

## ¿Qué podemos esperar de la nueva Ruta de la Seda y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras liderados por China?

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

**Miguel Otero Iglesias** | Investigador principal de Economía Europea y los Mercados Emergentes, Real Instituto Elcano | @miotei

### Tema

La nueva Ruta de la Seda es la iniciativa internacional más ambiciosa lanzada por el presidente chino Xi Jinping. Esta política tiene múltiples derivadas, siendo una de las más destacadas la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras. Analizamos sus posibles implicaciones, que se dejarán sentir en Europa, incluyendo España.

### Resumen

China se está posicionando para influir de manera decisiva en el proceso de integración de Eurasia a través de la nueva Ruta de la Seda. Estamos ante un proyecto inclusivo, donde tienen cabida todo tipo de regímenes políticos y actores tanto públicos como privados, que se basa en una lógica de mercado que debería permitir que todos los actores involucrados se beneficiasen. No estamos, por tanto, ni ante una acción altruista, ni ante una actuación de ayuda al desarrollo. Los líderes chinos creen que la implementación de este plan les ayudaría a alcanzar varios de los objetivos centrales de su política interior e internacional. Esta iniciativa no está exenta de riesgos para la UE, que puede ver reducida su influencia internacional y cómo la corrupción y el endeudamiento desestabilizan zonas tan sensibles como los Balcanes, Europa Oriental, Oriente Medio y Asia Central. La única opción para evitarlo es que los gobiernos y las sociedades europeas se sumen a este proyecto con un espíritu crítico y constructivo para contribuir a darle forma y asegurarse así de que no sólo se convierte en un vector de crecimiento económico sino también de desarrollo.

### Análisis

En lo que va de año no ha habido proyecto oficial con más atención mediática dentro y fuera de China que la nueva Ruta de la Seda, cuya manifestación más visible sería una extensa red de infraestructuras de comunicación y transporte, nuevas o renovadas, para mejorar la conectividad entre China, el resto de Eurasia y África. Este programa, lanzado a finales de 2013, comprende dos iniciativas principales: la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda

Marítima del Siglo XXI. La primera mejoraría las conexiones terrestres y la segunda se centraría en las marítimas. Otros planes esbozados estarían orientados a aumentar las conexiones energéticas y las autopistas de la información. Asimismo, dentro de este esquema se anunció en octubre de 2014 la próxima creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, que tendrá un capital inicial de 100.000 millones de dólares, y que señala el inicio de una nueva era en el sistema financiero internacional, en la que las potencias tradicionales ya no llevan la iniciativa a la hora de adaptar el sistema a los cambios estructurales que se están produciendo en la economía global.

Mediante este plan, Pekín espera aumentar sus vínculos económicos, políticos y culturales con el resto de Estados involucrados. Por ejemplo, en materia comercial las estimaciones del gobierno chino hablan de doblar en 2020 los 1,25 billones de dólares que comerciaba China con los países euroasiáticos en 2013. Es más, esta iniciativa no sólo favorecerá las relaciones bilaterales de China con numerosos Estados, con el consiguiente crecimiento de su estatura internacional, sino que también permitiría a Pekín impulsar varias de sus prioridades internas y aumentar significativamente su influencia sobre los procesos de integración dentro de esta macroregión.

Este proyecto aún está en una fase incipiente y es evidente que presenta numerosas y profundas dificultades, pero debe ser analizado con detenimiento por su potencial para tener un impacto de proporciones históricas en el desarrollo de Eurasia. Esta tarea se ve facilitada por el aumento significativo de la información disponible sobre la nueva Ruta de la Seda en los últimos meses, destacando la reciente publicación de un plan de acción oficial.<sup>1</sup>

### *Cartografía de un proyecto*

Tanto la dimensión terrestre como la marítima de la nueva Ruta de la Seda integran múltiples rutas, que en muchos casos son complementarias. La principal diferencia entre ambas dimensiones es que la vías marítimas están ya mucho más desarrolladas y mueven un volumen comercial mucho mayor.

En el ámbito terrestre, el énfasis se está poniendo en el sector ferroviario y se están desarrollando varias rutas para intensificar los intercambios entre China, Asia Central y la UE (ya sea a través de Rusia y Bielorrusia, o de Irán y Turquía), y entre China y la Península de Indochina. Este gran corredor terrestre que conectaría de este a oeste los dos extremos de Eurasia se vería complementado por otros corredores, también terrestres, que irían de norte a sur, como el China (Xinjiang)-Pakistán y el China (Yunnan)-Myanmar-Bangladesh-India. Estos corredores de norte a sur conectan zonas del interior de China con la costa. Varias de estas líneas ya están operativas, y se pretende renovarlas (convirtiéndolas en algunos casos en

---

<sup>1</sup> Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html).



agencia oficial de noticias Xinhua también aparece una conexión con Kenia, donde empresas chinas están construyendo varias infraestructuras para mejorar las conexiones domésticas y con países vecinos sin costa como Etiopía, Sudán del Sur, Uganda, Ruanda y Burundi. En el caso de Europa es previsible que el protagonismo recaiga en el puerto del Pireo, tanto por su ubicación como por el papel de la empresa china COSCO Pacific, que pertenece a la empresa estatal china China Ocean Shipping Company. COSCO Pacific opera desde 2008 la terminal de carga del puerto del Pireo y ha anunciado una inversión de 230 millones de euros para aumentar su capacidad hasta los 6,2 millones de contenedores, además de ser una de las cinco finalistas en el actual proceso de privatización del 67% de la Autoridad Portuaria del Pireo. Hay que tener en cuenta que el desarrollo de los puertos muchas veces va unido al desarrollo del tejido ferroviario que conecta con el puerto para evitar así cuellos de botella. En cuanto a los puertos españoles, China es el país que más mercancías mueve a través de los puertos de Barcelona y Valencia, y el segundo a través del puerto de Algeciras. El cambio más sustancial que se espera a corto plazo es la inversión de 150 millones de euros por Hutchison Port Holdings para ampliar la Barcelona Europe South Terminal, inaugurada en 2012.

#### *El Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras*

Existe un amplio consenso internacional al identificar la falta de infraestructuras como uno de los mayores obstáculos al crecimiento económico de los países menos desarrollados que engloba la nueva Ruta de la Seda. Este diagnóstico no es ni mucho menos nuevo, como tampoco lo es señalar a la falta de capital como la principal razón para que esa carencia no se haya subsanado. Por consiguiente, no es de extrañar que la nueva Ruta de la Seda venga acompañada de medidas de índole financiera para afrontar esta situación. Algunas de estas medidas están directamente ligadas a este proyecto, como el Fondo de la Ruta de la Seda, dotado con 40.000 millones de dólares y fundado conjuntamente por las reservas de divisas chinas, la Corporación de Inversión de China (el fondo soberano chino más importante), el Banco de Exportación-Importación de China y el Banco de Desarrollo de China; otras, como el propio Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, el China-ASEAN Investment Cooperation Fund y el China-Eurasia Economic Cooperation Fund, pueden financiar proyectos que se engloben dentro de la nueva Ruta de la Seda, aunque tienen un marco de actuación más amplio.

Sin embargo, estos mecanismos son a todas luces insuficientes para asegurar la viabilidad del proyecto. Incluso los casi 4 billones de dólares acumulados por China en su reserva de divisas empujeñen frente a los 21 billones de dólares que algunos expertos internacionales estiman que costaría materializar la nueva Ruta de la Seda, o los 8 billones que el Banco de Desarrollo Asiático calcula que necesitará invertir Asia en infraestructuras hasta 2020. Como no podía ser de otra manera, teniendo en cuenta estos montos que se están proyectando, las autoridades chinas han explicitado que este no es un plan basado en donaciones, sino en inversiones que siguen criterios de mercado. Desde esta perspectiva se

espera que tanto los Estados y las compañías participantes, así como inversores privados internacionales, puedan aportar financiación al proyecto por diferentes vías.

Aquí radica una de las principales incógnitas que determinará el impacto final de la nueva Ruta de la Seda. No podemos olvidar que varios de los Estados enmarcados dentro de este proyecto no destacan precisamente por su buen gobierno, sino que presentan unos altos niveles de corrupción y una clase política con una concepción patrimonialista del Estado. ¿Cómo se va a conseguir que proyectos que no han generado interés entre los inversores privados anteriormente lo susciten ahora? ¿Cómo van a financiarse estos proyectos sin que esto se traduzca en un sustancial incremento de la deuda internacional de los países en los que se construyan las infraestructuras? O, al menos, ¿cómo asegurarse de que este endeudamiento contribuya al desarrollo de estos países en vez de al enriquecimiento de unas elites? Al menos, la previsible entrada de 18 de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, entre los que se encuentra España, como miembros fundadores del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras es una excelente noticia en este sentido. Es más, el propio gobierno chino parece haber diluido su retórica no intervencionista y habla de la conveniencia de crear mecanismos de supervisión de las inversiones y de coordinar políticas económicas para asegurar el éxito del proyecto.

### *Paralelismos desafortunados*

Aunque las iniciativas de la Franja y la Ruta se anunciaron respectivamente en septiembre y octubre de 2013, lo cierto es que han adolecido de una evidente falta de concreción, al menos hasta finales de marzo de 2015 con la aparición de un plan de acción oficial. Esta ambigüedad en torno a la naturaleza de la nueva Ruta de la Seda ha alentado múltiples especulaciones sobre su naturaleza, siendo frecuente encontrar análisis fuera de China que comparan la nueva Ruta de la Seda con el sistema sinocéntrico en la China imperial y con el Plan Marshall. Sin embargo, ambas comparaciones deben ser tomadas con mucha cautela, pues confunden más que explican. En diversas fases de esplendor de la China imperial, el Imperio del Centro fue capaz de encabezar un sistema jerárquico de relaciones internacionales, donde diferentes pueblos vecinos ofrecían tributo al emperador chino como reconocimiento de su autoridad. Siendo evidente que Pekín tiene cada vez más influencia entre sus vecinos, esto no podrá llevar, bajo ningún concepto, a replicar un sistema similar al sinocéntrico, entre otras cosas, porque China hace tiempo que dejó de ser autosuficiente para impulsar su desarrollo socioeconómico. Las relaciones de interdependencia que ha establecido China con el exterior hacen inviábiles relaciones tan jerarquizadas como las del sistema de Estados tributarios. En cuanto al Plan Marshall, hay dos diferencias fundamentales. La nueva Ruta de la Seda no es un plan de ayuda, sino que se regirá fundamentalmente por criterios de mercado, y es de carácter inclusivo, pues no se impedirá participar a ningún Estado por su régimen político e incluso se ha explicitado que Taiwán, que ya ha solicitado participar en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, sería



bienvenido. Es decir, el proyecto chino no obedece ni a una lógica de bloques ni a un juego de suma cero, aunque, evidentemente, esto no implica que carezca de objetivos de carácter geopolítico.

### *Significación para China*

Resulta evidente que la nueva Ruta de la Seda ha ganado protagonismo desde finales de 2014, si nos atenemos a las constantes referencias que se han hecho a este proyecto tanto en los principales acontecimientos políticos dentro de China – basten de ejemplo las últimas sesiones plenarias de la Asamblea Popular Nacional y de la Conferencia Consultiva Política– como en las reuniones de alto nivel mantenidas entre los líderes chinos y sus homólogos euroasiáticos. Además, acaba de anunciarse la creación de un grupo de liderazgo para dirigir y supervisar la implementación de las políticas de la Franja y la Ruta.

La ubicación de la nueva Ruta de la Seda en el primer plano de la agenda obedece al alto valor que le confiere Xi Jinping para alcanzar varios objetivos clave en materia de política interior y exterior. Mantener a China en la senda del desarrollo económico es la principal prioridad tanto de los líderes como de los ciudadanos chinos y este proyecto puede contribuir notablemente a ello al menos de cuatro maneras: impulsando la internacionalización de sus constructoras, facilitando las exportaciones, reduciendo riesgos en la cadena logística y atrayendo inversiones hacia el interior del país.

El sector de la construcción se ha convertido en los últimos años en uno de los principales generadores de crecimiento económico y de empleo en China. Esto se debe en parte a las billonarias inversiones en infraestructuras realizadas por las autoridades chinas para reactivar la economía ante el descenso de la demanda internacional provocado por la crisis financiera y económica global de 2007-2009. El problema es que el impulso de la construcción se está agotando, debido a la desaceleración del sector inmobiliario, a problemas de sobrecapacidad y al rápido incremento de la deuda interna, especialmente de los gobiernos locales que sufragan gran parte de dichas infraestructuras. La solución pasa por intensificar la ya significativa internacionalización de las constructoras chinas y para ello nada mejor que la mirada de infraestructuras multimillonarias que irían asociadas a la nueva Ruta de la Seda.

En cuanto a la facilitación de las exportaciones chinas, el proyecto de la Ruta de la Seda no se limita a la construcción de infraestructuras. También se aboga por intensificar los vínculos comerciales entre los actores implicados a través de la creación de áreas de libre comercio y la eliminación de barreras no arancelarias, y de la agilización y armonización de procesos administrativos como los trámites de aduana. Todo ello imbuido por una lógica orientada a explotar al máximo las ventajas comparativas de los diferentes Estados participantes, lo que el gobierno chino espera que sirva de revulsivo para sus exportaciones.

El funcionamiento de la economía china es muy dependiente de importaciones (fuentes de energía y materias primas) y exportaciones de larga distancia que pasan en muchos casos por rutas que ni controlan ni pueden controlar. Esto genera vulnerabilidades estratégicas para China si algunos puntos estratégicos, como el estrecho de Malaca, quedasen cerrados para las importaciones y las exportaciones chinas. Con la diversificación de rutas que conllevaría la nueva Ruta de la Seda, disminuyen sustancialmente esos riesgos estratégicos con varios de los principales proveedores de materias primas y fuentes de energía de China y con su principal cliente, la UE, además de con la costa atlántica de EEUU. Asimismo, esas nuevas rutas supondrían en muchos casos un ahorro de tiempo.

También se espera que la nueva Ruta de la Seda pueda contribuir a atraer inversiones al interior de China de industrias intensivas en mano de obra. El este de China atrajo durante décadas inversiones para desarrollar procesos productivos intensivos en mano de obra. Sin embargo, en los últimos años este proceso se está revirtiendo por el rápido aumento de los costes salariales. El escenario preferido por las autoridades chinas sería que esas actividades, en vez de trasladarse a otros países, como Vietnam, lo hiciesen al interior de China, donde los costes laborales son sensiblemente más bajos que en la costa. La nueva Ruta de la Seda aumentaría sustancialmente la conectividad de varias regiones del interior, lo que haría mucho más atractivo para las empresas extranjeras invertir allí.

Este último punto no sólo contribuiría al desarrollo macroeconómico de China sino también a aumentar la cohesión interterritorial, que es un tema de gran sensibilidad por la profunda brecha existente en el nivel de desarrollo de diferentes zonas del país y, especialmente, por la existencia de movimientos separatistas significativos en Tíbet y Xinjiang. Precisamente Xinjiang, como puerta a Asia Central y a Pakistán, sería una de las regiones que potencialmente más se beneficiaría de la Franja. Ello resulta particularmente prometedor para las autoridades chinas, que ven en la modernización de esta región el antídoto ideal frente al separatismo.

Además, el lenguaje tan reformista empleado en el plan de acción oficial, que realiza propuestas de liberalización económica que van más allá de la realidad china, por ejemplo en lo referente al sector servicios o al papel del mercado en la asignación de recursos, apunta a que Xi Jinping estuviese pensando en utilizar las políticas de la Franja y la Ruta para impulsar reformas internas que generan resistencias dentro de algunos sectores del régimen. Es más, esta vinculación entre la nueva Ruta de la Seda y la necesidad de impulsar más reformas internas aparece de manera explícita en el plan de acción oficial del proyecto. De esta manera, parece que el presidente Xi estuviese siguiendo la misma estrategia que Jiang Zemin y Zhu Rongji, cuando se sirvieron de la entrada de China en la OMC para implementar reformas liberalizadoras pese a la oposición interna.

Junto a estos objetivos domésticos, también aparecen otros más vinculados a la proyección internacional de Pekín. Si este proyecto se materializa, contribuirá a generar una mayor integración económica tanto dentro de Eurasia como entre Eurasia y África. Dado que China lo está liderando, no cabe duda que esto la ubicaría en una posición de privilegio para aumentar su influencia internacional, al intensificar los flujos comerciales y financieros entre los países de estas regiones y Pekín. Asimismo, en el ámbito financiero no sólo se contribuiría a la internacionalización del renminbi, a través de posibles emisiones de bonos en la divisa china por parte de varios de los actores públicos y privados que pudiesen participar en la nueva Ruta de la Seda, sino que, además, el interés internacional generado por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, incluso entre varios de los aliados tradicionales de Washington, deja todavía en más evidencia el veto del Congreso de EEUU a la reforma del Fondo Monetario Internacional.

De especial significación en materia de seguridad es el estrechamiento de los lazos con los países de Asia Central y del Sudeste Asiático, que resultan clave para China a la hora de afrontar desafíos como el separatismo, el terrorismo, el narcotráfico y diversas disputas territoriales. Además, China es consciente de que le será mucho más sencillo convertirse en un líder regional si consigue revertir la preocupación con la que varios de sus vecinos contemplan su re-emergencia. Iniciativas como la nueva Ruta de la Seda y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras aspiran a que otros actores de la comunidad internacional, especialmente algunos de sus vecinos y las potencias tradicionales, dejen de interpretar el ascenso de China en términos de suma cero para comenzar a afrontarlo como una oportunidad de la que todos pueden beneficiarse. Esto sería así para los países menos ricos gracias a que China aparecería como un facilitador, a nivel financiero y tecnológico, a la hora de superar uno de los principales cuellos de botella para su desarrollo: la falta de infraestructuras. En cuanto a las potencias tradicionales, también se les abrirían oportunidades de negocio y se beneficiarían de un orden internacional más estable, gracias a los avances socioeconómicos que se producirían en los países menos desarrollados y a una mayor interdependencia entre diferentes actores internacionales (estatales y no estatales).

### *Implicaciones para Europa*

En caso de concretarse, la nueva Ruta de la Seda tendrá múltiples repercusiones para Europa de carácter económico, geoestratégico y geopolítico. El impacto económico sería el más evidente y sería fundamentalmente positivo al generar múltiples oportunidades para las empresas europeas, tanto en China como en otros países por los que pasarán la Franja y la Ruta, y al reducir costes para los consumidores. Las primeras beneficiarias de estas oportunidades serán las empresas de construcción, transporte y logística, que puedan competir con éxito para adjudicarse la construcción y el funcionamiento de las nuevas infraestructuras. Estamos ante un proceso abierto no sólo a empresas chinas –como evidencia que sea un consorcio germano-ruso, Trans-Eurasia Logistics, quien opere el tráfico de contenedores entre China y Alemania a través de Rusia– sino también a inversores



y empresas europeos.

A su vez, esas infraestructuras facilitarán las exportaciones y las inversiones europeas a zonas con un alto potencial de crecimiento económico, como el interior de China, cuyo PIB está aumentando más rápido que el de las zonas costeras, o África Oriental. Estas oportunidades de exportaciones e inversión no sólo llegarán gracias a la mayor conectividad generada por las nuevas infraestructuras sino también a través de las medidas liberalizadoras de carácter administrativo que la Ruta espera impulsar dentro y fuera de China y que van en la línea defendida por la diplomacia europea. No debemos olvidar que, como puede verse en el plan de acción difundido por el gobierno chino, el modelo de desarrollo promovido por esta iniciativa se fundamenta en la liberalización, la internacionalización y la diversificación de la economía.

Además, dentro de Europa hay países, especialmente Grecia y algunos miembros del foro de cooperación que mantiene Pekín con los países del centro y el este de Europa, en lo que se conoce como el grupo 16+1, que se beneficiarán de mayores inversiones chinas para construir infraestructuras terrestres y marítimas relacionadas con la nueva Ruta de la Seda. Por el momento, destaca la exitosa ampliación de la terminal de carga del puerto del Pireo que ha generado la necesidad de ampliar las conexiones ferroviarias entre el puerto y Europa Central, lo que ya ha supuesto el anuncio de la construcción de una línea de alta velocidad entre Belgrado y Budapest, que se espera completar en 2017 y extender posteriormente hasta Atenas. De manera más especulativa, hay medios de comunicación chinos que han filtrado posibles planes del gobierno chino para impulsar una línea de alta velocidad que uniese Pekín con Londres, pasando por Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán, Irán, Turquía, Bulgaria, Rumanía, Hungría, Austria, Alemania, Bélgica y Francia. Por el contrario, los puertos del norte de Europa pueden perder relevancia al mejorar las conexiones entre China y otras partes de Europa. Igualmente, es posible que las nuevas infraestructuras que puedan construirse en Oriente Medio y África hagan que dejen de pasar por Europa muchas de las cadenas de suministro con origen o destino en estas regiones.

El establecimiento de nuevas rutas reduciría los costes y los plazos del transporte, pero también los riesgos. Con la diversificación de las líneas de comunicación disminuirían las posibilidades de que un acontecimiento disruptivo pudiese alterar de forma significativa los flujos de intercambios dentro de esta macroregión. Al mismo tiempo, se reduciría el valor geoestratégico de algunas zonas, como el estrecho de Malaca, en la vía marítima, o de Rusia, en la vía terrestre. Todo ello es claramente positivo para Europa.

También positivo es que el proyecto esté inspirado por una lógica inclusiva, que favorece la interdependencia y el desarrollo común en vez de la competencia entre bloques, a través de la intensificación de todo tipo de vínculos entre los países participantes. Se trata de impulsar el comercio y las inversiones, pero también los

intercambios académicos, científicos y culturales y de tender puentes entre las sociedades de los países que atraviesan la Franja y la Ruta. Así lo han entendido la inmensa mayoría de los vecinos de China, que se han sumado a esta iniciativa, a pesar de que varios de ellos tienen contenciosos territoriales abiertos con Pekín. Los únicos actores relevantes que no lo han hecho son EEUU y Japón, por voluntad propia, y Corea del Norte, porque el gobierno chino considera que Pyongyang no facilita la información necesaria sobre la situación de su economía.

Además, se asume como propio uno de los valores fundacionales de la UE: la identificación de la integración regional como una fuente de prosperidad y estabilidad. Bruselas, que ha estado apoyando de forma sostenida los procesos de integración que se han ido sucediendo en la región, debería hacer lo propio con éste, especialmente cuando es un proceso que abarca a la propia Europa y en el que ésta es bienvenida a participar activamente. Europa debe estar presente en un proyecto que puede contribuir a moldear para asegurar que sea fuente de prosperidad y estabilidad no solo para el Viejo Continente sino también para sus vecinos, con las consiguientes derivadas positivas en términos de seguridad y oportunidades económicas para la propia sociedad europea.

### **Conclusiones**

La nueva Ruta de la Seda es un proyecto de gran potencial que muestra a una China dispuesta a liderar iniciativas de gran calado en la escena internacional sin caer en actitudes excluyentes. Los gobiernos y las sociedades de Europa deben sumarse a este proyecto con un espíritu crítico y constructivo para contribuir a darle forma, sin dejarse arrastrar por una lógica de bloques que ha quedado obsoleta en un orden internacional marcado por la globalización y la interdependencia.