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-should-join-paris-club-to-manage-sovereign-debt-by-anders-aslund-and-djoomart-otorbaev-2020-12/spanish?barrier=accesspaylog>

84 Andrés Ortega Klein (2020), *The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations. Part II: Bridging Differing Geopolitical Views*, Center for Strategic and International Studies, Washington, <https://www.csis.org/analysis/us-china-race-and-fate-transatlantic-relations-0>.

de conectividad, como ha demostrado China, ofrece una narrativa muy atractiva para vincular múltiples elementos de la agenda doméstica e internacional. Esto hace pensar que la UE tenderá a potenciar su estrategia de conectividad y su asociación con Japón en este campo; además de a explorar nuevas posibilidades de colaboración con EE UU y otros países que compartan su preocupación por la sostenibilidad (social, financiera, medioambiental y climática) de los proyectos, la transparencia y unas reglas de participación comunes para las empresas participantes.⁸⁵

2.7. Derechos humanos y democracia

España tiene un fuerte compromiso con la promoción de los derechos humanos y la democracia en sus relaciones exteriores.⁸⁶ No obstante, la aplicación de este compromiso se ve influida por la evolución de la política global y la dinámica entre las grandes potencias. La rivalidad entre EE UU y China genera oportunidades y dificultades.

El nuevo escenario ha puesto a los derechos humanos y la democracia en el epicentro de la política exterior de EE UU y de la UE hacia China, facilitando su coordinación tanto en la defensa del régimen multilateral de derechos humanos como en la monitorización de su situación en China. En los foros multilaterales sobre el tema, las posiciones defendidas por China, relativismo y compartimentalización de los derechos humanos chocan con el universalismo y la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos defendidos por España y sus aliados. Asimismo, estos actores comparten una visión crítica con la situación de los derechos humanos en China, como se vio el 22 de marzo de 2021 cuando la UE decidió acudir a su recién creado régimen global de sanciones de derechos humanos,⁸⁷ para sancionar, de forma coordinada con EE UU, el Reino Unido y Canadá, a cuatro funcionarios chinos y a una corporación china por las detenciones arbitrarias a gran escala de los uigures y otras minorías musulmanas en Xinjiang.⁸⁸ Estas han sido las primeras sanciones impuestas por la UE contra funcionarios chinos en más de 30 años.

85 The EU-Japan connectivity partnership: a sustainable initiative awaiting materialisation - Elcano (realinstitutoelcano.org)

86 Gobierno de España (2021), *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, p. 38-40.

87 Consejo de la Unión Europea (2020), "EU adopts a global human rights sanctions regime", 7/XII/2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/>.

88 Consejo de la Unión Europea (2021), *Reglamento de ejecución (UE) 2021/478 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por el que se aplica el Reglamento (UE) 2020/1998 relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos*, http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2021/478/oj.

Para España, esto crea una nueva oportunidad de cumplir con su compromiso en defensa de los derechos humanos y la democracia, con independencia del lugar donde sean vulnerados, China incluida.⁸⁹ También proporciona un marco para reforzar la agenda de derechos humanos en las relaciones bilaterales de España y de la UE con China;⁹⁰ y dificulta que las autoridades chinas tomen represalias.⁹¹

Al mismo tiempo, enfocarse exclusivamente en China es insuficiente para cumplir con el compromiso español de condenar los abusos de los derechos humanos “allí donde se produzcan” e incorporar de manera “sistemática” el tema de los derechos humanos en sus relaciones bilaterales. Para ello será esencial tener una política equilibrada que incluya también a EE UU; recordando a los demás miembros de la UE que la credibilidad de su política exterior común en derechos humanos y democracia dependerá de su capacidad de combatir la instrumentalización de estos valores, cuando así convenga a las grandes potencias. Para ello hay que desarrollar una política exterior basada en la imparcialidad, la no selectividad, el trato igual y la transparencia.

Lamentablemente, el actual marco de intensa competencia geoestratégica aumenta el riesgo de la politización de los derechos humanos y otros valores básicos como la democracia, que frecuentemente son utilizados como arma arrojadiza por China y EE UU para desacreditarse mutuamente.⁹² España y la UE son especialmente vulnerables a una eventual presión norteamericana para intentar deslegitimar al gobierno chino, independientemente del fundamento de sus acusaciones. En este contexto, es difícil restaurar la confianza mutua para que la defensa de y la preocupación por los derechos humanos y la democracia en las relaciones internacionales se perciba como acto sincero, lo que fomenta la receptividad de los países a los que van dirigidas.

2.8. Igualdad de género

China ocupa el puesto 107 de un ranking de 156 países que mide las brechas de género. Desde el periodo maoísta se presenta como un país comprometido con la defensa de los derechos de las mujeres y ha participado activamente en hitos internacionales sobre esta materia. En 1995 acogió la cumbre en la que se aprobó la Plataforma y el Plan de Acción de Beijing. Más recientemente, con ocasión del 25 aniversario de dicha Conferencia, China ha comprometido 10 millones de dólares a ONU Mujeres en los próximos cinco años, y ha ofrecido celebrar una nueva Cumbre de Líderes Globales sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres en 2025.

89 Gobierno de España (2021), *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, p. 38-39.

90 *Ibidem*, p. 39.

91 En cualquier caso, estas sanciones de la UE dinamitaron la estrategia europea de compartimentar los ámbitos de cooperación con China, pues China respondió sancionando a miembros del Parlamento Europeo, académicos y *think tanks* en la UE, lo que condujo a la congelación de la ratificación del acuerdo bilateral de inversiones.

92 Estados Unidos, Departamento de Estado, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo (2021), *2020 Country Reports on Human Rights Practices: China (Includes Hong Kong, Macau, and Tibet)*, <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/china/>; República Popular China, Oficina de Información del Consejo de Estado (2021), *Report on Human Rights Violations in the United States in 2020*, III/2021? <https://www.globaltimes.cn/page/202103/1219304.shtml>.

En EE UU, la Administración Biden ha marcado desde su nacimiento un compromiso activo con la promoción de los derechos y libertades de las mujeres, tanto en el plano interno como en el de la política global. EE UU ha vuelto al Fondo de Población de Naciones Unidas, ha revocado (como todos los presidentes demócratas que le han precedido desde Clinton) la *Global Gag Rule*⁹³ y ha creado un Consejo de Política de Género en la Casa Blanca para situar la igualdad de género como una prioridad transversal de todas las políticas de su administración.

Esto no niega que exista riesgo de que la igualdad de género suscite confrontación diplomática entre China y EE UU, especialmente en organismos multilaterales. Mientras EE UU vincula expresamente los derechos de las mujeres con la calidad y el fortalecimiento de la democracia, China es reacia a fortalecer esos derechos mediante medidas orientadas al desarrollo de la sociedad civil (en particular a los defensores de los derechos de las mujeres). Esto ya se evidenció con vetos cruzados en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante la Administración Trump, que impidieron el fortalecimiento de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad⁹⁴ y rebajaron la ambición en el lenguaje acordado en el seno de la Comisión sobre el Estatus de las mujeres.

Para España, el conjunto de valores que comparte con EE UU, su regreso activo al multilateralismo y el compromiso expreso con la igualdad de género de la nueva Administración Biden sólo reabren un ámbito de potencial colaboración bilateral, sino que adelantan avances en temas de especial interés para España, como los relativos a la salud sexual y reproductiva, o la violencia sexual, en conflictos que dejaron de formar parte de la agenda durante la Administración Trump, con la consiguiente pérdida de un socio con el que España había contado tradicionalmente para impulsar su agenda multilateral.⁹⁵ Al mismo tiempo, España puede encontrar en la igualdad de género un terreno en el que trabajar más estrechamente con China, tanto en las relaciones bilaterales como en las organizaciones multilaterales, en el marco de la política exterior feminista adoptada recientemente, aunque sin duda habrá cuestiones de desacuerdo. Estrechar la colaboración con EE UU, con quien hay numerosos puntos de encuentro en este ámbito, mientras también se identifican las posibilidades de una mayor cooperación con China, serían ejemplos de cómo España puede impulsar una agenda que considera prioritaria y contribuir a los necesarios consensos globales. Asimismo, para impulsar la concepción de la igualdad de género como un bien público global, sería mucho más efectivo intentar articular iniciativas que involucrasen conjuntamente a China, EE UU y la UE, ya fuera en el seno de Naciones Unidas, donde España tiene un perfil reconocido y ha sido muy activa en este campo en los últimos años, o del G20, que ha incorporado en la última década la igualdad de género como prioridad en sus trabajos.

93 La *Global Gag Rule* bloquea la posibilidad de que las ONG extranjeras puedan hacer uso de fondos procedentes de EE UU en su tarea de proveer información sobre el aborto.

94 María Solanas (2020), "(Sin) Mujeres, Paz y Seguridad", Real Instituto Elcano, Madrid <https://blog.realinstitutoelcano.org/sin-mujeres-paz-y-seguridad/>

95 Carlota García Encina y Charles Powell (coords.) (2020), *Relaciones España-Estados Unidos*, Real Instituto Elcano, Madrid, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/41363ea1-c2c1-4e84-8aae-7f8354bb4a06/Informe-Elcano-27-Relaciones-Espana-Estados-Unidos.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=41363ea1-c2c1-4e84-8aae-7f8354bb4a06>.

2.9. América Latina

Las relaciones exteriores de los países latinoamericanos en las últimas tres décadas se han caracterizado por un progresivo y acelerado proceso de diversificación de sus vínculos con el resto del mundo.⁹⁶ A esto se agrega desde comienzos del siglo XXI la creciente fragmentación de la región, que dificulta los mínimos consensos en torno a la coyuntura internacional.

De este modo, y frente a una agenda exterior concentrada en y próxima a EE UU durante la Guerra Fría (o a la URSS en el caso de Cuba), se pasó, en la década de los 90, a la ampliación y diversificación de las relaciones, estableciendo nuevos o renovados lazos económicos, comerciales, culturales y geopolíticos con los más diversos actores internacionales. Primero con Europa, particularmente con España, que comenzó a tener una creciente presencia económica en América Latina y, tras el desembarco de sus mayores empresas, muy pronto se convirtió en el primer o segundo inversor en la mayor parte de los países de la región.⁹⁷

Ya en el siglo XXI otros actores extrarregionales, como Rusia, la India, Irán y Turquía, comenzaron a tener una presencia más intensa, especialmente en algunos países de América Latina. Pero, sin duda alguna, el gran protagonista de este desembarco fue China. En los últimos 20 años, la gran potencia asiática se convirtió en el primer o segundo socio comercial de casi todos los países de la región, a la vez que ganaba peso como inversor y prestamista. Pese a ello, la relación de China con América Latina no es homogénea y se sostiene en tres pilares: comercio, inversión y crédito. Ya es el primer socio comercial de América del Sur, donde se concentran el 90% de sus inversiones, básicamente en energía eléctrica, petróleo y minería. Se espera que supere a España como segundo mayor inversor en América Latina y desde 2005 ha concedido más préstamos que el Banco Mundial, la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco de Iberoamericano de Desarrollo (BID) juntos, aunque en 2019 y 2020 su política crediticia se ha reducido sensiblemente. Además, mantiene una “asociación estratégica integral” con siete países (Brasil, Perú, México, Argentina, Venezuela, Ecuador y Chile) y una Asociación de Cooperación Integral con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.⁹⁸

96 Carlos Malamud (2007), *Los actores extrarregionales en América Latina (I): China*, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt50-2007; Carlos Malamud (2008), “Los actores extrarregionales en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea”, ARI, n°8/2008, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido/!ut/p/a1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjflULsh0VAepxms!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI8-2008; Carlos Malamud y Carlota García Encina (2007), “Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán”, ARI, n°124/2007, Real Instituto Elcano, Madrid, http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI124-2007.

97 Celestino del Arenal (coord.) (2009), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Marcial Pons y Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/espana+y+america+latina+200+anos+despues+de+la+independencia.+valoracion+y+perspectivas.

98 Mario Esteban (coord.), *China en América Latina: repercusiones para España*, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/dt3-2015-esteban-china-en-america-latina-repercusiones-para-espana; Xulio Ríos (2019), *El estado de las Relaciones China-América Latina*, Fundación Carolina, Madrid, https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT_FC_01.pdf.

Las dificultades vinculadas con el proceso de vacunación y la marcada falta de fármacos han aumentado la importancia de la “diplomacia de las vacunas”, potenciando en algunos casos la “chinodependencia”.⁹⁹ Así, países como Chile han debido centrar buena parte de su estrategia de vacunación en el producto de Sinovac. Paraguay, otro país muy golpeado por el coronavirus, pese a tener relaciones diplomáticas con Taiwán, ha debido recurrir a China para dotarse de vacunas, lo que ya está influyendo en su toma de partido en el conflicto entre las dos Chinas. Resta ver, sin embargo, aunque ya se intuye algo al respecto, cuál será la actitud de la Administración Biden sobre América Latina, si bien todo indica que será menos prescindente que Donald Trump. Y esto no tanto porque haya un renovado interés por la política hemisférica, sino porque se es más consciente de los riesgos geopolíticos que se corren si China sigue aumentando su influencia en la región.¹⁰⁰

Por eso, ¿qué puede hacer España en la actual coyuntura? La respuesta a esta pregunta debe tener muy en cuenta la importancia estratégica, desde todo punto de vista, de América Latina para los intereses españoles y lo que supondría que nuestra presencia e influencia disminuyeran o, sencillamente, desaparecieran. En este contexto, la actitud que adopte España debe tener en cuenta tanto el creciente desempeño chino en la región como las repercusiones que el enfrentamiento con EE UU tenga en la zona.¹⁰¹ España y sus empresas tienen una serie de ventajas en la región que deberían ser rentabilizadas de forma más sistemática a partir de tomar buena nota que los países latinoamericanos, y más en la coyuntura postpandemia que se abre, necesitarán tanto de los mercados de China como de la influencia de EE UU. No se trata de intentar ir de la mano de EE UU, sino de elaborar una estrategia clara y diversificada que permita defender mejor los intereses españoles, que son muchos e importantes. Para ello lo primero es abandonar cualquier pretensión de impulsar propuestas de alcance regional, algo totalmente imposible en el actual contexto de fragmentación. La apuesta bilateral debe ser clara, a partir de determinar con precisión las características de cada país y la naturaleza del enfrentamiento entre China y EE UU en cada caso.¹⁰²

99 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010), *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015), *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018), *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*, Santiago de Chile.

100 Carlos Malamud y Rogelio Núñez (2020), “Biden y América Latina: cambios y continuidades”, ARI, n°130/2020, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari130-2020-malamud-nunez-biden-y-america-latina-cambios-y-continuidades; Carlos Malamud y Rogelio Núñez (2021), “Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina”, ARI, n°21/2021, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari21-2021-malamud-nunez-vacunas-sin-integracion-y-geopolitica-en-america-latina.

101 Andrés Serbin and Andrei Serbin Pont (coords.) (2018), *¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?*, Fundación EU-LAC, Hamburgo, <https://eulacfoundation.org/es/system/files/relevancia-ue-lac-es-web.pdf>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global*, Santiago de Chile; Carlos Malamud (coord.) (2017), *¿Por qué importa América Latina?*, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina.

102 Carlota García Encina (2021), “España y EEUU, de Trump a Biden”, ARI, n°17/2021, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari17-2021-garciaencina-espana-y-eeuu-de-trump-a-biden.

En primer lugar, y con ánimo de consolidar su presencia y su imagen, España debería ser una eficaz palanca de desarrollo mutuo y compartido. Se trata de que los países de la región puedan dar un salto cualitativo y cuantitativo en su desarrollo, de la mano del Pacto Verde y la transformación digital impulsada por la UE. En este punto la duda que comienzan a plantearse algunos gobiernos latinoamericanos, y que hay que comenzar a explotar, es si la actual e intensa relación comercial y económica con China será un estímulo necesario y suficientes para impulsar este cambio. El vínculo chino-latinoamericano ha supuesto un notable incremento en la reprimarización de las exportaciones latinoamericanas, lo que ha llevado a sus países a situarse en la periferia de la revolución tecnológica. Algunos, incluso, como México y Brasil, también han tendido a minimizar los riesgos del cambio climático, alentados por el anterior inquilino de la Casa Blanca.

La apuesta española debería ser la de convertirse en un actor relevante que contribuya al desarrollo de energías renovables, de manufacturas con un mayor componente agroindustrial y de empresas más vinculadas a las grandes cadenas de valor internacional. Para ello cuenta con la importante presencia de buena parte de sus grandes empresas y con una densa red de pymes presente en muchos países, junto a numerosas *start-ups*. De este modo, la innovación y la diversificación de exportaciones, dotándolas de un mayor valor añadido, sería el mejor camino para consolidar la reconstrucción postpandemia. España puede y debe convertirse en un socio fiable para la mayor parte de los países de la región. Y para ello deberá tener presente tanto las exigencias de Washington en su enfrentamiento con Pekín como las oportunidades de colaboración con las empresas chinas con intereses compatibles.¹⁰³

España puede contribuir a que los países latinoamericanos se vinculen de forma más profunda con las grandes cadenas de valor y de distribución internacionales y para desarrollar de forma conjunta iniciativas que potencien y sitúen a la Comunidad Iberoamericana de Naciones en escenarios claves dentro de la IV Revolución industrial: el desarrollo tecnológico, la inteligencia artificial o el desarrollo de fuentes alternativas de energía. Asimismo, España posee otras ventajas competitivas y puede erigirse en un actor importante a la hora de impulsar un cambio de la matriz económica latinoamericana, basada en la productividad y la competitividad, más inclusiva y sostenible, tanto en lo social como en lo medioambiental. Pero esto requiere gran voluntad política, especialmente en Bruselas, de momento algo escasamente perceptible.

103 Carlos Malamud, Iliana Olivé y Gonzalo Escribano (2020), *Las relaciones España-América Latina en tiempos del Covid-19*, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-29-relaciones-espana-america-latina-en-tiempos-del-covid-19.

La aprobación del Tratado de Asociación con Mercosur podría ser una clara señal al respecto, pero las trabas puestas recientemente por algunos estados miembros de la UE podrían hacerlo naufragar. Enfatizar dentro de la UE el papel de América Latina en un orden internacional marcado por la rivalidad geoestratégica entre EE UU y China podría favorecer que culminara satisfactoriamente este acuerdo.¹⁰⁴

A partir de ahí habría que evaluar el margen de acción de España y de la UE, junto con los sectores dónde se puede tener una mayor incidencia. Las dificultades del momento, tanto las impuestas por la pandemia como por la geopolítica, son enormes, y para poder tener una presencia visible y algo que decir es necesario contar con una gran determinación política y una estrategia claramente definida, con voluntad política para sostenerla en el tiempo y de largo plazo.

104 Carlos Malamud y Federico Steinberg (2019), "El acuerdo UE-Mercosur: ¿quién gana, quién pierde y qué significa el acuerdo?", ARI, nº78/2019, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari78-2019-malamud-steinberg-acuerdo-ue-mercosur-quien-gana-quien-pierde-que-significa-el-acuerdo; Jacopo Timini y Francesca Viani (2020), "El tratado de libre comercio entre la UE y el Mercosur: principales elementos y consecuencias económicas", Boletín Económico, nº1/2020, Banco de España, Madrid.

3 Recomendaciones para España

1. Estimular un debate profundo entre los poderes públicos y la sociedad civil española que pueda generar un amplio consenso de país sobre el posicionamiento de nuestro país y de la UE ante la creciente confrontación geopolítica entre China y EE UU. Dado que este proceso tiene implicaciones en múltiples dimensiones (política, económica, tecnológica, seguridad y defensa), que además interactúan entre sí, es necesaria la participación activa de especialistas y partes concernidas en múltiples campos, que permita llegar a una estrategia holística y equilibrada, que no maximice las ventajas en un área a costa del resto.
2. Fomentar la colaboración público-privada para transmitir los contenidos de dicho consenso de Estado en las instituciones y los foros europeos. La importancia de esta colaboración sería mayor ante el más que probable incremento de las presiones externas sobre la sociedad civil española, especialmente sobre las empresas, en sus decisiones relacionadas con China y/o EE UU. Cuanto mayor sea el respaldo institucional del que dispongan estos actores, mayor será su capacidad para resistirse a dichas presiones.
3. En un entorno internacional marcado por la competencia geopolítica, España necesita llevar a la práctica una política exterior más proactiva en defensa de sus intereses nacionales. Esos intereses están alineados con una Europa fuerte y cohesionada, una relación transatlántica más equilibrada y una gobernanza global fiable, que a su vez refuerzan su capacidad de acción, de modo que hay que seguir apoyando la cooperación multilateral a nivel regional, euroatlántico y mundial. Esto debe hacerse apostando por un multilateralismo de geometría variable, que permita construir alianzas con los países más afines a las posiciones de España en cada caso concreto. Cuando no puedan alcanzarse acuerdos multilaterales más amplios, España debe impulsar de manera decidida que la UE cuente con herramientas propias para proteger sus intereses y valores.
4. España debe abordar las tres dimensiones fundamentales de la autonomía estratégica (capacidades militares y base industrial, cadenas de suministros y capacidades y gobernanza tecnológica) desde el marco comunitario, pero sin perder de vista la óptica nacional.
5. Tanto España como la UE deben impulsar el desarrollo de capacidades propias en la industria de la defensa y en los sectores tecnológicos clave de la era digital y la cuarta revolución industrial. Cuando esto requiera una política industrial activa por parte de la UE, debería canalizarse a través de la creación de consorcios europeos y no de campeones nacionales. Ahí España debe posicionarse en la medida de sus

capacidades en los proyectos vinculados al Fondo Europeo de Defensa (EDF por sus siglas en inglés), al Programa de Desarrollo Industrial (EDIDP), y a los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI).

6. También deben usarse eficientemente los recursos del plan de recuperación europeo para estar en la vanguardia de la producción continental en los ámbitos verde y digital, así como en el desarrollo del capital humano para lograr mayores avances en investigación, desarrollo, innovación y disrupción.
7. España debe situar a la UE como su principal referente en el ámbito tecnológico, pero sin reducir su estrategia en la materia a dicho marco. También debe promoverse la cooperación con otros países con altas capacidades tecnológicas y unos valores e intereses geoestratégicos compatibles con los españoles, especialmente si nos permiten acceder a tecnología y capacidades que no están disponibles en la UE. EE UU aparece, por tanto, como un socio tecnológico fundamental. Por ello es fundamental dotar al recién creado Consejo Comercial y Tecnológico UE-EE UU con una agenda de cooperación positiva. Por ejemplo, el establecimiento de marcos regulatorios conjuntos para las nuevas tecnologías, en campos como la inteligencia artificial y la gobernanza de internet, que sean garantistas con los derechos humanos.
8. A la hora de buscar socios tecnológicos en China y EE UU, las empresas españolas se verán llevadas a incluir en su proceso de toma de decisiones los riesgos derivados de la confrontación entre ambos países, como políticas que favorezcan la división de la economía global en dos esferas tecnológicas separadas, que podrían incluso ser total o parcialmente excluyentes. Al mismo tiempo, sus decisiones corporativas pueden contribuir a evitar, o al menos a paliar, la posibilidad de dicha división, pues querrán operar en ambas, no sin dificultades y evitando la equidistancia, si bien basándose esencialmente en consideraciones técnicas y económicas. Para ello, la coordinación público-privada en el marco español, y en el europeo, resultará esencial.
9. Elaboración de un plan de resiliencia español y europeo para cadenas de suministro de productos estratégicos (tanto vitales como no vitales para la seguridad nacional) e infraestructuras críticas. Estos planes deberían identificar el nivel de dependencia de España y de la UE en estos campos de empresas que no formen parte de la Unión y luego proponer medidas orientadas a minimizar esas vulnerabilidades, diversificando proveedores y reduciendo dependencias de suministradores de países con los que tengamos un equilibrio de fuerzas negativo, contenciosos geoestratégicos y/o no sean democráticos. También habría que identificar las oportunidades que ofrece la relocalización y el acortamiento de las cadenas de valor tanto para atraer inversiones a España como para las empresas españolas en el exterior.

10. Intentar avanzar la agenda bilateral de España con EE UU y China y la de la UE con estas potencias, aprovechando que en un contexto de confrontación entre ambas pueden ser más receptivas a las demandas europeas. Esto podría articularse, por ejemplo, para reducir el impacto sobre la economía española y europea de los instintos proteccionistas de los gobiernos de ambos países; impulsar un gran acuerdo dentro del Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G20 para que las multinacionales paguen impuestos en cada uno de los países en los que operan según sus beneficios y que haya un impuesto de sociedades con una base imponible armonizada y con un porcentaje mínimo a nivel internacional; reformar la OMC para afrontar las distorsiones a la competencia derivadas de la acción estatal y contribuir al desarrollo sostenible, mejorando sus mecanismos de toma de decisiones y solución de diferencias; creando un grupo de trabajo transatlántico sobre coerción económica para coordinar medidas conjuntas y ayudar a los europeos a comunicar sus preocupaciones sobre medidas unilaterales de EE UU.
11. En sus relaciones bilaterales con EE UU y China, España debería, al igual que la UE, seguir una política de diversificación asimétrica, evitando caer en iniciativas frentistas que puedan resucitar un orden internacional bipolar y reduzcan todavía más su autonomía estratégica. Esto no implica equidistancia entre ambas potencias, ya que los valores e intereses españoles están y estarán en el futuro previsible más próximos a los de Washington que a los de Pekín. Se trata de poder defenderlos sin vetar de antemano la cooperación con ninguna de estas dos potencias.
12. Apoyar el desarrollo del Diálogo UE-EE UU sobre China para que pueda servir de mecanismo de coordinación trasatlántico, reemplazando el enfoque unilateral de la Administración Trump, muy dañino para la UE. Esta plataforma facilitaría idealmente la adopción de iniciativas conjuntas en múltiples campos, como cambio climático, derechos humanos, gobernanza y estandarización tecnológica, acceso recíproco a mercados, protección a la propiedad intelectual, subsidios estatales, ciberseguridad, o desinformación.
13. Ante el riesgo de erosión de la capacidad de la comunidad internacional para garantizar los bienes públicos globales, España debe trabajar a favor de un multilateralismo efectivo reforzando las instituciones multilaterales. Esta tarea debe comenzar por el ámbito de la salud, dada la situación de emergencia causada por el COVID-19.
14. Un entorno de mayor rivalidad geopolítica favorecerá el aumento de las maniobras de desinformación y de influencia contra España y la UE por parte de actores externos, incluso de sus aliados. Además de colaborar con EE UU y otras democracias en este campo, deberían reforzarse las capacidades propias dentro de la UE con medidas que aseguren la independencia de los medios de comunicación y aumenten la transparencia sobre las fuentes de financiación de los centros de investigación y sobre la agenda de los cargos públicos.

15. Tanto España como la UE deben generar más conocimiento especializado sobre China. Mientras se mantenga la actual dependencia de información y análisis generados en EE UU, será muy complicado diseñar una estrategia propia para afrontar la competencia estratégica entre EE UU y China. De forma paralela, hay que aumentar el intercambio de inteligencia con EE UU sobre actividades ilícitas (como ciberataques, operaciones de influencia y desinformación, competencia desleal...) de actores chinos.
16. Elaboración de planes de contingencia por parte de las autoridades españolas, que planteasen protocolos de actuación en caso de que estallase una crisis abierta entre EE UU y China debido a situaciones que son previsibles. Por ejemplo, un incidente entre ambos ejércitos en puntos calientes como el estrecho de Taiwán o el Mar del Sur de China, o por modificaciones unilaterales del *statu quo* en cualquiera de estos dos teatros de operaciones.
17. En relación con el cambio climático, las acciones fundamentales que España podría acometer, siempre en el marco de la UE, son: seguir apoyando el multilateralismo, tanto en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como en otros foros. España puede reforzar el liderazgo direccional y la capacidad de establecimiento de alianzas de la UE a través de un marco legislativo ambicioso que incluye propuestas relativas a la transición justa; impulsar las alianzas para el desarrollo del hidrógeno renovable; apoyar los mecanismos de cooperación en renovables dentro de la UE; fomentar el despliegue de energías renovables, aprovechando el buen recurso renovable, conocimiento y el liderazgo existentes, en comunión con el PNIEC y sus revisiones futuras; seguir incidiendo en la necesidad de aumentar la atención y los recursos para la adaptación a los impactos del cambio climático; ayudar al desarrollo e implementación efectiva de medidas de preservación de la biodiversidad. España podría además impulsar iniciativas internacionales para la alineación de los planes de recuperación tras la pandemia del COVID-19 con los objetivos climáticos más allá de las fronteras europeas ya que, hasta la fecha, sólo el 12% de los paquetes de estímulos son "verdes", lejos de los objetivos de la UE establecidos en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (37%). Llamar a la construcción de un liderazgo climático más distribuido en el actual contexto de creciente rivalidad entre China y EE UU dadas las dudas relativas a la ambición a futuro de ambas potencias a nivel global (incluida la Iniciativa de la Franja y la Ruta). En este contexto, España podría ayudar a afianzar una cooperación más estrecha con América Latina, cuyas emisiones son similares a las de la UE, elaborando estrategias y realizando acciones sobre la base de iniciativas técnicas como por ejemplo los programas de EUROCLIMA+ o la Red Iberoamericana de Oficinas sobre Cambio Climático.

18. El posicionamiento de España como donante, en relación a EE UU y a China, pasa necesariamente por su condición de Estado miembro de la UE. En este sentido, España debe definir sus estrategias de cooperación multilateral y vía instituciones europeas. En el ámbito de la cooperación comunitaria, es esencial tanto la proyección de los valores e intereses de la cooperación española en el espacio de la UE como plantear una visión nítida del futuro de la cooperación europea y del papel que puede desempeñar España en ella. En sus relaciones con África, es esencial una alineación y complementariedad de las políticas de cooperación bilateral, regionales, y a través de la UE, con especial atención a la coexistencia de la cooperación con la política migratoria. La poderosa herramienta de poder blando que puede significar la cooperación mediante, por ejemplo, la proyección de valores democráticos y de igualdad de género (que además diferencia a España y la UE de China) puede quedar anulada con la instrumentalización de la ayuda para el control de los flujos migratorios.
19. Sería deseable que España asumiera un papel activo en los esfuerzos para desarrollar la agenda de conectividad de la UE, pues previsiblemente es un concepto que seguirá en auge como un vector de competencia entre China y EEUU, y tiene la ventaja de ofrecer un marco y una narrativa atractivos para proyectar los intereses y valores propios en múltiples campos como el de la digitalización, la sostenibilidad, la cooperación al desarrollo, el comercio y las inversiones, etc.
20. Apoyar la coordinación de la UE con EE UU y sus aliados para la defensa de los derechos humanos y la democracia con independencia del lugar donde sean vulnerados, China incluida; a la vez que se evita la instrumentalización de estos valores por parte de las grandes potencias. Esto se haría desarrollando una política exterior basada en la imparcialidad, la no selectividad, el trato igual y la transparencia y mediante iniciativas conjuntas en foros multilaterales a favor de la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos.
21. Explorar la posibilidad de promover una iniciativa que involucrase conjuntamente a China, EE UU y la UE, ya fuera en el seno de Naciones Unidas o del G20, que contribuya a impulsar el retorno al consenso internacional en materia de igualdad de género, concibiéndola así como un bien público global que hay que contribuir a preservar.
22. Como potencia marítima, a España le convendría aprovechar la creciente atención que la UE y la OTAN le están prestando a la región del Indo-Pacífico para potenciar su presencia en un área de creciente peso geoestratégico y económico. España podría contribuir, sola o con otros socios de referencia, al desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa de aliados y socios estadounidenses en la región, tanto a través de exportaciones vinculadas a estos sectores como con iniciativas conjuntas de entrenamiento, formación e innovación.

23. Llamar la atención de las instituciones comunitarias y de los estados miembros sobre la relevancia de América Latina, que podría convertirse en un teatro importante de la competición tecnológica y estratégica entre EE UU y China, toda vez que la región busca otros modelos y socios más allá de Occidente. E impulsar la ratificación del acuerdo UE-Mercosur, como forma de reforzar la presencia europea en el continente y evitar la ocupación de ese espacio de influencia por otras potencias. Paralelamente, la nueva Administración estadounidense se ha comprometido a reforzar la cooperación con los países latinoamericanos y España puede buscar una mayor coordinación en áreas como el proceso de vacunación en América Latina e incluir a la región en los planes tecnológicos. En este sentido, España podría explotar sus vínculos con EE UU, su posición en la UE y su presencia en la región para promover un “triángulo tecnológico” EE UU-España-América Latina, contribuyendo al anclaje de América Latina en Occidente y reforzando así su influencia con EE UU, en la UE y en la propia región.

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE



AIRBUS

ATLANTIC COPPER

BBVA

CaixaBank

CEPSA

enagas

endesa

IBERDROLA

IBM

INDITEX

MADRID

“IMI MUTUA MADRILEÑA”

Naturgy

PROSEGUR

renfe

REPSOL

Santander

tecnalia Inspiring Business



Consejo Asesor Empresarial

acciona

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

El Corte Inglés

EM&E ESCRIBANO MECHANICAL & ENGINEERING

Entidades colaboradoras

Sabadell

COFIDES Inversión y desarrollo



Deloitte

European Climate Foundation

everis
an NTT DATA Company

exolum Google

IBERIA

Microsoft

MONDRAGON HUMANITY AT WORK

Navantia



Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

