
España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos en la competición EEUU-China

Mario Esteban | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @wizma9 

Carlota García Encina | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @EncinaCharlie 

Resumen¹

La llegada de la Administración Biden ha impulsado una mayor coordinación entre Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE) hacia China. Parece poco probable que las relaciones de ambos actores con el país asiático mejoren, y, por el contrario, podrían sufrir un deterioro. A pesar de la vuelta de EEUU a la diplomacia, las relaciones transatlánticas han entrado en una nueva fase en la cual las partes europeas deben replantearse su futura cooperación con EEUU. Al mismo tiempo, la UE y España seguirán incrementando relaciones con los países de Asia-Pacífico, si bien su alcance es limitado².

1. España y la comunidad euroatlántica ante el choque Washington-Pekín

Como aventuró la anterior edición de este informe, la UE no es equidistante ante la rivalidad que mantienen EEUU y China. La llegada de Joe Biden a la Casa Blanca ha propiciado un mayor nivel de coordinación entre Washington y sus aliados europeos a la hora de defender sus intereses frente a Pekín. Así ha quedado reflejado con el anuncio conjunto de sanciones contra autoridades y entidades chinas por violaciones masivas de derechos humanos en Xinjiang; la puesta en marcha del Consejo de Comercio y Tecnología UE-EEUU; y las crecientes referencias a China en el debate sobre el futuro Concepto Estratégico de la OTAN. El comunicado tras la cumbre de la OTAN de junio evidenció que el consenso sobre China dentro de esta organización ha pasado de una ponderación equilibrada entre riesgos y oportunidades a considerar que los primeros superan a las segundas, hasta el punto de identificar a China como un “desafío sistémico”.

El informe también previó que la posible firma del Acuerdo Global sobre Inversiones (CAI, por sus siglas en inglés) entre la UE y China generaría fricciones entre Bruselas y Washington. La congelación del proceso de ratificación del CAI por parte del Parlamento Europeo y los incipientes avances en la coordinación transatlántica frente a China en 2021 hacen que las perspectivas de profundización de la cooperación en esta área a lo

¹ Este análisis se publicará como una de las 10 secciones del *Elcano Policy Paper* “España en el mundo 2022: perspectivas y desafíos”, Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.), que se presenta en enero de 2022.

² Los autores agradecen a Ugo Armanini sus comentarios y recomendaciones.

largo de 2022 sean todavía mayores. Ello concierne directamente a España, especialmente ante la celebración de la próxima cumbre de la OTAN en Madrid.³

La celebración del XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh) en octubre de 2022 hace pensar que Xi Jinping estará más centrado en cuestiones de política interna que internacional y que favorecerá decisiones orientadas a asegurar un contexto internacional estable. Sin embargo, no es probable que esto propicie una mejora significativa de las relaciones entre EEUU y China a lo largo de 2022. Ni Biden ni Xi parecen dispuestos a flexibilizar posiciones en los múltiples asuntos que los separan, so pena de proyectar internamente una imagen de debilidad en un año políticamente significativo para ambos. El boicot diplomático de los Juegos Olímpicos de Invierno iniciado por EEUU apunta hacia una persistencia y cristalización de las tensiones geopolíticas. Algo más probable sería que Xi buscara en los próximos meses un acercamiento a la UE, menos controvertido dentro de China, con vistas a minimizar las perspectivas de estrechamiento de la coordinación transatlántica hacia su país. Esto no será fácil sin el levantamiento de las sanciones impuestas por el gobierno de este país contra miembros del Parlamento Europeo en marzo de 2021. Si bien señalaría una clara voluntad política de las autoridades chinas para propiciar un acercamiento a la UE, de momento, semejante decisión parece improbable.

Nuevos acontecimientos podrían deteriorar las relaciones de China con la UE y EEUU. Esto será probable en Hong Kong, por ejemplo, al hilo de protestas vinculadas con las elecciones no democráticas a la jefatura ejecutiva del 27 de marzo y, especialmente en relación a Taiwán, donde podría prolongarse la espiral de tensión vivida a lo largo de 2021. El estrecho de Taiwán es el punto potencialmente más conflictivo para las relaciones de China con la UE y EEUU. Es esperable que Xi continúe con una línea coercitiva hacia Taiwán, con incursiones en su zona de identificación de defensa aérea, pero sin llegar a adoptar medidas que pudieran detonar una respuesta contundente por parte de EEUU. Asimismo, tanto Washington como algunos Estados miembros de la UE y la Comisión probablemente prosigan en 2022 con el estrechamiento de sus relaciones con Taipéi, iniciado en 2021, lo que deteriorará sus relaciones con China, como ha evidenciado reciente el caso de Lituania y la degradación de sus relaciones diplomáticas y económicas con el país asiático.

Pudiendo dar por hecho que Xi será reelegido en otoño de 2022 para un tercer mandato al frente del PCCh, el cambio de liderazgo más significativos para el posicionamiento de los actores europeos ante la rivalidad sino-estadounidense vendrá marcado por el nuevo gobierno alemán. Tras 16 años de Angela Merkel, los cuatro principales partidos alemanes coinciden en la necesidad de repensar la política alemana hacia China. Las orientaciones de la nueva coalición no parecen excluir una coordinación transatlántica hacia China, especialmente respecto a dependencias estratégicas. El propio acuerdo de coalición del 25 de noviembre se opone a la ratificación del CAI y visibilizar la cuestión taiwanesa y de Hong Kong, así como las violaciones de derechos humanos en China.

³ Mario Esteban (coord.) (2021), "España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos", Elcano Policy Paper 3/2021, Real Instituto Elcano, 22/VI/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/asia-pacifico/policy-paper-espana-ante-rivalidad-estrategica-entre-china-y-estados-unidos .

Cuanto mayor sea el peso de los verdes –al frente del Ministerio de Exteriores– y los liberales en la política de Alemania hacia China, más fricciones podrán esperarse en las relaciones bilaterales entre ambos países y más dura será la posición alemana en los debates europeos sobre el gigante asiático.

A esto se podría añadir una improbable derrota de Emmanuel Macron en las elecciones presidenciales de abril. En caso de producirse ante Marine Le Pen, ello llevaría a un endurecimiento de la política de Francia hacia China, con un mayor nivel de confrontación ideológica y retórica entre París y Pekín. También se podría producir en caso de una victoria de Valérie Pécresse, candidata del centro-derecha (Los Republicanos). En cualquier caso, es muy improbable que China aparezca como un tema significativo de competencia electoral en los comicios que se celebrarán en los Estados miembros de la UE en 2022.

2. La relación transatlántica y bilateral España-EEUU

En la conferencia de seguridad de Múnich, en febrero de 2021, Joe Biden proclamó que “América estaba de vuelta” y expresó su firme compromiso con la relación transatlántica. La amistad recuperada entre la UE y EEUU, después de cuatro años de Donald Trump, se escenificó en las cumbres del G7, la OTAN, y con la UE en junio de 2021. Que Europa fuera el destino del primer viaje al exterior del nuevo presidente era una fuerte señal, que se sumaba a la vuelta al Acuerdo de París, a la suspensión de los planes de EEUU de retirar 12.000 tropas estadounidenses de Alemania, a retomar la negociación con Irán, y acordar la suspensión de los aranceles mutuos por el conflicto de los subsidios a la industria aeronáutica dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), primer paso para su posterior suspensión y la renuncia a sanciones al gasoducto Nord Stream 2.

EEUU retorna a la predictibilidad, pero sin el espejismo de unas relaciones como las de antes y buscando promover una “política exterior para la clase media”. EEUU, no obstante, tenía la difícil tarea de demostrar a sus aliados que esa iniciativa no iría en contra de los esfuerzos de Washington por reconstruir los lazos con sus socios europeos. La UE, por su parte, aprendió con Trump que no podía depender del amigo norteamericano y que debía buscar más autonomía. Pero la recuperación de la amistad con la UE y el impulso de la relación transatlántica buscaban, sobre todo para EEUU, un frente común contra China, tarea complicada en la que, sin embargo, se dio un importantísimo paso con creación del Consejo de Comercio y Tecnología entre EEUU y Europa para definir los estándares y regulaciones sobre las tecnologías emergentes.⁴

⁴ Carlota García Encina y Luis Simón (2021), “Biden y el futuro de las relaciones transatlánticas: una perspectiva española”, ARI nº 48/2021, Real Instituto Elcano, 22/IV/2021, 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.

La caótica salida de Afganistán y el anuncio del acuerdo trilateral de seguridad entre Australia, el Reino Unido y EEUU (AUKUS) hicieron saltar de nuevo las dudas sobre el futuro de la relación transatlántica. A esta enésima crisis le siguió una nueva escenificación de la amistad, con el viaje en otoño de Biden para asistir al G20 en Roma y la COP26 en Glasgow, visita en la que se anunció una “nueva era de cooperación transatlántica” tras el acuerdo para eliminar los aranceles del acero y el aluminio impuestos a la UE y demostrando que la Administración estadounidense seguía con la firme voluntad de contar con los aliados europeos.

Esta administración, menos transaccional y más multilateral, también ha beneficiado a España. Madrid ve a Washington como un aliado prioritario para abordar el cambio climático, la transición digital, el fortalecimiento del multilateralismo y defensa de la democracia. Esto demuestra que la conducción de la relación España-EEUU continúa dando prioridad a los cauces multilaterales por encima de los exclusivamente bilaterales.

La relación bilateral durante 2021 no ha estado exenta de fricción. La polémica por el breve encuentro en la Cumbre de la OTAN en Bruselas entre el presidente de gobierno español y Biden, la no invitación a España a la cumbre virtual sobre ciberseguridad y, sobre todo, la crisis migratoria con Ceuta y las voces que señalan a Marruecos como socio prioritario en comparación con España son los principales ejemplos. Además, el reconocimiento de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental, por parte de EEUU a finales del 2020, puso presión sobre España a lo largo del año siguiente.

Lo más destacable de la relación bilateral fue la participación de España en la evacuación del aeropuerto de Kabul y el acuerdo entre ambos países para el uso de las bases militares de Morón y Rota para acoger temporalmente a afganos colaboradores de EEUU en tránsito hacia otros países, acciones agradecidas por la Administración de Biden. Si la defensa continúa siendo el principal pilar en el que se apoya la relación bilateral, América Latina se mantiene como desafío. Durante la audiencia de confirmación de Julissa Reynoso como embajadora de EEUU en Madrid, algunos senadores criticaron la política de España hacia Cuba, Venezuela y Nicaragua. El demócrata Bob Menéndez, afirmó estar “profundamente preocupado de que España adopte [respecto a América Latina] puntos de vista que están fuera de la democracia y las disposiciones en materia de derechos humanos que uno esperaría de un aliado de la OTAN”.

En 2022 continuaremos asistiendo al final de una era en las relaciones transatlánticas. Los marcos que las estructuraron sufren una enorme presión. En la búsqueda de un nuevo camino en esta relación, los esfuerzos para establecer una acción colectiva transatlántica deben abordar tanto preocupaciones domésticas como grandes retos globales. El principal reto en 2022 para EEUU será la política interna. En EEUU, las elecciones de medio mandato –en noviembre– reflejarán en qué queda la actual insatisfacción de los estadounidenses con problemas como la pandemia, la creciente inflación y la fricción en las cadenas de suministro.

Biden comienza 2022 con un índice de popularidad por debajo del 50% y la perspectiva de que en noviembre pueda perder una de las dos cámaras legislativas. Su salvavidas podría ser la implementación de dos importantes piezas legislativas sobre

infraestructuras. El inconveniente es que no tendrán un impacto inmediato en los bolsillos de los propios estadounidenses por la propia naturaleza de dichas inversiones. Pero si Biden tiene éxito en casa, reforzará el liderazgo de EEUU, también en el ámbito transatlántico. Compartirá con Europa los problemas mencionados previamente, lo que quizás reconduzca la desconexión en la forma en que ambas partes ven la relación transatlántica.

A nivel político, el interés de EEUU por Europa decrece. En Europa no hay una UE post-estadounidense, porque existe una interdependencia, contraproducente en ocasiones, que algunos tratan de transformar en cooperación. Quizás los principales responsables sean los atlantistas que tratan de mantener una relación poco preparada para el futuro, en vez de apostar por una verdadera asociación, que es lo que se necesita para el siglo XXI. Las preguntas sobre el vínculo transatlántico en 2022 serán sobre los principios básicos de la relación, sobre cómo adaptarse a la remodelación del orden internacional y sobre qué papel debe desempeñar Europa en el futuro.

Parte de las respuestas llegará con la publicación de la Brújula Estratégica europea en marzo del 2022 y el concepto de la OTAN que se aprobará en la Cumbre de Madrid (29 y 30 de junio). Si los futuros campos de batalla van a girar en torno a la tecnología y a un sistema de comercio y a la forma de gestionar muchos de estos bienes comunes globales, los europeos pueden ser socios mucho más útiles que enviando fuerzas expedicionarias a Afganistán u otros teatros. Los pasos que dé el Consejo de Comercio y Tecnologías a lo largo de 2022 serán claves, así como el desarrollo de sinergias entre los programas *Global Gateway* en la UE y *Build Back Better* en EEUU.

A nivel bilateral, no se espera una cumbre entre Washington y Madrid antes de la Cumbre de la OTAN. Todo indica, por tanto, que la agenda España-EEUU continuará llevándose por cauces exclusivamente transatlánticos (Bruselas-Washington), lo que resta potencial a España. En el ámbito de la defensa, la tendencia en Washington a la restricción de compromisos en el exterior apunta a que tendrá más interés en que España dirija su esfuerzo en Defensa a aumentar la presencia militar en Rota, por lo que se mantendrá el *statu quo*.

Existe más optimismo en el sector económico. Los planes de infraestructuras aprobados en EEUU ofrecen oportunidades a las empresas y multinacionales españolas del sector. España, junto con otros cuatro países europeos, ha alcanzado un acuerdo con EEUU para adaptar sus impuestos digitales al pacto global alcanzado en la OCDE, cuya implementación podría darse a lo largo del 2022. EEUU, por su parte, se compromete a poner fin a las sanciones comerciales adoptados contra estos países.

Se espera a lo largo de 2022 la llegada de la nueva embajadora en Madrid, confirmación todavía bloqueada por el senador Marco Rubio, vicepresidente del Comité de Inteligencia del Senado, que la acusa de ser simpatizante del régimen cubano y dudar de que, como embajadora, pueda presionar a España para que aumente la presión contra los regímenes de Cuba, Nicaragua y Venezuela. América Latina continuará poniendo de manifiesto la necesidad de buscar ámbitos propicios para la coordinación que benefician a todos los concernidos. Pero la pertenencia a la UE hace que España

plantee la política hacia estos países con diferentes parámetros y marcados desde Bruselas.

3. La UE y España en Asia-Pacífico

2021 puso de manifiesto que la UE está ampliando el foco de sus relaciones con Asia Oriental más allá de la dimensión económica y de China. Valgan de ejemplo el uso de su régimen global de sanciones en materia de derechos humanos contra actores chinos y la congelación por parte del Parlamento Europeo del proceso de ratificación del CAI con China; el contenido de su estrategia hacia la *región del Indo-Pacífico*, que entre sus siete áreas de acción prioritarias incluye la gobernanza de bienes públicos globales como los océanos, la seguridad y la defensa, y la seguridad humana; la reactivación de negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio con diferentes actores regionales, entre los que destacan India y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); y el mandato del Parlamento Europeo a la Comisión para que intensifique y diversifique las relaciones con Taiwán. En esta línea se pronuncia la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 del gobierno de España. El documento identifica a China como el actor más importante de la región, no solo a nivel económico, sino también político, a la vez que subraya la existencia de obvios elementos de rivalidad y sobredependencia de Pekín, así como la conveniencia de profundizar los vínculos con otros actores del Indo-Pacífico.

Otros acontecimientos en 2021 han puesto de manifiesto las limitaciones de los vínculos de la UE con esta región. La retirada estadounidense de Afganistán y el anuncio de su alianza militar con Australia y Reino Unido (AUKUS), eclipsando la publicación de la estrategia europea hacia el Indo-Pacífico y alienando a Francia, el Estado miembro que más ha contribuido a movilizar a la UE hacia esta región, señalan que la UE tendrá que concentrar más energías en la estabilización de zonas más próximas a sus fronteras que en Asia Oriental. Asimismo, la intensificación del debate sobre la dependencia de las cadenas de suministro europeas de productos asiáticos va más allá de la diversificación de proveedores fuera de China. Plantea la conveniencia de acortar las propias cadenas y reducir el peso de Asia Oriental en el comercio europeo. Pero es previsible que en 2022 tanto España como la UE profundicen sus vínculos con esta parte del mundo debido al aumento de su peso relativo –político, económico, militar– dentro de la comunidad internacional. La *nueva estrategia de conectividad de la UE, Global Gateway*, también parece apuntar en este sentido.

Respecto a los comicios previstos para 2022 en la región, las elecciones presidenciales en Filipinas son las únicas que pueden redundar en un estrechamiento de las relaciones con España y la UE. El autoritarismo de Rodrigo Duterte y el consiguiente deterioro de la calidad de la democracia filipina han lastrado los vínculos con la UE y sus Estados miembros. La salida de Duterte, quien no podrá presentarse a la reelección por imperativo constitucional, posiblemente abra la puerta a un líder filipino con más afinidad hacia Europa. Las elecciones con mayor probabilidad de deteriorar las relaciones de la UE con Asia Oriental son las previstas el 27 de marzo de 2022 para elegir al jefe ejecutivo de Hong Kong. No sería sorpresivo que su falta de garantías democráticas detonase un nuevo ciclo de movilización popular y represión. Por su parte, la casi segura reelección de Xi Jinping en octubre como secretario general del PCCh por un tercer

mandato avivará el debate en Europa sobre el creciente autoritarismo del gigante asiático. Sin medidas para revitalizar las relaciones bilaterales, la UE podría avanzar en la adopción de medidas defensivas internas para buscar una relación más equilibrada con China.

La dinámica política y geopolítica en 2022 favorecerá los esfuerzos de España y del resto de la UE por fortalecer sus relaciones con la inmensa mayoría de los actores asiáticos. La otra excepción evidente es Corea del Norte. No es previsible que Pyongyang se decida a dar pasos significativos hacia su desnuclearización, que permitirían levantar las sanciones internacionales y avanzar hacia la normalización de sus relaciones con la UE y sus Estados miembros.