ARI 15/2023
7 de marzo de 2023

Cincuenta años de relaciones diplomáticas entre España y China

Eugenio Bregolat Obiols | Embajador de España

Tema

Panorama general de las relaciones hispano-chinas desde 1973: historial político, incremento de las relaciones económicas e importancia de la dimensión europea.

Resumen

Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1973, los sucesivos gobiernos españoles han impulsado las relaciones con China y adoptado una actitud compresiva, enfatizada por el mantenimiento de la cooperación económica tras la represión de las protestas de la plaza de Tiananmen, de la que se ha beneficiado España, tanto con un reconocimiento simbólico por parte de China, como en el ámbito económico, en particular con un apoyo financiero chino tras el estallido de la crisis económica y financiera de 2008. El perfil de país asiático dentro de la acción exterior española ha aumentado, así como la institucionalización de las relaciones bilaterales.

A pesar de una internacionalización tardía de las empresas españolas hacia China, y un nivel bajo de inversión directa bilateral, los intercambios comerciales han aumentado de manera significativa desde el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC), hasta convertirse en principal proveedor de España.

Por último, se abarca el factor y nivel europeo, referente de la acción exterior española y marco geopolítico necesario para mantener presencia e influencia en la escena internacional. La aproximación hacia China endosa el tríptico europeo que la identifica como socio, competidor y rival sistémico. A nivel europeo se desarrollan las exigencias de mayor igualdad económica, el dialogo crítico sobre derechos humanos y se plantean temas clave como la seguridad en el estrecho de Taiwán. La consolidación del nivel europeo es también impredecible para guardar un peso geopolítico frente a Estados Unidos (EEUU) y China y hacer frente a la competencia geopolítica entre ambos.

Análisis

En marzo de 1973 España estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China, aprovechando, como otros muchos países, la luz verde que supuso el viaje de Richard Nixon a China en febrero de 1972. Era ministro de Asuntos Exteriores Gregorio López Bravo, quien consiguió la autorización de Franco sin comunicárselo al vicepresidente Carrero Blanco, para evitar la posible obstrucción del "bunker".

España es percibida por China, en términos geoestratégicos, como un país europeo, miembro de la Unión Europea (UE) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Las singularidades que le reconoce son una de las tres principales lenguas del mundo y, a partir de ella, una cultura de proyección universal y especiales vinculaciones con América Latina, zona de gran importancia para China. Los intereses de España en China son básicamente de tipo económico y cultural. Nuestros planteamientos políticos y estratégicos se insertan en el marco de la UE.

El empresariado español llegó tarde a China. Pablo Bustelo, coordinador de un estudio del Real Instituto Elcano sobre la política española en Asia-Pacífico en 2006, consideró esta actitud un "error estratégico clamoroso". En el siglo XVI España fue, con el "Galeón de Manila", el adelantado de una primera globalización (China-Filipinas-México y América-España-Europa). Durante dos siglos y medio (1535-1815) los galeones fueron los únicos barcos en surcar las aguas del Pacífico, un verdadero "lago español". Ya entonces, constata Adam Smith en La riqueza de las naciones, las mercancías chinas, –empezando por las sedas, las porcelanas y las especias– tenían una relación calidad-precio imbatible, basada en el bajo coste de la mano de obra, fruto de una ingente demografía. La respuesta fue el proteccionismo para amparar la producción española y americana, prefiguración de la situación actual. Al reabrirse China, cuatro décadas atrás, la experiencia del "Galeón de Manila" de nada sirvió. Los empresarios españoles apenas salían entonces de nuestras fronteras. Cuando empezaron a hacerlo fue, como es lógico, por lo más conocido, lo más cercano o lo más fácil: América Latina, Europa y el norte de África. Con sus inversiones en estas regiones nuestras grandes empresas se convirtieron en verdaderas multinacionales, aprovechando las ventajas comparativas que suponen las afinidades lingüísticas y culturales y la proximidad geográfica.

La administración tomó conciencia de las oportunidades que generaba la reemergencia de China y asumió la iniciativa. Con Adolfo Suárez en la Moncloa, el Rey Juan Carlos visitó China en junio 1978, cuando Deng Xiaoping, que acababa de hacerse con el poder supremo, estaba dando los últimos toques a la estrategia de "reforma económica y apertura al exterior", proclamada en diciembre de ese año. Ese mismo mes entró en vigor en España la constitución democrática. El encuentro del Rey Juan Carlos con Deng Xiaoping simbolizaba el de la nueva España y la nueva China en el origen de sus respectivas singladuras. Así, estuvimos presentes en el mismo origen de la "segunda revolución china". Al máximo nivel institucional España no llegó tarde a China, abriendo a la sociedad española una ventana al país que iba a cambiar la faz del mundo en pocas décadas.

Felipe González, que en 1985 viajó a China acompañado por empresarios, dio otro impulso político fundamental a la relación hispano-china con la reacción a los sucesos de Tiananmen en la primavera de 1989. Ejercía España aquel semestre la presidencia rotatoria de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). En el Consejo Europeo de Madrid del 29 de junio se adoptó una dura declaración condenando la represión de los manifestantes en Pekín, así como sanciones económicas y relativas al comercio de armas. Pero España adoptó una actitud hacia China más comprensiva que el resto de la CEE, basada en dos consideraciones. La primera fue la lectura que hicimos del proceso político chino: Deng se vería atacado por el ala conservadora del Partido Comunista de China (PCCh), que siempre había visto con recelo la reforma económica (empresas y propiedad privadas, miles de estudiantes en el extranjero, etc.). El mismo Mao había criticado la frase de Deng sobre los colores del gato, su pragmatismo flexibilizando el rigor ideológico, acusándolo de "seguidor de la vía capitalista" y purgándolo. El presidente de la República Popular, Li Xinnian, uno de los principales conservadores en la cúpula del poder, el día que le presenté credenciales en febrero de 1987, cuando Hu Yaobang acababa de ser destituido como secretario general del PCCh por debilidad en la represión de las manifestaciones estudiantiles, me dijo: "Con la reforma actual se trata de modernizar el socialismo, no de destruirlo. El peligro no son los estudiantes, sino los miembros del Partido que están en favor del liberalismo burgués. Son dos, o diez, o cien. Nos da igual". En abril de 1987 visitó China el vicepresidente Alfonso Guerra. Deng, que aprovechaba las visitas de dignatarios extranjeros para transmitir mensajes a la opinión pública, le dijo: "Tengo dos peligros: por la derecha los estudiantes e intelectuales que quieren capitalismo y democracia; por la izquierda los nostálgicos. Estos últimos son los más peligrosos". Las fisuras en el seno de la dirección colectiva prefiguraban ya el estallido de Tiananmen. El análisis de las tres campañas ideológicas anteriores contra el "liberalismo burgués" lanzadas por Deng Xiaoping respondían al mismo patrón: frenazo cuando la apertura llevaba a peticiones de democracia y capitalismo, destitución de los elementos más significativos (incluso del secretario general del Partido), campaña ideológica y, una vez las aguas calmadas, relanzamiento de la estrategia de reforma económica. Era de prever que Deng haría otra vez lo mismo, si bien la campaña ideológica sería más larga y profunda que en ocasiones anteriores, dada la mayor entidad de la crisis. Deng –pensamos– se vería duramente atacado por los conservadores. Le echarían en cara que Occidente sólo le iba a ayudar en la reforma económica si pagaba con moneda política, aceptando la democracia liberal que pedían los estudiantes en la Plaza y desmontando el sistema socialista. Las sanciones perjudicarían a Deng y sus reformas. Nos quedamos cortos en nuestros temores: Deng se vio contra las cuerdas, muy aislado y sólo consiguió relanzar la reforma en la primavera de 1992, con un viaje a las zonas económicas especiales del sur de China (el Nanxun). La segunda consideración que nos movió a flexibilizar las sanciones fue que podíamos ponernos en el mapa en un país que apenas nos conocía.

El gobierno de Felipe González, con Francisco Fernández Ordóñez como ministro de Asuntos Exteriores, decidió mantener la Comisión Mixta para Asuntos Económicos y los créditos FAD. Fernández Ordóñez fue el primer ministro europeo en visitar China tras Tiananmen, en noviembre de 1990. China nos llamó durante más de dos décadas, en privado y en público, "el mejor amigo de China en Europa". El entonces ministro de Asuntos Exteriores chino, Qian Qichen, en sus Memorias, escribió: "En el oleaje general contra China de aquella época, España fue el país que no se dejó llevar por la corriente

y mostró su comprensión hacia la situación china, sin dejar de ejecutar en ningún momento los convenios de cooperación económica y tomando medidas activas para reanudar los contactos políticos". La CEE sólo mantuvo las sanciones económicas por unos meses, levantándolas en octubre de 1990. Las restricciones a la venta de material militar siguen en pie. En 1995 hizo su segundo viaje oficial a China el Rey Juan Carlos.

Junto a la actitud del gobierno de Felipe González, el otro gran activo de España en China fue "Samaranchi". En 1980, siendo jefe de protocolo del Comité Olímpico Internacional, ingenió la fórmula China Taipei Olympic Committee que, aceptada tanto por la República Popular como por Taiwán, permitió el regreso de aquella al movimiento olímpico, que Mao había abandonado. Después esta fórmula fue adoptada por algunos organismos internacionales. Siempre favorable a la celebración de los Juegos Olímpicos en el país más populoso del planeta, Samaranch es venerado en China. En una encuesta en la que se preguntaba quién era el extranjero que de forma desinteresada más había ayudado a China, Samaranch salió el tercero. El primero fue Norman Bethune, un médico canadiense que había estado en la guerra civil española y después murió en China luchando contra una epidemia. El segundo John Rave, un ciudadano alemán que consiguió salvar a un buen número de chinos durante la ocupación japonesa. Ambos habían muerto hacía décadas, de modo que, de todas las personas vivas en el momento de la encuesta, Samaranch era el más apreciado.

El calificativo de "el mejor amigo de China en Europa" ha tenido efectos concretos. España obtuvo en los años siguientes importantes contratos; nos daban todo cuanto pedíamos. Por otra parte, China empezó a comprar deuda pública española en todas las subastas, llegando a convertirse en el principal tenedor extranjero, como se verá más adelante.

Con José María Aznar el gobierno español siguió mostrando gran interés en China. Uno de sus ministros de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, fue uno de los españoles que yo haya conocido que, desde los tiempos en que era ministro de Industria, entendió con mayor claridad la importancia de la reemergencia de China y la conveniencia de que España se empleara a fondo para intensificar su presencia. En el año 2000 visitó China acompañado por 250 empresarios. Esta visita tuvo importantes consecuencias institucionales: la elaboración del Primer Plan Marco Asia-Pacífico, la creación del Foro España-China (cuyo primer presidente fue Juan Antonio Samaranch por parte española) y de Casa Asia. España propuso la institucionalización de las cumbres hispano-chinas (a nivel de jefe de Estado o de presidente del gobierno) con frecuencia bianual. China aceptó en principio, pero no se consiguió este nivel de frecuencia.

En 1998 el ministro de Asuntos Exteriores Abel Matutes visitó en Shanghai la China Europe International Business School (CEIBS), que se iba a convertir en la principal escuela de negocios de China y de Asia, y una de las primeras en el ranking mundial. Con apoyo financiero de la UE, fue puesta en marcha con el decisivo apoyo del IESE de Barcelona. El profesor Pedro Nueno fue su principal impulsor, convirtiéndose en su presidente ejecutivo. Durante la visita de Matutes se decidió implicarnos a fondo en el proyecto. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) invirtió tres millones de dólares. Se creó una Cátedra España, al frente de la cual está siempre un profesor español; se construyó una residencia (Colegio Mayor España) y una sala

multiusos que lleva también el nombre de España; y un lectorado de lengua española. La CEIBS ha tenido un buen número de profesores españoles y uno de ellos, Alfredo Pastor, fue su decano. Una parte significativa de los ejecutivos que pilotan la nueva economía china se ha formado allí. La CEIBS es un ejemplo de cooperación internacional entre el sector público y el privado. Una puerta de entrada en China y de China en España que sigue a disposición de nuestros empresarios.

En el citado Informe Elcano sobre la política española en Asia-Pacífico, Pablo Bustelo escribió: "El Plan Marco Asia-Pacífico fue una imprescindible llamada de atención sobre la necesidad de España de interesarse en la región... despertó el interés por la región entre la clase política y en sectores enteros de la sociedad civil, cuya atracción por la zona había sido hasta entonces muy minoritaria... desde el PMAP existe una clara voluntad política de dotar de mayor relieve a la dimensión asiática en la política exterior española. Nunca antes España había hecho un esfuerzo semejante para facilitar la penetración de nuestro empresariado en un país o una región del mundo prácticamente desconocidos".

No menos prioridad que sus antecesores concedió a China el presidente Rodríguez Zapatero, que llegó a visitar el país cuatro veces durante su mandato. La primera, en julio de 2005, fue seguida, en noviembre del mismo año, por la visita a España del presidente chino Hu Jintao. En Madrid se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica Integral, que China sólo tenía con Francia, Alemania y el Reino Unido entre los países de la UE. La segunda visita de Rodríguez Zapatero a China tuvo lugar en 2008, para asistir a la VII Cumbre de la Asia Europe Meeting (ASEM). La tercera en 2010, para tomar parte en la celebración del Día de España en la Expo de Shanghai. La cuarta en 2011. En plena crisis económica en Europa, China demostró que la calificación de España como "el mejor amigo de China en Europa" no eran palabras vacías, haciendo importantes compras de deuda española. Aunque las cifras son confidenciales, se estimaba que entonces China poseía el 20% de la deuda española en manos de extranjeros, equivalente al 12,5% del total. El ministro de Industria, Comercio y Turismo, Miguel Sebastián, que demostró su gran interés por China visitándola nueve veces durante su mandato, declaró a los medios de comunicación que ningún país había ayudado tanto a España en momentos tan difíciles para nuestra economía como China.

En 2006 los Príncipes de Asturias inauguraron el Instituto Cervantes en Pekín, que se ha convertido en uno de los más activos del mundo. Bien puede decirse que éste es el único cuya apertura fue ordenada por el propio Cervantes, puesto que en el prólogo de la segunda parte del Quijote escribió que "el grande Emperador de la China" le había pedido que le mandara un ejemplar de esa segunda parte porque "quería fundar un colegio donde se leyese la lengua castellana y quería que el libro que se leyese fuera la historia de don Quijote... y quería que yo fuese el rector de tal colegio". Como le dijeran que no habría "ayuda de costa" y "estoy muy sin dineros", decidió quedarse en Nápoles con su protector, el duque de Lemos.

Mariano Rajoy escribió, en su autobiografía En confianza, que consideraba a China la nueva frontera de la política exterior española. La decisión de nuestra justicia de sentar en el banquillo a varios altos dirigentes chinos, empezando por los presidentes Jiang Zemin y Hu Jintao, supuso un grave quebranto para la relación bilateral. A iniciativa del gobierno, el Congreso acotó por ley los supuestos sometidos a la Justicia Universal, lo que condujo al archivo de la causa. Aunque China consideró ofensivo que los tribunales españoles fueran los únicos en perseguir a sus dirigentes, debe entender que en España el Poder Judicial es independiente. El gobierno español, por otra parte, ha hecho por China, al proponer la ley citada, lo que no ha hecho por EEUU, cuyos dirigentes han sido también imputados por nuestros tribunales en aplicación de los principios de la Justicia Universal. Normalizada así la relación bilateral, Rajoy pudo viajar a China en septiembre de 2014, visita durante la cual los dirigentes chinos se dirigieron a España como “uno de los mejores amigos de China en Europa”, ya no como “el mejor”.

En lo estrictamente bilateral, los intereses de España en China son básicamente de tipo económico. No hay espacio aquí para un análisis pormenorizado, basten unos brochazos. El pasado año la exportación española a China ascendió a 7.322 millones de euros, el 2% del total, siendo China nuestro undécimo cliente. La importación fue de 45.606 millones de euros, un 11% del total, lo que convirtió a China en nuestro principal proveedor, desplazando a Alemania. La cobertura fue del 16,1%. El incremento tanto de la importación como de la exportación ha sido muy fuerte a lo largo de los años: en 1995 España exportó a China sólo por valor de 680 millones de euros y en 2005 por 1.499 millones. Las cifras de importación fueron de 1.757 millones en 1995 y 11.640 millones en 2005. En los 20 años que siguieron al ingreso de China en la OMC (2001) el comercio bilateral aumentó el 712%: 1.377% la exportación y 522% la importación. El déficit crónico de nuestra balanza comercial se vino, en consecuencia, reduciendo lentamente (la cobertura había llegado a ser sólo del 12%), aunque el pasado año volvió a aumentar. La importación total china fue en 2021 de 2.680 millones de dólares, frente a los 3.380 de importación de EEUU.

La inversión china en España ascendió en 2022 de 435 millones de euros, frente a unos muy modestos 51 millones de inversión española en China. El stock de inversión acumulada era al final de ese año de 10.826 millones de euros por parte de China en España y de 3.307 millones por parte de España en China.

El turismo es el sector que nos puede permitir paliar en buena medida nuestro déficit comercial. En 2019, el año anterior al inicio de la pandemia, salieron de China 150 millones de turistas al extranjero; de ellos no más de un 10% llegaron a Europa. Visitaron España ese año 896.000 turistas chinos, más del doble que en 2015 –399.000 turistas–. El turista chino es el que más gasta del mundo, unos 4.000 dólares por persona, en especial en compras.

En muy importante medida la relación de España con China se enmarca en la de la UE. Así, los parámetros de la decisiva relación económica y comercial son negociados por Bruselas. Desde que llegué a China por primera vez como embajador, en 1987, he participado, junto a los colegas comunitarios, en la permanente exigencia a China de condiciones de acceso para las empresas europeas a su mercado en condiciones iguales a las que gozan las suyas en el mercado europeo. Pedimos que nuestras

empresas puedan participar en los concursos de las administraciones chinas, mayor respeto de la propiedad intelectual, cese de las exigencias de transferencias de tecnología para acceder al mercado, reducción de los subsidios a las empresas públicas, medidas más estrictas de protección medioambiental y social, etc. El acuerdo de inversión entre la UE y China, de diciembre de 2020, que resuelve en parte estos problemas, sigue pendiente de ratificación. En 2021 la exportación de la UE a China fue de 223 millones de euros y la importación alcanzó los 472 millones (-249 millones). Con EEUU la exportación europea fue de 399 millones de euros y la importación de 232 millones (+167 millones). China fue el principal proveedor de la UE y EEUU su principal cliente.

Respecto a los derechos humanos, siempre que la UE, junto con EEUU y otros países, ha intentado condenar las prácticas chinas ha fracasado. En las votaciones en las Naciones Unidas, China ha dispuesto siempre de los votos para aprobar una "moción de no acción", que impide la inclusión en el orden del día del tema. En vista de esta realidad, la UE adoptó hace ya más de 20 años la política del "diálogo crítico". Siempre que no se la pretenda condenar en organismos internacionales o criticarla en público, China acepta hablar de los derechos humanos con la UE y sus Estados miembros, incluso de los temas más delicados. Se han puesto en marcha programas de cooperación para ayudar a China a formar jueces, desarrollar su sistema jurídico, edificar un Estado de derecho y, en general, lograr una mayor observancia de los derechos humanos. Aunque el grado de respeto de los derechos humanos no es el que desearíamos, es indudable que las libertades de los ciudadanos han experimentado un gran incremento en las últimas décadas: para decidir dónde se vive y trabaja, acceso a la propiedad privada, posibilidad de fundar empresas y disponer del capital acumulado, posibilidad de viajar y estudiar en el extranjero, enorme desarrollo del sistema legislativo y mejora del sistema judicial, etc.

La cuestión de Taiwán es enfocada también de forma semejante por los países de la UE. Aceptamos el principio de "una sola China", pero pedimos que la eventual reunificación tenga lugar de forma negociada, sin recurrir al uso de la fuerza. No hay en el mundo tema más complejo y delicado que éste. Hará falta mucha sabiduría y habilidad por las tres partes implicadas para lograr que tenga un buen fin.

Conclusión

El documento “UE-China. Una perspectiva estratégica”, adoptado por la UE en 2019, define China a la vez como un socio, un competidor y un rival sistémico. Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, dijo tras la cumbre UE-China de 2020: “No será posible forjar el mundo de mañana sin una estrecha asociación entre la UE y China”. Y Josep Borrell, alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sostuvo que Europa no puede ser rehén de la confrontación entre EEUU y China, y que la interdependencia entre la UE y China es demasiado grande para una desconexión. En su visita a Pekín en noviembre de 2022 el canciller alemán, Olaf Scholz, se opuso a la desconexión económica con China (un millón de empleos directos en Alemania son generados por la exportación a China), a una nueva guerra fría y al enfrentamiento ideológico.

Los países europeos, uno a uno, carecemos de dimensión para sentarnos en la misma mesa que las dos grandes potencias de nuestro tiempo, como ya observaba Jean Monnet. China tiene un enorme interés en que la UE avance hacia la unificación política y se convierta en uno de los polos del mundo multipolar que auspicia. Deng Xiaoping le dijo a Felipe González: “Ustedes los europeos, tan poquitos que son, ¿cómo les cuesta tanto ponerse de acuerdo?”. Y en una ocasión le oí decir a Chris Patten en Pekín que China parece creer en la UE más que “nosotros” los europeos –fina ironía en boca de un británico–. China se interroga sobre el futuro de la UE: ¿serán los países europeos capaces de superar sus dudas existenciales, dotándose de voluntad política y medios militares, unificando su política exterior y de seguridad? o ¿en vez de integrarse en una unidad política superior, preferirán retener el Estado nacional, al precio de jugar, incluso los principales países europeos, en segunda o tercera división? ¿Se impondrá la visión federalista o seguirán los países de la “vieja Europa” en el limbo de lo intergubernamental en su política exterior y de seguridad? En 2018, en el curso de verano “Quo vadis Europa?”, que dirige todos los años Josep Borrell en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), en Santander, el ex primer ministro italiano Enrico Letta dijo: “Si los países europeos no avanzamos hacia la unión política, en 10 o 15 años, uno a uno no tendremos otra opción que decidir si queremos ser colonias de EEUU o de China”. Europa ha de decidir si acepta una nueva bipolaridad EEUU-China, en la que participaría como socio menor de EEUU, o si apuesta por un mundo multipolar –es la cuestión existencial: to be or not to be–. Por ahora, Europa es partidaria de la segunda opción, reclamando “autonomía estratégica” y “poder moderador”. Alemania y Francia fracasaron en su intento de ejercer este último entre Rusia y Ucrania, tanto al apadrinar los acuerdos de Minsk como con los viajes de Macron y Scholz a Moscú y Kyiv pocas semanas antes del inicio de la actual guerra (tal vez al presidente de una Europa políticamente unida se le hubiese hecho más caso). No hay empresa más noble e importante que intentar ejercerlo para evitar que la confrontación entre EEUU y China lleve el mundo al abismo.