

## Asia, vista por Pablo Bustelo

**Iliana Olivé** | Investigadora Principal | @iolivie X

**Mario Esteban** | Investigador Principal | @wizma9 X

**Carlos Malamud** | Investigador Principal | @CarlosMalamud X

**Ignacio Molina** | Investigador Principal | @\_ignaciomolina X

### Tema

Análisis in memoriam Pablo Bustelo († 2024), profesor de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid e investigador principal de Asia-Pacífico en el Real Instituto Elcano de 2002 a 2013.

### Resumen

Este ARI es un homenaje a nuestro compañero [Pablo Bustelo](#), investigador principal para Asia-Pacífico en la primera década de existencia del Real Instituto Elcano. El texto realiza un examen retrospectivo en cuatro de sus líneas de investigación: el (in)agotable debate sobre el equilibrio idóneo entre Estado y mercado en los procesos de desarrollo, las características de la [China emergida](#) (frente a la emergente), la coexistencia de empresas españolas y asiáticas en [América Latina](#) y la [posición de la Unión Europea \(UE\) hacia China](#).

A través de su análisis de los “cuatro dragones” asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur), Pablo desafió la explicación predominante que atribuía su éxito únicamente al libre mercado, resaltando el papel crucial del Estado. En su recorrido por las teorías del desarrollo económico, identificó el debate Estado-mercado como uno de los ejes que separa las escuelas de pensamiento ortodoxas de las heterodoxas. Su análisis certero identificó en el correcto (y muy difícil) equilibrio entre Estado y mercado uno de los ingredientes principales de la receta del éxito asiático.

Los estudios del desarrollo le llevaron pues a Asia, donde pasó a centrar su investigación, especialmente en China y la India, que consideraba motores de la economía mundial. Predijo el ascenso de estas potencias en un orden multipolar, aunque la rapidez de la transformación china terminara superando sus previsiones y expectativas. Creía en la cooperación entre China, la India y Estados Unidos (EEUU), opinión que se ajustaba a un contexto menos confrontativo, anterior al liderazgo de Xi Jinping.

A principios del siglo XXI, España apostó por una estrategia de triangulación económica para tener protagonismo en el proceso de desembarco de Asia-Pacífico en América

Latina. Pablo Bustelo analizó la viabilidad de esta estrategia, reconociendo su potencial, pero también los retos de distinta naturaleza y las dudas sobre la necesidad para las economías asiáticas, especialmente China, de aproximarse a América Latina de la mano de un socio europeo.

Finalmente, se examina la evolución de la política europea hacia China conectándola con el pensamiento de Pablo Bustelo, que siempre postuló las bondades de estrechar relaciones. Sin embargo, la UE y sus Estados miembros –España incluida– han adoptado en los últimos años un enfoque cauto en lo económico y más proactivo en lo geopolítico, movidos por el temor a una excesiva dependencia y en el contexto de la creciente rivalidad Washington-Pekín.

## Análisis

En enero de este año, nos dejaba prematuramente Pablo Bustelo, profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid, investigador principal (y, por lo tanto, colega) en el Real Instituto Elcano y, sobre todo, amigo. En varios de los homenajes y [semblanzas](#) que se le han hecho, se ha destacado su labor pionera en España, contribuyendo a profundizar los (todavía incipientes en los años 90) Estudios del Desarrollo y abriendo, junto con otros académicos, el campo de los Estudios Asiáticos en nuestro país.

Su capacidad para adelantar el impacto mayúsculo que tendría la emergencia china en las relaciones internacionales, la economía mundial y el pensamiento sobre desarrollo nos permite releer, en el actual contexto de fragmentación geopolítica y retorno del Estado, sus contribuciones al (viejo) debate sobre el papel de lo público y de lo privado en los procesos de desarrollo, la emergencia de China, la eventual triangulación entre ésta, España y América Latina y la difícil posición internacional en la que estos cambios tectónicos dejarían a Europa.

En este ARI, tratamos de imaginar las conversaciones que nos hubiera gustado tener con Pablo, a la luz de los acontecimientos económicos y políticos mundiales recientes. ¿Qué hubiera pensado él de la vuelta del (a ratos denostado) Estado al corazón del pensamiento económico, de la naturaleza del liderazgo global de China, del peso relativo de España y China en América Latina, y de la relación entre la UE y China? A estos cuatro temas –Estado y desarrollo, la emergencia de China, la (no) triangulación España-China-América Latina y Europa entre EEUU y China– dedicamos las siguientes cuatro secciones.

### 1. Estado y desarrollo

Pablo Bustelo viajó hasta Asia Oriental a través de los estudios del desarrollo. En su tesis doctoral, defendida en 1989, analizaba las bases del crecimiento de los denominados cuatro dragones; Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur (Bustelo, 1989).<sup>1</sup> Los estudió desde dos perspectivas. Por una parte, observaba la

---

<sup>1</sup> Bustelo, Pablo (1989), “Los nuevos países industriales desde 1945 ¿milagros económicos o modelos de desarrollo?”, tesis doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid.

excepcionalidad que suponía que un puñado de países de una misma región crecieran y, algunos, se industrializaran, en el contexto más amplio del (entonces denominado) Tercer Mundo. Por otra, en su lectura de estos procesos de desarrollo, contestaba la que en aquel momento era la interpretación más común de este “milagro asiático”. Ésta explicaba el desempeño económico de los nuevos países industriales (NPI) como un sub-producto de la actividad de las multinacionales, atribuyendo un papel magnífico al mercado. Incluso, algunos años más tarde, el Banco Mundial seguiría atribuyendo este éxito a “a set of common market-friendly economic policies” (MacDonald *et al.*, 1993: vi)<sup>2</sup> aunque más adelante ya se extenderían las interpretaciones de analistas como Alice H. Amsden (1992)<sup>3</sup> sobre Corea del Sur y de Robert Wade (1990)<sup>4</sup> sobre Taiwán, que comprendían la función esencial que tuvo un Estado altamente intervencionista<sup>5</sup>, con sus luces y sus sombras, en el crecimiento económico de Asia, además del indudable papel del mercado.

Este debate sobre el equilibrio entre Estado y mercado en los procesos de desarrollo, tan característico de los Estudios del Desarrollo, acompañaría a Pablo en obras posteriores. En *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*<sup>6</sup>, publicada en 1998, dividía las escuelas de pensamiento sobre desarrollo económico, nacidas en la post-segunda guerra mundial, en dos grandes corrientes ortodoxa y heterodoxa. Esta clasificación no estaría exenta de debate –¿qué criterios, exactamente, separan la ortodoxia de la heterodoxia? ¿acaso no evoluciona y cambia en el tiempo lo que consideramos *mainstream*?–. Sin embargo, aunque el propio autor no llegara a explicitarlo, podría interpretarse que, a su juicio, los grandes ejes del debate entre la ortodoxia y la heterodoxia en el pensamiento sobre desarrollo económico eran (o quizás aún son) el mayor o menor peso del Estado frente al mercado, y, en línea con ello, la (im)pertinencia de diseñar y aplicar políticas industriales y comerciales, que maticen y moldeen el grado y naturaleza de la apertura económica de los países.

El pensamiento sobre desarrollo económico –o el pensamiento económico, en general– tiende al comportamiento pendular. En los años de la reconstrucción postbélica y el nacimiento del sistema de Bretton Woods, la defensa de la participación del Estado en la economía y en los procesos de desarrollo formaba parte del *mainstream*. Ésta era la visión de los denominados pioneros, como Rosenstein-Rodan, partidarios de un *big push* en el que el Estado interviniese masivamente, pero a corto plazo, con el fin de poner el mercado a funcionar. Y ésta era la visión de los estructuralistas, como Prebisch

---

<sup>2</sup> MacDonald, Lawrence (ed.); Nancy Birdsall; José Edgardo L. Campos; Chang-Shik Kim; W. Max Corden, Howard Pack; John Page; Richard Sabor; Joseph E. Stiglitz (1993), *The East Asian miracle: economic growth and public policy*, Oxford University Press.

<sup>3</sup> Amsden, Alice H. (1992), *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.

<sup>4</sup> Wade, Robert (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.

<sup>5</sup> En este sentido, recuérdese que, durante los años de cambio estructural en Corea del Sur, las medidas de promoción de la industria automotriz incluyeron la prohibición expresa de importaciones desde Japón.

<sup>6</sup> Bustelo, Pablo (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Editorial Síntesis.

o Furtado, partidarios, sin embargo, de una intervención más permanente del Estado en la economía (Bustelo, 1998).

Sin embargo, en los años 80 y 90, en los que la literatura especializada aborda las bases del éxito de las economías asiáticas, el *mainstream* era otro –resumible en un Consenso de Washington partidario de la liberalización económica–; motivo, quizás, por el que predominó en un primer momento una lectura del éxito asiático fundamentada en la bondad de los mecanismos del mercado.

Podría decirse que nos encontramos ahora ante un nuevo movimiento de péndulo<sup>7</sup>, precipitado por las evidencias acerca de las bases del éxito económico chino y por la creciente percepción de que Europa y EEUU están llamados a “defenderse” económicamente del crecimiento del gigante asiático. Así, Pablo Bustelo fue quizás un economista heterodoxo, o quizás simplemente se adelantó a su tiempo. Fue un pionero.

## 2. Asia emergente, China emergida

Así, una de las constantes en la carrera investigadora de Pablo Bustelo fue su interés por los procesos de desarrollo económico acelerado que experimentaron diferentes países asiáticos durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI. Aunque esto le llevó a [escribir sobre prácticamente todos los países de Asia Oriental](#), Asia del Sur y del Sudeste Asiático, China y la India fueron el foco de sus últimas publicaciones de impacto. La transformación económica de estos gigantes fascinaba a Pablo, consciente de su papel como grandes motores de la economía mundial y de su creciente peso político y militar, en un momento en que la inmensa mayoría de los analistas de nuestro país mantenían una concepción “occidentalocéntrica” del mundo y una visión orientalista y estereotipada de la región más populosa y dinámica de nuestro planeta.

[Chindia: Asia a la conquista del siglo XXI](#) es la monografía en la que Pablo expuso con más detalle las implicaciones del espectacular desarrollo de estos dos países sobre el orden político internacional. Desde la perspectiva privilegiada que nos dan los años, esta obra fue publicada en 2010, podemos apuntar cómo han resistido el paso del tiempo los análisis y las predicciones que allí se recogen. Pablo estaba convencido no sólo del enorme potencial de ambos países, también de que su proceso de desarrollo era imparable y que esta era la punta de lanza de un orden multipolar que desplazaría el orden unipolar encabezado por EEUU y establecido tras la Guerra Fría. La consolidación y expansión de los BRICS en el BRICS+, la Iniciativa de la Franja y la Ruta o la incapacidad de Occidente para aislar internacionalmente a Rusia tras su invasión de Ucrania son algunas de las manifestaciones posteriores más evidentes de este proceso. A pesar de su enorme entusiasmo por ambos países, ni siquiera Pablo fue capaz de prever entonces que se producirían tan rápido algunas de las transformaciones vertiginosas que han experimentado, siendo la más relevante de ellas la emergencia de

---

<sup>7</sup> Baste constatar que en el boletín de publicaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) de marzo de 2024, dos de las ocho publicaciones destacadas se refieren a la necesidad de cambio en la disciplina económica (dadas sus limitaciones ante los grandes retos como el cambio climático) y a cómo gravar fiscalmente el patrimonio.

China como gran potencia tecnológica. Esto es muy relevante para entender por qué las relaciones de China con la India y con EEUU han tomado un derrotero distinto al que esperaba Pablo, pues han convertido a China en un formidable competidor económico para otras grandes economías y en un poder militar de primer orden.

Aunque era consciente de las tensiones geopolíticas y de las discrepancias normativas de Pekín con Nueva Delhi y Washington, Pablo sostenía, en un contexto de avance aparentemente imparable de la globalización y de la interdependencia entre las mayores economías del mundo, la clara complementariedad económica existente entre estos tres países ofrecía tales incentivos que la cooperación sería la dimensión imperante en sus relaciones. Es más, en el caso de China y la India, esa dinámica de cooperación no sólo se iba a fundamentar sobre una profunda y creciente complementariedad de sus economías, sino también sobre su condición de potencias emergentes, que facilitaba una teórica “convergencia en su política exterior y sus intereses estratégicos”.

Lo que Pablo no esperaba, al igual que la inmensa mayoría de nosotros, era que el sucesor de Hu Jintao, Xi Jinping, iba a sustituir de un plumazo la política exterior de perfil bajo imperante desde los tiempos de Deng Xiaoping por otra mucho más proactiva y asertiva. Pablo pensaba que la política exterior china seguiría priorizando la estabilidad internacional para centrarse en su desarrollo doméstico, en vez de intentar maximizar su influencia internacional, incluso impulsando unilateralmente sus posiciones en zonas en disputa. Este giro de la política exterior china ha alienado a varios de sus vecinos, incluyendo la India, y a un EEUU que quiere mantener su fuerte influencia en la seguridad regional.

Partiendo de esa visión de China esencialmente como un socio para otros países, la mayor preocupación de Pablo sobre las relaciones de España con China, y con el resto de las principales economías asiáticas, era **cómo intensificar unos vínculos bilaterales** que comparativamente eran menores que los del resto de las principales economías de la UE. En uno de sus últimos **documentos de trabajo para el Real Instituto Elcano**, se alertaba de que las empresas españolas exportaban, en términos relativos, siete veces menos a China y cinco veces menos a la India que la media de la UE. Desde entonces, la empresa española ha incrementado su presencia en Asia, hasta el punto de que en 2023 esta brecha se había reducido hasta quedar en tres veces menos tanto en relación a **China** como a la **India**. Sin embargo, esta mayor interdependencia con China se está cuestionando y hemos asistido a una securitización del debate sobre los vínculos económicos entre Europa y China que no tiene perspectiva de reducirse en los próximos años.

### 3. Finalmente España no trianguló con América Latina y Asia-Pacífico

En la primera década del siglo XXI, cuando la inversión española en América Latina vivía uno de los momentos de mayor esplendor, fueron muchos los que comenzaron a apostar por lo que llamó la triangulación entre España, Asia-Pacífico y América Latina, aunque finalmente el concepto se terminó centrando en China. En 2009, Xulio Ríos describió cómo el concepto y la estrategia de la triangulación Asia-Pacífico-América Latina-España se habían incorporado al corpus de la política exterior española, situando ambos fenómenos en la aprobación del Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002.

Más allá del recorrido práctico que haya podido tener dicho plan, lo cierto es que la idea de la triangulación tuvo un cierto recorrido en “la evolución e intensificación de las relaciones diplomáticas, comerciales y culturales entre América Latina y Asia... incluyendo un aumento de la presencia y significación [de España] en ambos espacios geopolíticos”.<sup>8</sup>

Pese a sus metas tan ambiciosas, lo que se buscaba básicamente era que las empresas chinas y españolas convergieran para obtener mayores beneficios de los países latinoamericanos donde estaban presentes. En realidad, el aporte de cada una de las partes era asimétrico. Para comenzar, las economías latinoamericanas serían meros espectadores del desembarco empresarial hispano-chino, mientras las empresas y los empresarios españoles aportarían el *know how* que tenían de la región, acumulado en la década anterior. Por su lado, las empresas chinas, interesadas en América Latina, sin el necesario conocimiento ni de la realidad política económica ni de la lengua ni la cultura, ni tampoco los contactos a nivel gubernamental para una gestión eficaz de su actividad, estarían sumamente dispuestas a recorrer la senda de la triangulación.

Esta teoría rápidamente contó con el apoyo de altos cargos de la Administración española y de numerosos académicos e investigadores. Incluso periodistas y medios de comunicación se hacían eco de ella. Sin embargo, la contraparte china se oponía claramente a esa posibilidad, aunque posteriormente, y en tanto que las empresas chinas iban ganando terreno en América Latina, [algunas posiciones fueron cambiando y comenzaron a emerger voces favorables a la triangulación](#), aunque ya era tarde.

En España, algunos especialistas prominentes, como Pablo Bustelo<sup>9</sup> y Javier Santiso, junto con la empresa Repsol y el despacho de abogados Uría y Menéndez, se interesaron desde fechas muy tempranas por la triangulación China-España-América Latina, aunque rápidamente comenzaron a evidenciarse las dificultades para llevarla a la práctica. No obstante, aunque tanto China como España manifestaron su voluntad de cooperar en América Latina, finalmente la triangulación no estuvo entre las prioridades de la relación bilateral.

Pablo, rápidamente, visualizó los pros y los contras de la triangulación, adoptando una postura prudente y expectante, aunque partiendo de una posición de una cierta distancia ante una propuesta que de alguna manera estimaba insuficiente y que poco tenía en cuenta el modo de ser y actuar de los responsables empresariales, políticos y académicos chinos.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Xulio Ríos (2009), “América Latina, China, España: a vueltas con la triangulación”.

<sup>9</sup> Pablo Bustelo (2001), “Triangulación: posibilidades de aumentar las relaciones de España con Asia oriental en/a través de América Latina”, Informe para la Secretaría del Estado de Asuntos Exteriores, Madrid, septiembre 2001.

<sup>10</sup> Prueba de ello es el título del libro que Pablo Bustelo escribió con José Ángel Sotillo Lorenzo: *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.



Al respecto, recuerdo una reunión en el Instituto, a comienzo de los años 2000, con la participación de un altísimo cargo de unos de los principales *think tanks* chinos de relaciones internacionales. Teniendo en mente la moda del momento le pregunté a nuestro invitado por la famosa triangulación. Su respuesta, muy gráfica y simpática, fue contundente. Dijo: “imagínese Ud. que está en el banco de una plaza besándose con su novia y viene alguien de atrás y le dice, ¿triangulamos?”. A Pablo la respuesta le pareció sumamente ingeniosa, ya que ponía de relieve las dificultades existentes.

En el Informe Elcano nº 6, de 2006, “[La política exterior de España con Asia-Pacífico: prioridades y retos](#)”, se pueden leer algunas de las ideas de Pablo sobre el tema. Para comenzar, apuntaba que la triangulación España-América Latina-Asia-Pacífico ofrece una serie de posibilidades y ventajas que hay que saber explotar. También, que “las dimensiones de la triangulación son diversas y no en todos los planos existen posibilidades similares”. Para poder sacar un mejor partido de la iniciativa separaba los planos político, económico y empresarial.

Políticamente, España debería ingresar como país observador en el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE). Económicamente, veía que la triangulación podría tener grandes ventajas en la financiación, por bancos españoles, de empresas asiáticas en América Latina, del comercio exterior de América Latina con Asia-Pacífico y de la construcción de infraestructuras en América Latina. En el plano empresarial, apuntaba a la colaboración entre empresas chinas y japonesas con otras españolas, bien inversiones conjuntas o bien estrictamente asiáticas en América Latina. Pese a ello, aclaraba que la experiencia de las empresas españolas no se centraba en la inversión manufacturera y en productos primarios, excepto los hidrocarburos. sin contar el petróleo. O que si no se le daba un contenido concreto “muchos empresarios [españoles] seguirán diciendo que la triangulación es un concepto vacío o incluso una entelequia”. Concluía al respecto que en 2005 la inversión directa de las empresas españolas en Japón y China fue inferior a los 50 millones de euros en cada caso. La inversión en la India no llegó ni siquiera al millón de euros, mientras que en América Latina superó los 3.500 millones de euros.

#### 4. Una Europa incómoda entre EEUU y China

El contexto de posguerra fría en el que Pablo Bustelo comenzó su obra era relativamente propicio para Europa y la intensificación de sus relaciones con Asia.<sup>11</sup> El paso del Mercado Común al Mercado Interior y el anuncio de una moneda única animaban economías de escala que favorecían el crecimiento interno y la proyección externa en un momento en que se aceleraban los flujos comerciales y financieros en todo el mundo. El orden político internacional, por su parte, pasaba a descansar sobre dos ejes: una hegemonía casi indiscutida del gran aliado estadounidense en lo relativo

---

<sup>11</sup> La tesis doctoral de Pablo Bustelo se defendió en el año de la caída del Muro de Berlín. Es lógico que ese punto de inflexión histórico supusiera un efecto intelectual, considerando además lo que le acompañó: iniciativas de desarme, transiciones democráticas en más de 50 países, multiplicación de flujos comerciales y creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), auge de la cooperación internacional en muchos ámbitos que iban de la acción climática al contraterrorismo, expansión de internet, etc. No obstante, fue también en 1989 cuando se produjo la masacre de Tiananmen.

a la seguridad y unas instituciones multilaterales donde tanto Bruselas como las capitales de los Estados miembros estaban bien representadas.

La política europea hacia la entonces emergente China empezó a definirse en los años 90 sobre la base de un vertiginoso crecimiento de los intercambios económicos, que hasta 2002 estuvieron por debajo de los que se mantenían con Japón. No había ingenuidad sobre la naturaleza autoritaria del régimen comunista pues, de hecho, la represión en Tiananmen había llevado a prohibir la venta de armas (embargo que sigue hoy en vigor, aunque se haya violado múltiples veces por parte de empresas europeas). En todo caso, la UE –del mismo modo que EEUU en un primer momento– más bien animó la generación de fuertes interdependencias entre espacios con ventajas comparativas complementarias. El ambiente de optimismo, que dominó la escena mundial entre las crisis financieras de 1997 y 2008, y la confianza en la capacidad occidental de gobernar la globalización contribuyeron a esa dinámica. Las eficiencias agregadas (cadenas de valor que abaratan costes) parecían compensar problemas como la deslocalización industrial o el difícil acceso al mercado interno chino. También permitían ir sorteando roces diplomáticos, normalmente motivados por la reacción china a lo que se consideraban injerencias europeas en asuntos internos (Tíbet, Sinkiang y Taiwán), sin que todavía revistieran categoría de tensión geopolítica entre bloques.

En 2003, ya con cumbres anuales institucionalizadas, tanto el [enfoque europeo](#) como el [chino](#) habían asumido como marco dominante de la relación el deseo de cooperar y va a ser entonces cuando ambas partes acordaron avanzar en una asociación estratégica integral.<sup>12</sup> Ese mismo año, [Pablo Bustelo](#) escribió que China postulaba, frente al “[hegemonismo](#)” de EEUU, un multilateralismo donde se insertarían también ella y la UE (además de Rusia y la India).

Resulta interesante subrayar que el cuarto de siglo que abarca su [obra escrita](#) (1989-2013)<sup>13</sup> viene a coincidir con los años en los que en Europa –y en él mismo– primaba el objetivo de gestionar de modo virtuoso la fuerte interrelación económica y la multipolaridad mundial que estaría surgiendo, donde [ambas partes tendrían que estar interesadas en el éxito del otro](#).<sup>14</sup> Y va a ser al final de ese periodo cuando Bruselas y Pekín firmaron la [Agenda Estratégica para la Cooperación](#).<sup>15</sup>

Pero ese enfoque cambiará justo a partir de entonces por la combinación de tres desarrollos casi simultáneos que tuvieron su origen fuera de Europa: (1) en Washington, la Administración Obama adoptó el “[pivot to Asia](#)” mientras los analistas empezaron a desarrollar el peligro de que EEUU [perdiese ante China su condición de súper](#)

---

<sup>12</sup> El de 2003 fue el primer documento oficial chino sobre la UE, con 15 secciones dedicadas a promover la cooperación. El papel europeo forma parte, en cambio, de una serie de comunicaciones publicadas a partir de 1998.

<sup>13</sup> Véanse sus publicaciones en <https://produccioncientifica.ucm.es/investigadores/141175/publicaciones>.

<sup>14</sup> Véase su tribuna en *El País*, “¿Puede China hundir o salvar al mundo?”, octubre de 2011, en plena crisis de la Eurozona, donde Pablo Bustelo destacó el interés chino porque la UE resolviera sus problemas, creciera, y el euro fuese un éxito.

<sup>15</sup> La Agenda Estratégica para la Cooperación UE-China 2020 se adoptó precisamente en 2013.



potencia<sup>16</sup>; (2) en Pekín se optó por una política exterior más agresiva tras el ascenso al poder de Xi Jinping; y (3) en Moscú se promovió la anexión de Crimea, anunciándose así el fin de una era de relaciones internacionales que había estado más marcada por la cooperación que por la confrontación.

Tras ese punto de inflexión, varios acontecimientos van a empujar al nítido deterioro de las relaciones con China. Entre los factores que van a contribuir al endurecimiento de la política europea deben al menos mencionarse la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en 2017 (empeñado en que sus aliados transatlánticos le siguiesen en su postura abiertamente hostil hacia China), la pandemia del COVID-19 en 2020 (que va a poner de manifiesto los peligros de una extrema dependencia; no sólo en el ámbito de la salud) y la invasión rusa de Ucrania en 2022, que Pekín no condenó.

A pesar de que China y la UE han llegado a ser en los últimos cinco años sus principales socios comerciales respectivos, resulta muy significativo el cambio de tono adoptado en este tiempo tanto por el [último documento chino sobre la relación](#) como por la [Comisión y la Alta Representante](#), que califican ahora a China como “socio, competidor y rival sistémico”.<sup>17</sup> Y, aunque a finales de 2020 se anunció un acuerdo de principio sobre protección de inversiones (el llamado “*Comprehensive Agreement on Investment*”), el deterioro de la relación política ha acabado impidiendo su firma.

Esa evolución tan rápida de las prioridades europeas hacia China tiene su plasmación específica para el caso español. En 2013, en una de sus [últimas publicaciones en el Real Instituto Elcano](#), Pablo Bustelo señalaba que el gran desafío de España en Asia era intensificar allí la presencia comercial e inversora de sus empresas. Sólo 10 años más tarde, en un [estudio de estrategia publicado con ocasión de la presidencia semestral europea](#), la oficina de prospectiva del Gobierno analizaba los problemas de una excesiva interrelación y las fricciones geopolíticas causadas por China. Su pronóstico no apuntaba a que fuese inevitable una fragmentación económica post globalización ni tampoco postulaba desconectar a España y al resto de la UE de China, pero sí que se recomendaba reducir la dependencia empresarial, sobre todo en el terreno tecnológico.

En el momento actual, la política europea hacia China está marcada por el delicado equilibrio entre reducir riesgos (*de-risking*) sin caer en el desacople (*de-coupling*) y por cómo mostrarse cerca de EEUU en la dimensión geopolítica sin excesivo menoscabo de la relación diplomática con Pekín. Es una posición incómoda porque la UE tiene más experiencia, herramientas y réditos que conseguir si el contexto externo es de comercio abierto y multilateralismo que de seguridad económica y militar. Hay además otra fuente de incomodidades por la división interna entre quienes desean seguir estrechando

---

<sup>16</sup> El artículo de Hillary Clinton (2011), “America's Pacific Century”. *Foreign Policy*, 11/X/2011 (<https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>) se considera el texto fundante de un giro en la estrategia exterior estadounidense que pasa de poner el acento diplomático y militar de Europa y Oriente Medio a la región Asia-Pacífico, donde despunta China como potencia ya emergida. Poco después, Graham Allison publicaría su célebre artículo “Thucydides's trap has been sprung in the Pacific”, *Financial Times*, 21/VIII/2012.

<sup>17</sup> El documento chino, de diciembre de 2018, subraya la preocupación por el proteccionismo y la desglobalización. El papel europeo es de marzo de 2019.

relaciones de negocio (como el canciller federal Olaf Scholz, crítico con la posibilidad de aranceles) y quienes prefieren asentar el nuevo paradigma de la autonomía estratégica (en algunos casos, como el presidente Emmanuel Macron, con tintes proteccionistas). Tal vez sea inevitable el triunfo de esta segunda opción en un mundo más hostil y con China más asertiva. En todo caso, será carísima y poco grata desde la óptica del profesor Bustelo.

## Conclusión

Pablo Bustelo supo adelantar las consecuencias extraordinarias de varias de las tendencias económicas internacionales que aún eran incipientes a finales de los años 90: un movimiento de péndulo más en el pensamiento sobre desarrollo –con el reconocimiento del papel esencial del Estado–, la importancia, dentro y fuera de su región, que tendría la emergencia de China y las dificultades para que España desempeñara un papel protagonista en el acercamiento de China a la región latinoamericana. En sus previsiones, Pablo, sin embargo, apostó por la cooperación frente a la competencia: un sistema internacional que “dirigiera” en mayor medida el éxito asiático y el liderazgo chino, más colaboración entre China y la India –basada en las complementariedades de sus estructuras productivas– y, quizás, algo menos de asertividad por parte china de la que se ha manifestado bajo el liderazgo de Xi Jinping. Así, nos hubiera gustado poder oír y leer su análisis, siempre certero, de este giro de guion en la coyuntura internacional y la economía mundial.

Es con esta breve reflexión sobre las muchas aportaciones de Pablo Bustelo, con gran cariño y respeto y con una profunda tristeza, que nos despedimos de nuestro querido compañero y amigo.