La política informal de España hacia China: un enfoque coherente y europeísta

Mario Esteban | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @wizma9

Ugo Armanini | Ayudante de investigación para Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano.

Tema[1]

El presente análisis indaga en la evolución de la política informal española respecto a China, sus principales factores determinantes y su enfoque actual europeísta, equilibrado, pragmático y precavido. Asimismo, examina sus fundamentos políticos, su coordinación interinstitucional y profundiza en cómo podría reflejarse en las principales cuestiones bilaterales e internacionales en 2023.

Resumen

La política de España hacia China es similar a la de la Unión Europea (UE) por la evolución de sus relaciones económicas bilaterales y el devenir interno del gigante asiático. En esta política influye también la pertenencia de España a la UE y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que conlleva proteger los sectores estratégicos de España frente a la participación de China. Las autoridades españolas no han hecho pública ninguna estrategia oficial en torno a China, pero respaldan sin reservas la postura reciente de la UE y parece no haber incoherencias reseñables en la forma en la que los distintos grupos de interés españoles abordan el tema. La política de España hacia China se asienta en un amplio consenso de los principales partidos políticos del país. Esa unidad se extiende al sector empresarial, que también influye de un modo considerable en la política española en relación con China. Los partidos políticos de menor tamaño presentan ciertas divergencias y existen algunos grupos de la sociedad civil que se muestran más críticos con el régimen chino, pero su peso específico sigue siendo mínimo. En 2023, el 50º aniversario de las relaciones bilaterales entre ambos países y la Presidencia española de la UE brindan la oportunidad de avanzar en algunas de las cuestiones presentes en la agenda bilateral en materia de normas y seguridad mundial.

Análisis

En convergencia con la UE y sus principales socios europeos, la política de España hacia China ha evolucionado en los últimos años a raíz de la evolución de China y su

[1] Este análisis es una adaptación del texto originalmente publicado en inglés como capítulo del informe del ETNC "From a China strategy to no strategy at all – Exploring the diversity of European approaches", https://www.realinstitutoelcano.org/en/monographs/from-a-china-strategy-to-no-strategy-at-all-exploring-the-diversity-of-european-approaches/.

creciente presencia mundial. En este análisis se ofrece una visión general del planteamiento de España, sus vínculos con la política de la UE y sus bases institucionales y organizativas. Por último, se esbozan algunas de las cuestiones que podrían verse potenciadas en la agenda bilateral en 2023.

El sofisticado enfoque europeísta de España

España comparte la triple visión de la UE sobre China como socio, competidor y rival, y aboga por un papel más destacado de sus instituciones y una mayor coordinación y acción colectiva entre sus Estados miembros para equilibrar la relación y dejar atrás la clara asimetría bilateral a favor de China. Desde el punto de vista español, China es un socio económico atractivo e importante y un actor necesario para abordar temas cruciales de la agenda mundial como el cambio climático y la seguridad.[2] Al mismo tiempo, las diferencias palpables a nivel normativo y geoestratégico interfieren en la relación bilateral y generan una competencia en varios ámbitos, así como una rivalidad en cuanto a normas, valores e instituciones globales. En el caso de España, estas divergencias hacen que resulte importante reducir la dependencia española y europea de China en los sectores estratégicos.[3] En un sentido estricto, China no supone una amenaza militar directa para España. La inquietud actual se centra en amenazas híbridas y cibernéticas procedentes de territorio chino, aunque no se pueden pasar por alto los riesgos para la seguridad marítima en Asia y en todo el mundo derivados de la situación en el mar de la China Meridional y el estrecho de Taiwán.[4]

La política de España respecto a China es un reflejo de estas complejidades y se basa en una percepción matizada de China que permite cooperar, competir y encararse con el gigante asiático en función de la situación. Este enfoque pragmático, que evita poner en peligro de forma sistemática la relación bilateral por motivos ideológicos, pero no elude las divergencias normativas ni impide que España defienda sus preferencias al respecto. Las autoridades españolas no son ingenuas y no están ciegas ante el comportamiento revisionista de China ni su intención de reconfigurar el orden internacional. Al mismo tiempo, se muestran precavidas en general a la hora de entablar relaciones con China que puedan aumentar sus capacidades para alcanzar esos objetivos tan contrarios a los valores e intereses españoles. Son varios los factores que han contribuido a la elección de ese enfoque. En primer lugar, la evolución del comercio bilateral, que hace de China el tercer mercado exportador de España fuera de Europa y

[2] M.A. Ruiz Coll y Alberto D. Prieto (2022), "Sánchez se reúne con Xi Jinping el martes: le pedirá que medie ante Putin para lograr la paz en Ucrania", *El Español*, 14/XI/2022,

[3] La dependencia española se contempla en el marco de Europa, si bien algunas cuestiones como los chips o los productos farmacéuticos han generado una percepción de dependencia nacional directa. Mario Esteban & Ugo Armanini (2022), 'Spain: a recent, crisis-led public debate on dependence on China', en John Seaman, Francesca Ghiretti, Lucas Erlbacher, Xiaoxue Martin & Miguel Otero-Iglesias, *Dependence in Europe's Relations with China: Weighing Perceptions and Reality*, págs. 151-153. No existe en España una clasificación pública consolidada de sectores estratégicos, pero los documentos oficiales apuntan a los relacionados con la transición digital y ecológica, con la seguridad nacional o con implicaciones geopolíticas de amplio calado. Entre otros, véanse Gobierno de España, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019), *Estrategia española de I+D+I en inteligencia artificial*; Gobierno de España, 2021, *Estrategia de Seguridad Nacional*; Gobierno de España (2022), *Real Decreto-Ley 7/2022, de 29 de marzo, sobre requisitos para garantizar la seguridad de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas de quinta generación*.

[4] España, Presidencia del Gobierno (2021), *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*, pág. 48.

su primer proveedor de importaciones, así como, al mismo tiempo, el papel cada vez mayor de la diplomacia económica en la política exterior de España;[5] después, también están los cambios internos en China, en particular su evolución socioeconómica, las infracciones sistemáticas de los derechos humanos y el paso de una política exterior de perfil bajo a una más asertiva. Estas dinámicas han suscitado de forma paulatina una inquietud estratégica sobre la dependencia excesiva de China entre los grupos de interés españoles, en el marco también de la pertenencia a la UE y la OTAN y de la influencia de sus socios en el seno de esas organizaciones. El peso de la UE es determinante, pero la influencia de Estados Unidos (EEUU) también es decisiva, ya que se trata de un socio clave y un componente esencial de la política de defensa de España, amén del contexto de deterioro en la rivalidad estratégica entre China y EEUU. Todos estos elementos han contribuido al blindaje progresivo de la relación de España con China, ilustrado por el cambio de percepción y postura hacia las inversiones interiores del país asiático, desde una política proactiva destinada a atraer el máximo volumen posible de inversiones chinas hasta el establecimiento de mecanismos *ex ante* para cribar las inversiones. Este endurecimiento de la postura guarda relación con la inquietud por la posición dominante y la competencia desleal de China en sectores estratégicos como la energía solar, o bien su entrada en sectores fundamentales como la energía y el transporte, con el ejemplo notable de la adquisición por parte de COSCO de las terminales portuarias de NOATUM en 2017.[6] En consecuencia, además de poner coto a los objetivos de inversión de China, España ha moderado su política para atraer inversiones. El efecto se ha dejado notar en el papel de China como proveedor de alta tecnología, tal y como ilustra el debate sobre la participación de China en las redes 5G españolas y la exclusión prevista o ya promulgada de los equipos 5G de Huawei de las redes españolas de telecomunicaciones a raíz de los riesgos estratégicos percibidos, pese a que acarreará una disminución de la competitividad de muchas empresas españolas. Tal y como se detalla en la Ley de Ciberseguridad 5G española, estos riesgos giran en torno a posibles injerencias extranjeras y vulnerabilidades en la cadena de suministro.[7] Conforme a esta legislación, se puede etiquetar a las empresas chinas como "proveedores de alto riesgo", lo que llevaría a excluirlas de partes críticas de las redes o de tramos relacionados con la seguridad nacional o con sectores estratégicos, si bien su entrada en vigor se está retrasando en el trámite gubernamental.[8]

Históricamente, a excepción del plan sectorial publicado por la Secretaría de Estado de Comercio en 2018, las autoridades españolas nunca han seguido una estrategia específica respecto a China, pero ahora ha pasado a ser un foco de atención

[5] Fernando Cano (2022), 'España da un giro comercial y convierte a China en su primer proveedor, superando a Alemania', *The Objective*, 16/XII/2022.

[6] Se incluyen las terminales de contenedores de Bilbao y Valencia, y los diques secos de Madrid y Zaragoza. Víctor Romero (2017), "Cosco convierte a Valencia en acceso clave de China a Europa con la compra de Noatum", *El Confidencial*, 12/VI/2023.

[7] Gobierno de España (2022), *Real Decreto-Ley 7/2022, de 29 de marzo, sobre requisitos para garantizar la seguridad de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas de quinta generación*.

[8] Michael McLoughlin (2022), "El 5G chino sigue ganando terreno en las redes: por qué España no sabe qué hará con él", *El Confidencial*, 21/XII/2022; Carlos R. Cózar (2022), "La indecisión de Moncloa en el veto a Huawei pone en peligro las inversiones de Vodafone, Orange y Telefónica", *El Independiente*, 22/XII/2022; España, Presidencia del Gobierno (2022), "El Congreso convalida por amplia mayoría la Ley de Ciberseguridad 5G", 28/IV/2022.

fundamental para sucesivas estrategias en torno a Asia y la acción exterior.[9] El planteamiento actual de España va en esa misma línea. No se ha publicado ninguna estrategia específica, pero China es un elemento fundamental de las perspectivas para la zona de Asia-Pacífico en la Estrategia de Acción Exterior de 2021.[10] En cualquier caso, las autoridades españolas respaldan sin ambages la estrategia de la UE hacia China como la pauta rectora para España y el debate interno gira en torno a cómo aplicarla a nivel nacional y la posible contribución española a su desarrollo a nivel europeo. Esta intención se materializa en el papel activo de España en la política de la UE respecto a China. España depende menos directamente de China que otros Estados miembros, lo que facilita que muestre una postura equilibrada bien considerada en el seno de la UE. A nivel europeo, España se centra en cuestiones vinculadas con el ataque de China al orden basado en las normas internacionales y la falta de reciprocidad económica, la igualdad de condiciones y el acceso mutuo a los mercados. Las partes implicadas españolas señalan que China sigue siendo un mercado muy cerrado por los aranceles y otras barreras que limitan las oportunidades de exportación. También perciben una discordancia entre las señales de apertura de China y las oportunidades empresariales reales, como queda patente en su mercado de servicios, de gran interés para los implicados españoles, que en la práctica sigue cerrado pese al relato oficial de China.

Los protagonistas: una política consensuada

La política de España respecto a China la elaboran principalmente el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a cargo de que haya una coherencia entre la política exterior de España y la acción exterior del Gobierno, y la Presidencia del Gobierno, que lleva la voz cantante en materia de política exterior.

A nivel nacional, la política de España hacia China goza de un amplio consenso entre los partidos políticos con posibilidades de formar gobierno, es decir, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP). Esa concordia ha evitado vaivenes pese a los cambios en el liderazgo político y, al menos por ahora, la política de España respecto a China ha quedado fuera de los debates partidistas. No obstante, en el resto de los partidos se observan tres posturas políticas divergentes. Los partidos de izquierda parecen más reacios a coordinar con EEUU la política respecto a China por la escasa confianza que les merece la gran potencia americana. El partido de extrema derecha Vox se muestra abiertamente hostil al régimen del Partido Comunista de China (PCCh), en ocasiones repitiendo argumentos de la derecha alternativa estadounidense y haciendo gala de una actitud acusadora en torno al estallido de la pandemia del COVID-19 en China o las infracciones de los derechos humanos del país.[11] Por último, los partidos regionalistas muestran un acercamiento político con los movimientos

[9] España, Secretaría de Estado de Comercio (2018), *Plan PASE CHINA*.

[10] España, Gobierno de España (2021), *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, págs. 94-96.

[11] Vox (2022), "Pregunta al Gobierno 184/088881", Congreso de los Diputados, 6/VI/2022; Vox (2020), "Pregunta al Gobierno 184/021047", Congreso de los Diputados, 26/VIII/2020; Vox (2020), "Pregunta al Gobierno 184/021046", Congreso de los Diputados, 26/VIII/2020; Juan Fernández-Miranda (2020), "Abascal: 'No me atrevo a negar que el virus haya sido creado'", *ABC*, 20/XII/2020; *Europa Press* (2021), "Vox pide al Gobierno acciones diplomáticas para que China acceda a una investigación sobre el origen del Covid", 4/VIII/2021; Santiago Abascal (2022), *Twitter*, 18/I/2022.

democráticos y autonomistas de Hong Kong y Taiwán, como quedó de manifiesto en la proposición no de ley sobre el estrecho de Taiwán presentada por el Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV).[12] Este escenario se refleja en mayor o menor medida en los debates parlamentarios, desde la cuestión de Taiwán hasta la participación china en las redes 5G y la gestión de la pandemia.[13]

A nivel nacional y regional, empresas y asociaciones desempeñan un papel importante porque la relación bilateral se sigue centrando sobre todo en la economía y son actores principales para llegar al mercado chino y abrir oportunidades de cooperación económica. Se aprecia también en el nombramiento de diplomáticos con fuertes conexiones con el sector empresarial como embajadores en China, sobre todo con gobiernos del PP. La atención puesta por el sector empresarial en las oportunidades económicas no impide que haya preocupación por la dependencia excesiva ni que se reduzca la exposición a los riesgos relacionados con China.[14] En cambio, el nivel de movilización de la sociedad civil en relación con China sigue siendo bajo y su influencia política es más bien escasa, con algún ejemplo aislado de apoyo a los movimientos por la democracia y la autonomía en Hong Kong por parte de quienes están a favor del nacionalismo regional.[15]

La capacidad: un enfoque coordinado

La ausencia de una estrategia oficial y la falta de personal con conocimientos específicos sobre China –situación que se va solventando poco a poco– no ha impedido que la política de España hacia el país asiático sea bastante coherente. A nivel gubernamental, la coherencia se consigue a través de mecanismos de coordinación interministeriales, como por ejemplo un comité interministerial que estudia los temas relacionados con China y gestiona las distintas sensibilidades hacia el país dentro de la Administración estatal. A grandes rasgos, al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Ministerio de Defensa les preocupan más las implicaciones estratégicas y geopolíticas del auge de China, mientras que el Ministerio de Economía y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo tienen una visión más de empresa y suelen pesar más en el Gobierno. La coherencia general también bebe del consenso existente entre las dos principales formaciones políticas españolas. Es poco frecuente la participación de actores de otros niveles administrativos o de voces no políticas como asociaciones sectoriales, salvo en el caso de riesgos graves para la seguridad nacional que exigen la supervisión de los servicios de inteligencia. En todo caso, las empresas españolas desarrollan su actividad dentro de un marco jurídico y existen mecanismos que garantizan que no actúen en contra de la seguridad nacional.

[12] Taiwán, Oficina Económica y Cultural de Taipéi en España (2021), "La visita del Embajador Liu al País Vasco promueve los intercambios comerciales, industriales y tecnológicos entre Taiwán y el País Vasco", 22/VII/2021.

[13] España, Boletín Oficial del Estado (2023), *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 238, 23/I/2023.

[14] Incluso de sectores muy beneficiados por las exportaciones al mercado chino. Véase Esteban & Armanini (2022), *op. cit.*, pág. 156.

[15] *La Vanguardia* (2019), "Cantan en Barcelona el himno de protestas de Hong Kong para pedir democracia", 24/X/2019.

Aun así, la inexistencia de una estrategia oficial conlleva la pérdida de oportunidades, ya que reduce la capacidad general para sacar partido de las sinergias generadas entre los distintos sectores de la Administración. Por el momento, cada uno de ellos cuenta con su propio enfoque sectorial hacia China e intenta aplicarlo sin entrar en conflicto con otras instituciones, preservando los intereses nacionales y siguiendo las directrices generales de la política exterior de España.

El futuro: gestionar la estabilidad internacional y los escollos normativos

En 2023, dos momentos importantes a nivel diplomático –el 50º aniversario de las relaciones bilaterales y la Presidencia española del Consejo de la UE– podrían propiciar intercambios de alto nivel entre los grupos de interés españoles y chinos, además de poner el foco en China para la opinión pública y permitir a las autoridades españolas avanzar en un par de temas relevantes para España, como dejó patente la visita oficial del presidente español Pedro Sánchez a China a finales de marzo de 2023.

La diplomacia española espera de China que medie activamente para conseguir un acuerdo de paz entre Rusia y Ucrania, como se puso de manifiesto durante la reunión entre Pedro Sánchez y Xi Jinping con ocasión de la Cumbre del G20 en Bali en noviembre de 2022.[16] Estas expectativas quedaron truncadas por la proclamación de un "plan de paz" chino que fue recibido con frialdad por las autoridades españolas, pero hubo nuevos intercambios de alto nivel sobre este tema en la última reunión de ministros de Asuntos Exteriores del G20 en la India en marzo de 2023.[17] A finales de ese mismo mes, Pedro Sánchez visitó China y le pidió al presidente Xi que llamara al presidente Zelensky, lo que Xi acabó haciendo el 26 de abril. Asimismo, Sánchez hizo hincapié en los puntos de consenso dentro del plan chino, lo que por un lado deja patente su percepción de China como un actor importante con peso diplomático suficiente para promover un proceso de resolución del conflicto y, por el otro, la importancia que ha ido cobrando el factor ucraniano en el enfoque europeísta de la política española respecto a China.[18]

Además, la promoción de las relaciones bilaterales y entre la UE y China durante la visita se traduce en una postura compatible en lo fundamental con la de las instituciones de la UE, oponiendo la desvinculación y preservando un espacio para la cooperación positiva en torno a cuestiones globales importantes, pero exigiendo relaciones comerciales equilibradas con igualdad de condiciones, transparencia y acceso recíproco a los mercados para garantizar la autonomía estratégica abierta de la UE.[19]

[16] España, Presidencia del Gobierno (2022), "El presidente del Gobierno se reúne con el presidente de China", 15/XI/2022.

[17] *EFE* (2023), "Albares sobre el plan de China: 'No necesitamos ningún plan, sólo la retirada rusa'", 24/II/2023.

[18] Marta Belver (2023), "Sánchez estrecha lazos con Xi pero sin avances concretos sobre Ucrania", *El Mundo*, 1/IV/2023.

[19] Mario Esteban (2023), "Tres claves del viaje de Pedro Sánchez a China", Real Instituto Elcano, 3/IV/2023; España, Presidencia del Gobierno (2023), "Pedro Sánchez: 'He trasladado a Xi Jinping que España apoya la Fórmula para la Paz de Zelenski y le he animado a mantener una conversación con el presidente de Ucrania'", 31/III/2023.

Por último, las elecciones presidenciales en Taiwán y la presión predecible de las autoridades chinas también podrían atraer la atención nacional. China suele recurrir a una demostración de fuerza para intentar influir en el electorado taiwanés, pese a que esa forma de proceder ha acabado siendo contraproducente. En España, esta cuestión podría tener un eco particular tras la aprobación de la proposición no de ley sobre el estrecho de Taiwán por parte de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados el 6 de octubre de 2022, lo que ha generado reacciones contrapuestas de la diplomacia china y taiwanesa. La Embajada de China en Madrid manifestó su firme oposición y desaprobación y restó importancia al peso político de la iniciativa, mientras que los diplomáticos taiwaneses ensalzaron el "apoyo explícito" y aprovecharon la oportunidad para reafirmar la soberanía, la independencia y el carácter democrático de Taiwán y llamar la atención sobre las actividades militares de China, estableciendo un paralelismo con la guerra contra Ucrania.[20]

Conclusiones

Conciliar la política de "una sola China", la estabilidad y las normas

La posición de España sobre Taiwán es similar a la de sus socios europeos y la propia UE. Respalda la política de "una sola China" y busca preservar la estabilidad regional. Tal y como quedó formulado en la proposición no de ley sobre el estrecho de Taiwán aprobada en 2022, se opone a cualquier medida unilateral y coercitiva de carácter revisionista que pueda afectar al *statu quo*. Considera también que ese tipo de cambios solamente se deben conseguir a través del diálogo y el consenso entre los distintos partidos con la voluntad de la ciudadanía como base. Al mismo tiempo, el aumento de la preocupación del Gobierno y del poder Legislativo sobre la amenaza que supone la coerción china para la estabilidad regional en Asia Oriental está provocando que se impulse una mayor cooperación entre la UE y Taiwán en torno a cuestiones normativas como la promoción de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho en la región indopacífica. Las visitas a Taiwán de delegaciones parlamentarias españolas del PP y que a la última de ellas, en enero de 2023, se sumara un parlamentario de Vox, refleja la mayor afinidad de los partidos de derechas, pero la política de "una sola China" y el compromiso con un enfoque europeísta coherente siguen siendo principios compartidos.[21]

[20] República Popular China, Embajada de la RPC en España (2022), "Portavoz de la Embajada de China en España: Firme oposición a la aprobación de Proposición no de Ley relativa a Taiwán en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados de España", 20/X/2022; Taiwan, Taipei Economic and Cultural Office in Spain (2022), "Agradecimiento del Gobierno de la República de China (Taiwán) al Congreso de los Diputados de España por la aprobación de una Proposición no de Ley sobre la situación de tensión en el Estrecho de Taiwán", 22/X/2022; José María Liu (2023), "Taiwán, una apuesta decidida y firme por la paz", *La Razón*, 13/I/2023.

[21] *El Periódico de Aragón* (2018), "Diputados del PP viajan a Taiwán aunque no existen relaciones", 3/VIII/2018; Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de China (Taiwán) (2019), "Miembros del Congreso de los Diputados de España visitan Taiwán", *Taiwan Today*, 22/XI/2019; Lucas de la Cal (2023), "Seis diputados del PP y VOX en el 'atasco' de delegaciones extranjeras que visitan Taiwán: 'Sólo invitamos a los partidos que nos apoyan'", *El Mundo*, 11/I/2023; España, Boletín Oficial del Estado (2022), *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 769, 18/X/2022; España, Boletín Oficial del Estado (2022), *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 762, 6/X/2022.