

Una mirada hacia el futuro de las relaciones entre España y China

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

Tema

En el marco del [50 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y la República Popular China](#), se analizan las líneas maestras de la evolución de las relaciones bilaterales en este periodo, su situación actual y posibles escenarios de evolución.

Resumen

Tras unos inicios titubeantes, los vínculos entre España y China se han intensificado de forma sustancial [desde mediados de los años 80 del siglo pasado](#), especialmente en lo que llevamos de siglo XXI. Este proceso de estrechamiento de los vínculos económicos y culturales con China ha tenido menos intensidad en el caso de España que en el de otros países de nuestro entorno, a pesar de que, durante más de tres décadas, la estrategia de España hacia China pivotó sobre el principio de maximizar las relaciones bilaterales como algo positivo en sí mismo. A medida que China iba resurgiendo como gran potencia y la relación bilateral con España se volvía más asimétrica a su favor, entrando en contradicción con los valores e intereses de España en varias áreas, las autoridades españolas, en comunicación con sus principales aliados europeos y Estados Unidos (EEUU), han adoptado una posición más selectiva hacia la relación bilateral. Esto ha derivado en una pérdida de peso específico de España en la política de China hacia Europa, a pesar de que en términos generales se ha conseguido mantener una buena sintonía entre las autoridades de ambos países. Aunque sería deseable que España y China pudieran reforzar sus relaciones en un contexto de cooperación a favor de un multilateralismo eficaz para afrontar los principales desafíos de la agenda internacional sobre la base normativa del orden internacional vigente, este no parece el escenario de evolución más probable. En caso de que la relación bilateral experimentara cambios sustantivos, parece más factible que fuera para deteriorarse por un enconamiento de las divergencias geopolíticas entre ambos países y una intensificación y politización del debate público en España sobre los vínculos con Pekín en la línea de otros países de nuestro entorno.

Análisis

El 9 de marzo de 1973 la España franquista y la China maoísta establecieron relaciones diplomáticas oficiales en el marco de un masivo proceso de reconocimiento internacional de la República Popular China tras su entrada en la Organización de las Naciones Unidas en octubre de 1971. El espectacular desarrollo experimentado por ambos países desde entonces ha contribuido a dinamizar y reforzar extraordinariamente las relaciones bilaterales. Especialmente reseñable ha sido la reemergencia de China y el incremento de su influencia internacional, lo que ha hecho que las relaciones con Pekín sean mucho más importantes para España de lo que nadie habría imaginado en 1973. De ahí que sea conveniente aprovechar la ocasión brindada por la celebración del 50 aniversario de esa efeméride para reflexionar sobre cómo ha evolucionado esta relación bilateral, identificar sus principales desafíos actuales y plantear posibles escenarios de evolución.

Establecimiento y desarrollo de las relaciones bilaterales

La apertura de relaciones diplomáticas oficiales entre Madrid y Pekín fue un [acto de *realpolitik*](#) por parte de dos regímenes dispuestos a dejar en un segundo plano sus discrepancias ideológicas en aras de favorecer su integración dentro de la comunidad internacional. Para España significaba seguir la estela de la mayor parte de los países de Europa occidental y establecer canales diplomáticos con un miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que podía ser relevante para la continuidad del régimen. Para Pekín, una victoria más en la batalla diplomática con la República de China por [el reconocimiento como único gobierno legítimo de China](#). Desde esta perspectiva, aunque la diplomacia española era consciente del potencial económico de la República Popular China, los líderes de ambos países entendían este hito diplomático como un fin en sí mismo y, por tanto, no es sorprendente que las relaciones quedasen prácticamente en estado de hibernación en los años siguientes.

La democratización de España y su plena integración en las estructuras políticas, económicas y [militares occidentales](#) junto al proceso de liberalización e internacionalización de la economía china propiciaron una intensificación de la agenda bilateral. En ese contexto, durante la presidencia de Felipe González (1982-1996), se redoblaron los esfuerzos desde Madrid por dinamizar la relación y se establecieron los pilares de la que ha sido durante más de 30 años la estrategia de España hacia China y que podría resumirse en mantener una buena sintonía política para intentar aprovechar las oportunidades económicas generadas por el vertiginoso crecimiento de la economía china. Esto se tradujo en una aproximación discreta y paciente a la hora de abordar cuestiones de Derechos Humanos con el gobierno chino, [menos beligerante que la de otros Estados europeos](#). Así se evidenció tras la [supresión del movimiento estudiantil de Tiananmen](#), cuando España no suspendió su cooperación económica con China y fue el primer país de la Comunidad Económica Europea en enviar a Pekín a su ministro de Asuntos Exteriores y a su jefe de Estado.

Esta estrategia no debe entenderse como una aproximación meramente instrumental orientada a maximizar los intereses económicos españoles a cualquier precio, sino que se fundamentaba en la creencia de que la interacción de China con Occidente haría de ésta un país más plural y abierto. Este análisis estaba basado en la interpretación de la cúpula de los dos principales partidos políticos españoles, el Partido Socialista Obrero

Español (PSOE) y el Partido Popular (PP), sobre la influencia que había tenido la reapertura de España al exterior para ablandar al régimen franquista y las bondades de una democratización pactada con las élites del régimen saliente. Desde esta óptica entendían que profundizar en las relaciones con China favorecía a los sectores más reformistas del Partido Comunista de China mientras que los sectores más reaccionarios se beneficiarían del aislamiento y la confrontación con Occidente.

Durante el segundo gobierno de José María Aznar (2000-2004) se evidenció la centralidad de China dentro de la política exterior española hacia [Asia-Pacífico](#) y, además de mantener la dimensión económica como el eje central de las relaciones con China, empezó a reforzarse la dimensión cultural. La progresiva intensificación de los vínculos económicos, políticos y culturales hispano-chinos, unido a un clima general de acercamiento entre China y Europa, cristalizó en una Asociación Estratégica Integral bilateral el 14 de noviembre de 2005. Esto iba en la línea de la Asociación Estratégica suscrita por China y la UE en 2003 y ponía nominalmente las relaciones de Pekín con Madrid al mismo nivel que las mantenidas con Alemania, Francia y el Reino Unido y dando pie a una amplia batería de acuerdos en múltiples sectores.

Fue precisamente durante la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), que visitó China más veces que todos sus predecesores en el cargo, cuando las relaciones bilaterales alcanzaron su máxima importancia. La creciente pujanza económica de China no solo se traducían en cifras comerciales récord, sino también en significativas inversiones en España, que fueron particularmente importantes durante en los momentos más delicados de la crisis de la eurozona, cuando China se convirtió en el [segundo mayor acreedor internacional de España](#) con cuantiosas compras de deuda pública española. En cualquier caso, las cifras comerciales y de inversión productiva bilaterales siempre han sido comparativamente menores que las de China con otros países de nuestro entorno, debido al menor tamaño y perfil tecnológico de las empresas españolas, su escasa experiencia en internacionalización, su preferencia por dirigirse a mercados geográfica y culturalmente más próximos, las restricciones chinas a la inversión en algunos de los sectores en los que sobresalen las empresas españolas (como banca, telecomunicaciones e infraestructuras) y el menor conocimiento sobre China en España. De ahí que China valorase más a España como socio político que económico, especialmente dentro de la Unión Europea (UE) y del espacio iberoamericano, gracias a su capacidad para mantener posiciones propias y menos confrontacionales con las chinas que las de otros países occidentales. Esto incluso llevó a los entonces primer ministro chino Wen Jiabao y viceprimer ministro Li Keqiang a referirse respectivamente en enero de 2009 y en febrero de 2011 a [la asociación estratégica con España como la más importante para China en Europa](#); y al gobierno español a intentar plantear el levantamiento del embargo de armas de la UE a China durante su presidencia rotatoria del Consejo de la UE en la primera mitad de 2010.

Durante los gobiernos de Mariano Rajoy (2011-2018) se mantuvo el tradicional énfasis en potenciar los vínculos económicos con China a través de una buena sintonía política. Prueba de ello fue la gestión discreta de la crisis diplomática provocada por la orden internacional de arresto firmada en febrero de 2014 por un magistrado español contra cinco ex altos cargos chinos, incluyendo el expresidente Jiang Zemin, por su papel en un supuesto genocidio en Tíbet, y la visita en septiembre del mismo año de Rajoy a

China con una agenda eminentemente económica, en la que se firmaron acuerdos por valor de 3.200 millones de euros y se presentó la recuperación de la economía española como una oportunidad para los inversores chinos. En la misma línea, España entró en abril de 2015 como socio fundador del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, impulsado por China, y el presidente Rajoy asistió en Pekín al I Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional en mayo de 2017. Estos últimos hitos, así como la visita de Rajoy a China para asistir a la cumbre del G20 en septiembre de 2016 también evidenciaban cómo el creciente peso de Pekín en la gobernanza internacional y en la provisión de bienes públicos globales habían aumentado la presencia de temas multilaterales en la agenda bilateral hispano-china. En este sentido, destacaba la creciente presencia de China en espacios tradicionales de la acción exterior española, como América Latina, donde China pujaba con la UE por convertirse en el principal actor secundario extrarregional.

Una estrategia más matizada y selectiva

A pesar de que los vínculos entre los dos países seguían aumentando sustancialmente en múltiples áreas, incluyendo los intercambios comerciales (las exportaciones españolas a China casi se doblaron entre 2011 y 2018, cuando alcanzaron los 6.278 millones de euros), la relación bilateral perdió prominencia dentro de la política exterior de ambos países. Para España, la financiación china dejó ser tan atractiva como lo fue durante los momentos más críticos de la crisis de la Eurozona. Paralelamente, Pekín encontró dentro de la UE otros países, como Grecia y Hungría, más afines a sus posiciones en cuestiones como el establecimiento de foros subregionales entre China y diferentes partes de Europa, el mar del Sur de China y la situación de los derechos humanos en el país asiático. Es más, el gobierno de Pedro Sánchez (2018-) se negó a firmar un memorando de entendimiento sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta durante la visita que realizó Xi Jinping a Madrid en noviembre de 2018, mientras que países cercanos como Portugal e Italia sí lo suscribieron respectivamente en noviembre de 2018 y marzo de 2019. Esta negativa era el reflejo del proceso de replanteamiento de los términos de las relaciones hispano-chinas, que ya se estaba realizando en la última etapa del presidente Rajoy en contacto con los principales socios europeos y transatlánticos de España, y que derivará en una actitud más matizada y selectiva a la hora de gestionar los vínculos con China. Entramos en una etapa en la que las relaciones bilaterales hispano-chinas se van a ver más influidas y mediatizadas por consideraciones geopolíticas y terceros actores, fundamentalmente la UE y EEUU.

La transición de China de país en vías de desarrollo a gran potencia no estaba respondiendo a las expectativas de los actores políticos y empresariales españoles, cuya postura hacia Pekín había sido predominantemente acrítica y guiada fundamentalmente por el deseo de maximizar las ventajas económicas generadas por el desarrollo de este coloso y la búsqueda de su socialización en las instituciones, normas y valores que vertebran el orden internacional vigente. La creciente asimetría en la relación bilateral favorable a China, así como varios cambios políticos dentro de este país hacían cada vez más acuciante abordar cuestiones como el acceso al mercado chino, la discriminación contra las empresas extranjeras, la competencia desleal, la diplomacia coercitiva y el mantenimiento de un orden multilateral predecible

basado en reglas, pues sus implicaciones eran cada vez más evidentes para España en múltiples ámbitos como el económico, el geopolítico y el de la seguridad.

Esta preocupación era compartida por las instituciones europeas y varios de los principales socios de España dentro de la Unión, entre ellos Alemania y Francia, lo que llevará a la diplomacia española a participar activamente en los debates que darán lugar a una [nueva visión estratégica de la UE hacia China](#) en marzo de 2019. Las autoridades españolas comparten la visión tridimensional que presenta dicha estrategia de China como socio, competidor y rival y consideran fundamental una mayor coordinación europea para lograr una relación más equilibrada con China. [Para el gobierno de Sánchez](#), China es un socio económico atractivo y clave, también para abordar terceros mercados, además de una parte interesada necesaria para hacer frente a cuestiones cruciales de la agenda global como el cambio climático, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la seguridad mundial. En coherencia con ello, desde Moncloa se apoyó [el acuerdo bilateral de inversiones con China](#). Al mismo tiempo, se reconocen la existencia de una clara brecha normativa y geoestratégica que interfiere en la relación bilateral y genera competencia en varios campos, así como una rivalidad en estándares, valores e instituciones globales. Así se percibe, por ejemplo, en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En cuanto a las discrepancias geopolíticas, el factor clave es la [rivalidad estratégica entre EEUU y China](#), hasta el punto de condicionar las relaciones entre Madrid y Pekín. EEUU es el país más importante para España fuera de la UE y desempeña un papel clave en su defensa, fundamentalmente a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), siendo también uno de sus principales socios económicos, especialmente en el ámbito inversor. El *stock* acumulado en España de inversión estadounidense es unas ocho veces mayor que el de la inversión china; y EEUU ha recibido más del 16% del *stock* de inversión directa española en el exterior, mientras que apenas el 0,7% se ha dirigido a China. La transcendencia de dicha competencia entre grandes potencias para la acción exterior española, incluyendo las relaciones bilaterales con Pekín, quedaba reconocida en la [Estrategia de Acción Exterior 2021-2024](#). Las mencionadas divergencias normativas y geoestratégicas con China han conducido a una mayor securitización de la relación, en la que la parte española se ha vuelto más selectiva en el desarrollo de sus lazos con China. Un caso ilustrativo ha sido el cambio de actitud hacia las inversiones chinas en España, pasando de una activa campaña institucional orientada a maximizar dichas inversiones al establecimiento de un mecanismo de supervisión de inversiones *ex ante*. Otro caso ha sido el de la participación de proveedores chinos en el despliegue de redes 5G, inicialmente problematizado desde Washington. La redacción de la [Ley de Ciberseguridad 5G](#) ha dejado abonada la identificación de empresas chinas como “proveedores de alto riesgo”, lo que supondría su exclusión en el despliegue de dichas redes por motivos de seguridad y un aumento de su coste económico.

Si atendemos a los [estudios de opinión](#), esta posición más cauta a la hora de intensificar los vínculos con China está bastante alineada con las actitudes y preferencias de la sociedad española. Esto no es de extrañar dado que la imagen de China en España se ha deteriorado significativamente a raíz del COVID-19, en parte por la gran difusión de teorías conspiranoicas sobre el origen del virus. Esto también está derivando en un

deterioro visible de los intercambios entre ambas sociedades, más allá de las severas limitaciones derivadas de la política china de COVID-cero. En el mundo universitario vemos un palpable descenso del interés de los jóvenes por los estudios chinos, incluyendo el aprendizaje de la lengua. Sin embargo, la [imagen de España en China](#) es mucho más favorable, lo que parece coherente con el hecho de que la población no identifique a España como un rival o una amenaza.

Aunque China no es vista como una amenaza militar directa para España, sí genera [preocupaciones en el ámbito de la seguridad y la defensa](#), centradas en las amenazas híbridas y los ataques cibernéticos que sufre España con origen en el país asiático, en el apoyo de China a Rusia y en las modificaciones unilaterales del *statu quo* por parte de China en conflictos enquistados en su vecindad. Esta política compleja y matizada de España hacia China es eminentemente pragmática y le permite cooperar, competir y confrontar a China dependiendo de la situación, incluso en el ámbito normativo, sin poner en riesgo sistemáticamente el conjunto de la relación por motivos ideológicos. Además, al estar prácticamente fuera del debate partidista y de la agenda pública, las relaciones con China no están sometidas a consideraciones electoralistas. Así lo evidencia el tono generalmente cordial y cooperativo que han mantenido también durante estos años las autoridades chinas y españolas al más alto nivel, a pesar del significativo deterioro de la imagen de China en España a raíz de la aparición del COVID-19. La reunión en Bali entre Sánchez y Xi en noviembre de 2022 sería el ejemplo más reciente.

Sin embargo, en estos últimos años sí hemos visto actitudes críticas con China de partidos con representación parlamentaria que están fuera del gobierno. El caso más notable es el de Vox, que ha asumido posiciones de la derecha alternativa estadounidense hacia China. También es significativa la posición de partidos nacionalistas periféricos, especialmente sensibles a las acciones del gobierno chino que deterioren los derechos y libertades de grupos minoritarios. El caso más reciente es el de la Proposición no de Ley relativa a Taiwán introducida en octubre de 2022 por el Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV) en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, que provocó sendas reacciones de la Embajada de la República Popular China y de la Oficina Económica y Cultural de Taipéi en España.

Escenarios futuros

Aunque las relaciones entre España y China han perdido fuelle en los últimos años, entre otras cosas, por [la política de COVID-cero](#) que siguió el gobierno chino durante casi tres años, el abandono de la política de COVID-cero por parte de Pekín debería favorecer los intercambios entre ambos países en todos los ámbitos. Además, en 2023 hay dos hitos que pueden revitalizar las relaciones políticas: la mencionada celebración del 50 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas oficiales entre España y la República Popular China y la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre del año.

Estamos en un contexto internacional marcado por una gran incertidumbre y, como se desarrollará a continuación, hay varios escenarios plausibles que podrían modificar significativamente la relación bilateral entre España y China en los próximos años. En

cualquier caso, lo más probable es que se siga manteniendo la cordialidad a nivel político, planteando las discrepancias de manera discreta y estrechando relaciones en áreas que no se consideran estratégicamente sensibles, a la vez que se dan pasos para [reducir o evitar la dependencia de China en sectores estratégicos](#). Aquí será muy sintomático el papel que puedan ocupar empresas chinas en la lista de proveedores de riesgo de redes 5G, que muy posiblemente se incluirán en dicha lista, pero con la máxima discreción posible para intentar minimizar un posible roce diplomático con Pekín.

En cualquier manera, en caso de cambio significativo en la relación bilateral, es más probable que asistamos a un deterioro de la misma que a su mejora, debido a la creciente brecha normativa y geoestratégica entre ambos países y a la erosión de la imagen de China en España, lo que podría derivar en una mayor presencia de las relaciones con Pekín dentro del debate partidista en España.

Hay muchos países de la UE, como Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, República Checa y Suecia, en los que las [desavenencias con Pekín se han hecho con un hueco significativo en la agenda pública](#), en ocasiones formando parte del debate partidista y llevando a una movilización de sectores de la sociedad críticos con China. Esto ha dado lugar a crisis diplomáticas con el país asiático y a una erosión muy significativa de su imagen en estos países. Sin embargo, en España las relaciones con China se han beneficiado del consenso entre el PSOE y el PP sobre la conveniencia de mantener un clima de cordialidad con sus contrapartes chinas y de la mayor influencia de los sectores empresariales en la política de España hacia China en comparación con sectores más críticos de la sociedad civil. [Vox](#) es el único partido mayoritario abiertamente hostil al régimen del Partido Comunista de China. Si este partido asumiera competencias gubernamentales en el ámbito de la política exterior esto podría derivar en una política más confrontacional con Pekín.

Independientemente del equilibrio de fuerzas partidistas en España, hay situaciones que podrían llevar a las autoridades españolas a introducir en su política hacia China claros elementos de contención en la línea de lo que viene haciendo EEUU desde la Administración Trump. Más allá del plausible aumento de la presión desde Washington para que España y el resto de sus socios europeos endurezcan su política hacia China en caso de que se agudice la competencia geoestratégica entre ambas potencias, hay dos situaciones que pueden llevar a una profunda erosión de los lazos hispano-chinos: un apoyo militar chino a [la agresión rusa contra Ucrania](#) o un ataque sobre Taiwán. Cuanto mayor sea la intensidad del conflicto con Rusia y mayor será la cooperación ruso-china más se tensarán nuestras relaciones con Pekín. Esto podría llevar incluso a la confrontación con China en el caso improbable de que Pekín y Moscú llegaran a formar una alianza militar, pues inevitablemente nos encontraríamos en bloques opuestos en un orden internacional bipolar. También preocupante [es la situación en el estrecho de Taiwán](#), donde una agresión militar iniciada desde Pekín o una confrontación entre China y EEUU podría detonar una respuesta coordinada de España y sus principales socios y aliados en la línea de la desarrollada contra Rusia.

Otro escenario plausible, pero altamente improbable, sería que las autoridades españolas volvieran a asumir una estrategia más acrítica con China y estuvieran

decididas a respaldar políticamente iniciativas de la diplomacia china como la Iniciativa de la Franja y la Ruta, la Iniciativa de Seguridad Global y la Iniciativa de Desarrollo Global, aunque no lo hicieran sus principales socios y aliados europeos y transatlánticos. Dado que la [pérdida de confianza](#) ha sido un factor clave para que las autoridades españolas se hayan vuelto más reticentes a cooperar con China en sectores estratégicos y en acciones que puedan incrementar la influencia de Pekín en la gobernanza global, para que se materializara este escenario sería imprescindible que las autoridades chinas tomaran medidas que redujeran la actual brecha normativa y geopolítica que les separa de España. Por ejemplo, un claro distanciamiento de Rusia, un papel de facilitador/mediador que pusiera fin a la agresión rusa contra Ucrania en términos aceptables para las autoridades españolas o el levantamiento de las sanciones chinas contra entidades e individuos de la UE. En ese caso, incluso sería más probable una mejora generalizada de las relaciones entre China y la Unión Europea en su conjunto.

Conclusiones

Las relaciones hispano-chinas están en un momento de gran trascendencia, marcadas por un complejo contexto geopolítico. Para su devenir será fundamental la capacidad que tengan las autoridades de China, EEUU y la UE para gestionar sus diferencias de forma constructiva, contribuyendo a construir un mundo más próspero y seguro, en vez de uno lastrado por [las luchas de poder y los juegos de suma cero](#).