



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

**LA NUEVA RUTA DE LA SEDA:
RECOMENDACIONES
PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN
ESPAÑOLA**

JOSÉ MARÍA BENEYTO

ENRIQUE FANJUL

La Nueva Ruta de la Seda: recomendaciones para promover la participación española

José María Beneyto

Director del Instituto de Estudios Europeos
(Universidad CEU San Pablo)

Enrique Fanjul

Profesor del Máster de Relaciones Internacionales del Instituto de
Estudios Europeos. Vicepresidente de Cátedra China

En las actividades del proyecto "España en la Nueva Ruta de la Seda: Oportunidades, retos, recomendaciones", a partir de las cuales se han elaborado las recomendaciones recogidas en este documento, participaron los siguientes profesionales: Fernando Alonso Navaridas, Gonzalo Arranz, Belén Becerril Atienza, Germán Bejarano, Rocío Belda, José María Beneyto, Antonio Bonet, Carles Brasó, Eugenio Bregolat, Rafael Bueno, Anna Busquets, Margaret Chen, Artur Colom, Justo Corti, Manuel de la Iglesia Anglada, Íñigo de Palacio, Fernando Delage, Enrique Fanjul, Taciaa Fisac, Dolors Folch, Emilio González Santiago, José Antonio Herce, Marta Hernández Ruiz, Amadeo Jansana, Juan Leña Casas, Jerónimo Maillo González-Orús, Mariola Moncada, Inés Moreno Martínez, Miguel Otero, Miguel Otero-Iglesias, Vicente Palacio, Javier Porras, Francisco Rabena, Florentino Rodao, José Pedro Sebastián de Erice, Carlos Sentís, Javier Serra.

Este informe forma parte del proyecto *El papel de España en la Nueva Ruta de la Seda: oportunidades, retos y recomendaciones*, que se ha desarrollado con la colaboración de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. No obstante, la responsabilidad del contenido corresponde a los autores del informe.



CEU | Ediciones

La Nueva Ruta de la Seda: recomendaciones para promover la participación española

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita escanear algún fragmento de esta obra.

© 2018, José María Beneyto y Enrique Fanjul
© 2018, Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones
Julián Romea 18, 28003 Madrid
Teléfono: 91 514 05 73, fax: 91 514 04 30
Correo electrónico: ceuediciones@ceu.es
www.ceuediciones.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid
www.idee.ceu.es

ISBN: 978-84-16477-90-6
Depósito legal: M-29692-2018

Índice

1. Introducción	5
2. El contexto	6
3. Factores favorables	8
La experiencia española en construcción e ingeniería	8
Las buenas relaciones políticas entre España y China	9
Disponibilidad de financiación española para proyectos	9
El papel de España como plataforma para la UE	10
4. Principales obstáculos	11
La posición preferente de las empresas chinas	11
Falta de información	11
El desconocimiento sobre España y sus empresas	12
Interés limitado por parte de las empresas españolas	12
Debilidad de los contactos institucionales	13
5. Recomendaciones	13
1. Acciones de información	13
2. Acciones para fomentar la transparencia en los proyectos	14
3. Acciones institucionales	15
4. Apoyo financiero	16
5. Acciones de promoción	17
6. Establecimiento de un mecanismo de coordinación	18
Cuadro-resumen de recomendaciones	19

1. Introducción

El objeto de este documento es recoger las principales conclusiones de los trabajos desarrollados en el marco del proyecto “El papel de España en la Nueva Ruta de la Seda: oportunidades, retos, recomendaciones”, que el Instituto de Estudios Europeos ha desarrollado con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

En el documento tienen una especial importancia las recomendaciones y sugerencias que se formulan para la política exterior española, de acuerdo con los términos del proyecto que presentó el Instituto de Estudios Europeos.

Estas recomendaciones y conclusiones se derivan de los diversos trabajos que se han desarrollado en el proyecto, y que básicamente han sido los siguientes:

- Un seminario con expertos de empresas, que se celebró en Madrid.
- Un seminario con expertos de think tanks, que se celebró en Barcelona.
- Una jornada de debate abierta al público, que se celebró en Madrid, y que se estructuró en torno a dos mesas redondas, una sobre aspectos de política exterior y otra sobre aspectos económico-empresariales.
- Seis monografías que han sido elaboradas por otros tantos autores, y que cubren diversos

temas relacionados con el contenido del proyecto (estas monografías se recogen en un ebook publicado por editorial Aranzadi).

El presente documento se estructura en los siguientes apartados:

1. En el primer apartado se repasan algunos aspectos del contexto internacional y económico, que condicionan la participación de España en la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda.
2. En el segundo apartado se revisan los principales factores que favorecerían la participación de España en la Ruta de la Seda.
3. En el tercer apartado se revisan los principales obstáculos a los que se enfrenta la participación española.
4. En el cuarto se recogen las principales recomendaciones que se sugieren para la política exterior española. Estas se agrupan en cinco líneas de actuación:
 - a. Acciones de información.
 - b. Acciones encaminadas a fomentar la transparencia y apertura en la adjudicación de proyectos.
 - c. Acciones institucionales.
 - d. Apoyo financiero
 - e. Acciones de promoción
5. Se recoge finalmente un cuadro-resumen de las acciones sugeridas.

Una aclaración terminológica. La iniciativa china objeto del presente trabajo ha recibido varias denominaciones: Ruta de la Seda, Nueva Ruta de la Seda, OBOR (de “One Belt, One Road”), Belt and Road Initiative (BRI). Esta última denominación es la que ha adquirido un mayor reconocimiento oficial. Por ello la utilizaremos en el documento, en el que hablaremos de Iniciativa BRI, Proyectos BRI, etc. Por supuesto también emplearemos la denominación más genérica de Ruta de la Seda.

2. El contexto

La iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (conocida por sus siglas en inglés, BRI, de “Belt and Road Initiative”) va a tener una gran importancia en la evolución de la economía internacional, por el elevado número de países afectados (más de 60), el volumen de inversiones previstas (que fácilmente se moverá en los cientos de miles de millones de dólares), su planteamiento a largo plazo.

La iniciativa es un eje clave de la política de proyección internacional de China, que además ha empezado a trascender del ámbito geográfico inicialmente previsto (el corredor euroasiático). Así, a principios de 2018 China ofreció a los países latinoamericanos colaborar con la iniciativa BRI. Por las mismas fechas puso en circulación la idea de una Ruta de la Seda por el Ártico.

La Ruta de la Seda responde pues a un deseo de China de dar un gran impulso a su presencia internacional, aprovechando en parte las tendencias aislacionistas de Estados Unidos con el presidente Trump. En este sentido tiene, además de su dimensión económica, una dimensión geopolítica significativa.

La iniciativa BRI ha despertado grandes expectativas en España, tanto entre el mundo empresarial

como entre las Administraciones públicas, a diverso nivel. A nivel del gobierno central el interés quedó manifestado al máximo nivel con la presencia del presidente del Gobierno en el foro sobre la Ruta de la Seda que se celebró en Pekín en mayo de 2017.

Existe un claro interés por explorar las posibilidades de promover la participación de empresas españolas en los proyectos que se van a desarrollar en el marco de la iniciativa BRI.

Por otro lado, una participación activa en la iniciativa BRI puede servir también para impulsar la proyección general (política, cultural, etc.) de España en zonas en las que actualmente es escasa, fundamentalmente en Asia central y sureste asiático, lo cual constituye un objetivo de la política exterior española, como ha quedado recogido en el documento “Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022”.

En los últimos tiempos, sin embargo, hay que considerar el surgimiento en una serie de países de lo que podríamos denominar una reacción de recelo o incluso rechazo frente a China.

Esta reacción contraria a China se basa en una serie de factores:

- **Recelos frente a las inversiones chinas.** Estos celos han surgido sobre todo en países europeos y en Estados Unidos. En este último país las autoridades han vetado en los últimos tiempos operaciones de compra de empresas locales por parte de empresas chinas. La Comisión Europea aprobó en septiembre de 2017 una propuesta para establecer un mecanismo de control y supervisión de empresas extranjeras, cuyo origen se encuentra de manera fundamental en las inquietudes que generan las empresas chinas, y que ha sido impulsado sobre todo por Francia, Alemania e Italia.

Diversos factores alimentan estos recelos. Buena parte de las inversiones chinas corresponden a empresas estatales, con estrechas vinculaciones al poder político del Partido Comunista Chino. Incluso en el caso de empresas privadas chinas, éstas tienen una relación de dependencia respecto del poder político.

Especial preocupación suscita la posibilidad de perder el control de tecnologías clave para el desarrollo económico. Igualmente, preocupa la pérdida de control sobre tecnologías que pueden ser relevantes para las industrias de seguridad y defensa.

En algunos países existe también el temor de que China se sitúe en competencia con los sectores más desarrollados en la producción y diseño de bienes sofisticados e intensivos en tecnología. Este temor, según algunos estudios, sería más acentuado en Alemania y el eje industrial de Europa central, y afectaría menos a países del sur de Europa, como España.

En el último año ha crecido de forma notable la sensibilidad hacia el impacto que pueden tener las inversiones chinas, y la consiguiente necesidad de instrumentar mecanismos de control.

- **Malestar por el empeoramiento del clima de negocios en China para las empresas extranjeras.** En los últimos años se ha producido un claro deterioro del marco de negocios en China para las empresas extranjeras. Ese deterioro se manifiesta en discriminación contra las empresas extranjeras en favor de empresas chinas, imposición de obligaciones abusivas de cesión de tecnología, restricciones a la participación de empresas extranjeras en determinados sectores (servicios, banca, etc.), imposición de normas arbitrarias, y un largo etcétera.

Este empeoramiento ha quedado reflejado de forma clara en los estudios sobre el marco de negocios en China que realizan organizaciones empresariales, como la Cámara de Comercio Europea y la Cámara de Comercio Americana. En el último estudio de esta Cámara (correspondiente a 2018 y publicado en enero de este año), un 75% de las empresas encuestadas señalaban que las empresas extranjeras eran menos bienvenidas en China que antes. Hay que señalar a este respecto, que a pesar del empeoramiento en relación con la situación de años atrás, un porcentaje mayoritario de las empresas sigue considerando a China como un mercado lucrativo e importante para su actividad.

Por el contrario, las empresas chinas pueden operar en los mercados internacionales, y en particular en la Unión Europea, con muchas menos restricciones. Esta falta de reciprocidad en el trato que reciben las empresas de los dos bloques económicos está adquiriendo creciente importancia, y se convertirá previsiblemente en un irritante en las relaciones bilaterales UE-China.

- **Problemas en comercio exterior por las prácticas chinas de dumping.** China es el país con el que la Unión Europea ha establecido un mayor número de medidas de defensa comercial por prácticas de dumping.

En diciembre de 2017 la Comisión Europea publicó un detallado estudio sobre las distorsiones en la economía china, titulado “On Significant distortions in the Economy of the People’s Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations”.

La Comisión Europea adoptó en diciembre de 2017 un nuevo sistema de medidas de defensa comercial contra las prácticas de dumping. Estas

medidas se basan en buena medida en el hecho de que en determinados países los precios y costes están distorsionados por la intervención del Estado en la economía. Significativamente, China fue el primer país objeto de la realización de un estudio para analizar las distorsiones en su economía.

Este tema será también un irritante en las relaciones comerciales entre la Unión Europea y China. China alega que, de acuerdo con su protocolo de adhesión a la Organización Mundial de Comercio, debería ser considerada de forma automática como una economía de mercado desde finales de 2016, lo cual limitaría seriamente la posibilidad de aplicar medidas antidumping a sus exportaciones. Sin embargo, diversos países han cuestionado que China pueda ser considerada como una economía de mercado y se oponen a la concesión de este estatus.

- **La política exterior que China ha desarrollado en los últimos años.** China ha abandonado la política de perfil bajo que había seguido durante varias décadas, y ha adoptado una política más asertiva. El caso quizás más preocupante es el de las disputas territoriales en el Mar del Sur de China. Las pretensiones territoriales de China fueron rechazadas por el Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, pero China se ha negado a aceptar esta resolución.

En algunos países, como Australia, Nueva Zelanda, y también algunos países europeos, se ha empezado a criticar lo que se consideran injerencias políticas. Se ha empezado a hablar de “sharp power”, una nueva modalidad de ejercer el poder, además del “hard” y el “soft power”, basada en la intimidación, las amenazas, la presión. El término de “sharp power” ha sido empleado sobre todo para designar las nuevas formas de actuación de China.

3. Factores favorables

Existen una serie de factores que pueden actuar a favor de la participación de empresas españolas en proyectos de la Nueva Ruta de la Seda, que vamos a repasar en este epígrafe.

La experiencia española en construcción e ingeniería

Las empresas españolas tienen una ventaja competitiva en este sector: su experiencia en la construcción de grandes infraestructuras, de la que son buenos ejemplos el Canal de Panamá o el AVE de La Meca. En especial las empresas españolas tienen una experiencia muy valiosa en proyectos PPP (de sus siglas en inglés, Private-Public Partnerships). Es decir, en proyectos que se desarrollan en regímenes de concesión (o similares), proyectos de estructuración financiera, contractual y legal complicada, en los que la financiación está garantizada por los recursos que genera el propio proyecto. Estos proyectos requieren explotar y gestionar la concesión durante un largo periodo de tiempo. Es un tipo de desarrollo en el que las empresas chinas tienen poca experiencia. Es previsible que a la abundante financiación china y de organismos multilaterales se incorpore también financiación privada, y que una parte de los proyectos se realice en el marco de partenariados público-privados.

En este tipo de proyectos, las empresas españolas son líderes en el mundo. Según el ranking mundial de operadores de infraestructuras, que elabora la publicación especializada Public Works Financing, cinco de los diez operadores de infraestructuras más importantes del mundo a fines de 2015 eran españoles. Las dos primeras empresas del ranking eran españolas, ACS y Globalvía.

En la experiencia en construcción y gestión de infraestructuras y concesiones está pues un factor clave para entrar en los proyectos OBOR. Eso sí, las empresas españolas deberán ser cuidadosas para proteger y conservar su ventaja competitiva y sus conocimientos frente a las empresas con las que colaboren, evitando que otras empresas copien sus conocimientos.

Las buenas relaciones políticas entre España y China

España y China mantienen buenas relaciones a nivel político, lo cual crea un marco favorable para el desarrollo de relaciones económicas. Esas buenas relaciones alcanzaron un punto álgido con el establecimiento de la “Relación de Asociación Estratégica Integral”, conforme a la Declaración Conjunta suscrita con ocasión de la visita oficial del Presidente Hu Jintao a Madrid, en 2005.

España y China no han tenido contenciosos históricos significativos. China valoró de forma positiva la postura española a raíz de los sucesos de Tiananmen. España mantuvo entonces una postura de moderación hacia China, contraria a la imposición de sanciones duras por parte de la Unión Europea, algo que las autoridades chinas reconocieron durante mucho tiempo como un gesto amistoso en tiempos difíciles. España se significó internacionalmente como defensor de una línea suave hacia China; a nivel bilateral, mantuvo después de 1989 sus programas de cooperación con China (en especial financieros).

El aspecto que quizás más ha enturbiado en ciertos momentos las relaciones bilaterales ha sido la pretensión de la Audiencia Nacional de proceder contra dirigentes políticos chinos por temas de derechos humanos (relacionados con el Tíbet). El

problema terminó, en principio, con la reforma que España llevó a cabo para limitar la aplicación de la denominada doctrina de la “jurisdicción universal”.

Otro hecho que en los últimos tiempos ha contribuido negativamente a la imagen de España es el caso del banco chino ICBC, objeto de una investigación judicial (que fue acompañada de la detención de varios de los directivos del banco) por blanqueo de dinero y otras irregularidades. Se trata de un caso cuya tramitación, además, y como es habitual en España, se ha prolongado en el tiempo (la lentitud en los procedimientos judiciales es algo destacado de forma regular por los inversores extranjeros como una desventaja del marco de negocios en España), y ha dado lugar a quejas poco corrientes en los habitualmente prudentes diplomáticos chinos. Así, el Embajador chino en España declaró públicamente en marzo de 2017 que “el caso del ICBC ha socavado la confianza en el gobierno español y, un año después, seguimos igual. Necesitamos que el tema se arregle”.

Disponibilidad de financiación española para proyectos

Aunque China dispone de grandes disponibilidades de financiación, es probable que el desarrollo de los proyectos de la Nueva Ruta de la Seda requiera financiación de otras fuentes.

Por un lado, hay que tener en cuenta la enorme magnitud de la iniciativa. Aunque no existe un mapa o plan de los proyectos que se van a desarrollar, éstos van a requerir de financiación por muchos cientos de miles de millones de euros. Por otro, se trata de una iniciativa a largo plazo, que se puede extender durante décadas, durante las cuales la situación financiera de China puede variar, y sus

disponibilidades de financiación para proyectos exteriores pueden verse reducidas.

España dispone de financiación para las operaciones internacionales de sus empresas, y esta financiación puede ser una palanca para apoyar la presencia de empresas españolas.

Además, España, y en concreto sus empresas, cuentan con la *expertise* en general sobre cómo articular la financiación, búsqueda de socios, interlocución con instituciones financieras multilaterales y un largo etcétera, que es un valor clave de las compañías de construcción e ingeniería españolas, que tienen la capacidad de poner en común y concordar los aspectos técnicos, financieros y legales, siempre complicados de armonizar.

El papel de España como plataforma para la UE

España tiene un importante activo estratégico que ofrecer desde el punto de vista económico: su papel potencial como plataforma de acceso a la Unión Europea, que puede constituir un atractivo para las inversiones de empresas chinas.

Las ventajas de España a este respecto se sustentan, en primer lugar, en su pertenencia a la UE (y el consiguiente acceso a todo su mercado) y su proximidad geográfica a los mercados europeos, especialmente los de mayor tamaño económico (Francia, Alemania, Italia, Benelux).

En segundo lugar, España cuenta en general con ventajas competitivas para la atracción de inversiones extranjeras, en especial en comparación con destinos alternativos en otros países europeos. Esas ventajas se refieren a aspectos clave para una inversión extranjera como:

- El tamaño del mercado español.
- Ventajas de costes, tanto laborales como de suelo industrial o espacios para oficinas.
- Disponibilidad de talento con un alto grado de preparación.
- Una buena red de infraestructuras de transporte. Madrid, por ejemplo, se ha convertido en un *hub* de comunicaciones aéreas con Latinoamérica.

Estas ventajas no representan un *wishful thinking* sino que tienen un carácter objetivo, reconocido en estudios internacionales relevantes. Así, por citar un ejemplo significativo, el último estudio (2017) del FDI Foreign Confidence Index que elabora la consultora A. T. Kearney (y que es uno de los estudios internacionales de referencia sobre valoración del clima de negocios para inversiones) sitúa a España en el puesto 11 de los 25 países más atractivos para la inversión extranjera, por delante de países europeos como Italia, Países Bajos y Bélgica. Además, la posición de España ha mejorado notablemente en los últimos años, ascendiendo entre 2015 y 2017 del puesto 17 al puesto 11.

Otra posibilidad que en teoría se plantea es la de España como plataforma hacia Latinoamérica. Hace algunos años se popularizó la teoría de la triangulación, según la cual España tiene unos activos clave para actuar como canal de entrada hacia Latinoamérica para las empresas chinas.

Esta teoría responde más bien a un deseo que a la realidad. China no necesita a España para moverse en Latinoamérica. De hecho, ya es el primer socio comercial de varios países latinoamericanos. China exporta a Brasil mucho más de lo que España exporta a todos los países latinoamericanos juntos.

Si para la exportación Latinoamérica tiene una importancia limitada para España (exportamos más

a Portugal que a toda Latinoamérica), el panorama es muy distinto desde el punto de vista de la inversión, en la que España sí tiene una presencia muy relevante. Las empresas chinas sí pueden tener un interés por tener una presencia en España por estar cerca de las multinacionales españolas que tienen una presencia inversora fuerte en Latinoamérica. Probablemente ahí radica el motivo por el que algunas grandes empresas chinas han invertido en España, especialmente en sectores como el tecnológico (un ejemplo destacado sería Huawei, con un fuerte interés en Telefónica).

Finalmente, España podría ser también una buena plataforma para el norte de África (a través del puerto de Algeciras, Canarias como plataforma de negocios en Africa, etc.).

4. Principales obstáculos

En este epígrafe vamos a analizar los principales obstáculos con los que se pueden encontrar las empresas españolas para tener una participación en proyectos de la Nueva Ruta de la Seda.

La posición preferente de las empresas chinas

Existe ya un notable escepticismo en el mundo empresarial, no sólo español sino internacional, sobre sus posibilidades de participación en proyectos de la Nueva Ruta de la Seda debido a la posición dominante que tienen las empresas chinas en los mismos: probablemente éste es el obstáculo más importante al que se enfrentan las empresas españolas.

La impresión generalizada es que los proyectos serán gestionados, en un contexto de poca transparencia y escaso respeto a procedimientos más o menos ortodoxos de adjudicación, de tal forma que

las empresas chinas consigan la mayor parte de las adjudicaciones. Las empresas locales de los países en los que se desarrollen los proyectos tendrán algunas posibilidades de participación, dependiendo en buena medida de la capacidad de presión y la negociación de sus gobiernos. Pero las empresas europeas, por ejemplo, y entre ellas lógicamente las españolas, van a tener limitadas posibilidades de participar.

La participación dominante de empresas chinas en proyectos de la Ruta de la Seda parece confirmarse de acuerdo con los primeros trabajos que han publicado estimaciones al respecto. En enero de 2018 se publicó un trabajo del *Reconnecting Asia Project*, del *Center for Strategic & International Studies*, de Estados Unidos. En este proyecto se mantiene una base de datos de proyectos de la iniciativa de la Ruta de la Seda. De las empresas participantes en éstos, un 89% son empresas chinas, un 7,6% son empresas locales y sólo un 3,4% son empresas extranjeras (empresas que no son chinas ni de los países en los que se realizan los proyectos).

Como comparación, en los proyectos financiados por bancos multilaterales de desarrollo, un 29% de las empresas son chinas, un 40,8% son locales y un 30,2% son extranjeras.

Por tanto, a principios de 2018, sólo algo más de un 3% de las empresas que participaban en los proyectos de la Nueva Ruta de la Seda eran empresas internacionales, según este estudio. Existen pues motivos más que fundados para estar preocupados por los procedimientos de adjudicación y la discriminación a favor de empresas chinas.

Falta de información

Como ya se ha apuntado anteriormente, la Ruta de la Seda tiene un planteamiento muy ambicioso,

pero no existe una agencia en China que centralice las informaciones relacionadas con ella. Muchas empresas, bancos, instituciones, participarán en proyectos, que se van a desarrollar además en numerosos países, en los que a su vez pueden participar numerosos agentes. La iniciativa tiene además un horizonte temporal que puede extenderse durante varias décadas.

Por otro lado, y como ya se ha señalado, los proyectos se están gestando con bastante falta de transparencia e información. La falta de información se produce especialmente en las fases iniciales del proyecto, una fase vital para que una empresa pueda prepararse, buscar socios, etc., con el fin de irse posicionando.

Esta falta de información se debe en buena medida, según diversos indicios, a una política deliberada de China, con el fin de preservar la participación dominante de sus empresas en los proyectos.

Para las empresas española un obstáculo importante es pues la carencia de información. Esto afecta en primer lugar al conocimiento de qué proyectos que se van a llevar a cabo, a los procedimientos de adjudicación, a los mercados de muchos de los países en los que se van a ejecutar (sobre todo en países de Asia y África que han tenido hasta ahora una presencia relativamente reducida de empresas españolas).

Hay que mencionar aquí el desconocimiento que existe también sobre el funcionamiento del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras. En este caso el desconocimiento está justificado por el hecho de que se trata de una institución muy reciente. Pero de todas formas existe, y debe ser identificado como una necesidad a la que hay que responder.

El desconocimiento sobre España y sus empresas

La capacidad de España y de sus empresas es poco conocida en muchos de los países que forman parte de la iniciativa BRI. Este desconocimiento es especialmente fuerte en Asia, y en zonas como Asia central.

Las empresas españolas han desarrollado numerosos proyectos de infraestructura en el mundo en los últimos 15-20 años, pero relativamente pocos en países asiáticos. Sus principales zonas de actuación han sido Europa, Latinoamérica, Norteamérica y algunos países de Oriente Medio.

El desconocimiento sobre España y su capacidad es un obstáculo tradicional a la internacionalización de las empresas españolas. Es un obstáculo que ya ha sido superado, en buena medida, en diversas partes del mundo. Pero en una parte destacada de los países en los que se desarrolla la iniciativa BRI la presencia de empresas españolas ha sido escasa, y por tanto existe desconocimiento sobre sus capacidades.

Interés limitado por parte de las empresas españolas

Quizás por la falta de información o por el escepticismo ante la posición de dominio de las empresas chinas, lo cierto es que hasta el momento las empresas españolas no están demostrando un alto interés por la iniciativa BRI.

Hay que constatar, en primer lugar, que existe información escasa en España sobre este tema: se trata de otra carencia que se debe afrontar de cara al futuro (en un contexto más amplio de desconocimiento más general sobre China y Asia).

De la información recibida de embajadas en el marco de este proyecto, lo que se deduciría es una escasa participación de empresas españolas en concursos de proyectos de la iniciativa BRI.

Por otra parte, una aproximación del interés de las empresas españolas lo tenemos en el seminario sobre cooperación entre empresas españolas y chinas en terceros mercados que ICEX organizó en Pekín en diciembre de 2017. Según la información publicada sobre este seminario, en el mismo participaron unas 20 empresas españolas, de las que sólo una parte eran empresas de construcción e ingeniería; buena parte de las empresas participantes eran despachos de abogados y bancos.

En todo caso, esta percepción de un interés relativamente reducido por parte de las empresas española debe ser considerada por el momento con prudencia, dada la limitada información disponible por el momento. En el caso del seminario en Pekín, hay que tener en cuenta además que se celebró el 19 de diciembre, una fecha que para muchas empresas españolas pudo resultar poco adecuada.

Debilidad de los contactos institucionales

Un factor que ha lastrado tradicionalmente las relaciones económicas con China ha sido la ausencia de una política coordinada y estable de contactos institucionales.

Existe un consenso generalizado de que en un país como China, dadas sus características culturales y políticas, las relaciones institucionales juegan un papel muy relevante. La diferencia con otros países europeos es llamativa. La canciller Merkel, por ejemplo, ha visitado China diez veces desde que ocupa el cargo de Primera Ministra. En estos viajes, además, ha visitado diversas provincias chinas, no

sólo la capital y Shanghai (el presidente Macron, por ejemplo, eligió Xian para comenzar su visita a China en enero de 2018). Esto significa que Merkel ha efectuado a China más visitas que todos los Presidentes de Gobierno de España desde que se establecieron las relaciones diplomáticas entre los dos países en 1973.

La presencia institucional española adolece además de una cierta falta de coordinación, en especial en lo que se refiere a las acciones institucionales que llevan a cabo las Comunidades Autónomas (éste es un problema que no es específico de China, sino general).

5. Recomendaciones

En este epígrafe vamos a recopilar una serie de recomendaciones que podrían ser útiles para promover la participación de España y sus empresas en la actividad económica de la Nueva Ruta de la Seda.

Como es lógico, estas acciones responden en gran medida a los obstáculos que han sido identificados en la parte previa de este documento.

Se incluye al final de este epígrafe una tabla-resumen de las acciones recomendadas.

1. Acciones de información

Desde la Administración una labor de gran utilidad sería recopilar y difundir información entre las empresas españolas. Algunos de los aspectos sobre los que habría que concentrar la búsqueda de información serían los siguientes:

- Identificación de proyectos que se van a llevar a cabo, idealmente en sus fases iniciales de desarrollo, de forma que las empresas españolas puedan adoptar estrategias activas para participar en ellos.

- Procedimientos que se van a seguir para la gestión y adjudicación de estos proyectos.
- Funcionamiento y procedimientos de los organismos chinos que tienen una mayor vinculación con la iniciativa BRI. En este sentido destaca por su importancia el Banco Asiático para Inversiones en Infraestructuras, pero también otras entidades financieras como el Silk Route Fund o el China Development Bank.

Para esta búsqueda de información las embajadas españolas pueden desempeñar una labor fundamental, y podrían hacer un esfuerzo especial para mantener un contacto regular con los organismos de sus países que puedan tener una mayor relevancia para el desarrollo de proyectos BRI.

2. Acciones para fomentar la transparencia en los proyectos

Parece recomendable presionar a las autoridades chinas con el fin de que el marco para la generación y adjudicación de proyectos sea transparente y siga las buenas prácticas internacionales. En este sentido, España puede hacer una presión bilateral (a través de contactos institucionales que comentaremos en el próximo punto), pero probablemente la palanca más efectiva sea la de la Unión Europea.

España debería apoyar en general la elaboración de una política común por parte de la Unión Europea en relación con China, con el fin de superar las divisiones y las actuaciones dispersas que han caracterizado a los países europeos hasta el momento. Por sí sola, la fuerza de España es limitada para ejercer una influencia efectiva sobre la parte china. Sólo la Unión Europea, con una voz única, puede tener la fuerza suficiente para influir en el comportamiento de las autoridades chinas. La UE cuenta además con bazas de negociación importantes, como el estatus

de economía de mercado, la aplicación de derechos antidumping, etc. La participación de empresas europeas en la Ruta de la Seda podría inscribirse así en el marco general de la política comercial europea con China.

Esta línea de apoyar una postura común europea debería manifestarse también en el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, en el que España es el quinto mayor contribuyente europeo. España debería promover la coordinación de los países europeos con el fin de defender en el banco una agenda que favorezca la transparencia y las buenas prácticas de gobierno, de forma que aumenten las posibilidades de participación de las empresas europeas.

España podría plantearse pilotar algunas iniciativas concretas que contribuyeran a la formación de esta política europea. Así, podría organizar seminarios cuyo objetivo fuera debatir cómo hacer más efectiva la participación europea en la Ruta de la Seda. Estos seminarios podrían estar dirigidos a think tanks, por un lado, y a organizaciones empresariales, por otro.

Asimismo, España podría adoptar una actitud más activa en las discusiones sobre el establecimiento de un mecanismo de control (*screening*) de las inversiones extranjeras, propuesto por varios países europeos importantes y que sin duda va a ser un tema importante de debate en la UE en el próximo futuro.

En relación con este punto, parece conveniente que en España se realice un esfuerzo de debate y reflexión sobre las inversiones chinas, sus ventajas e inconvenientes, qué tipo de inversiones le interesan a nuestro país, etc. Este debate hasta ahora ha sido muy escaso. Es cierto que España no ha sido hasta hace poco un destino de relevancia para las

inversiones chinas, pero en el último par de años sí se han producido inversiones de consideración, que podrían continuar en el futuro. Es conveniente por ello que España cuente con una postura más elaborada en relación con las inversiones chinas, y adopte una posición activa en los debates en el seno de la UE.

Aparte de servir al objetivo de fomentar una mayor transparencia en los proyectos BRI, este tipo de acciones podrían contribuir a que España asumiera un papel más activo en el seno de la Unión Europea, tras un periodo de tiempo en que su protagonismo se ha reducido.

3. Acciones institucionales

Se ha destacado anteriormente la relevancia que tienen los contactos institucionales en un país como China, y el relativo déficit que España ha tenido en los últimos años en relación con los mismos.

Con el fin de reforzar estas relaciones institucionales en relación con la iniciativa BRI, se propone considerar las siguientes acciones:

- Firma de un Memorándum de Entendimiento entre el gobierno español y el gobierno chino sobre cooperación en proyectos de la Ruta de la Seda.

Este memorándum daría un respaldo formal y establecería acciones concretas de colaboración entre las dos Administraciones con el fin de impulsar la participación de empresas españolas en proyectos BRI.

Diversos países han firmado memorándums de este tipo. Se debería estudiar el contenido de los mismos para extraer las lecciones que se estimen más útiles.

Es sabido que el riesgo de este tipo de acuerdos es que tengan luego una escasa traducción

práctica. Por ello se debería hacer un esfuerzo por concretar al máximo las actuaciones previstas en el memorándum.

Sería importante que por parte de España se designara un departamento de la Administración encargado de darle seguimiento, con una actitud proactiva para asegurar que se impulsa una aplicación efectiva del Memorándum.

- Creación de un grupo de trabajo entre las dos Administraciones específicamente dedicado a la cooperación en la Ruta de la Seda.

La creación de este grupo de trabajo podría ser uno de los compromisos concretos que se recogiera en el Memorándum mencionado en el punto anterior.

El marco más lógico para situar este grupo de trabajo sería la Comisión Mixta Hispano-China para temas económicos y comerciales (que celebró su XXVIII reunión en noviembre de 2017 en Madrid), puesto que su contenido fundamental es el económico-comercial.

El objetivo del grupo de trabajo sería analizar y supervisar:

- La evolución general de la colaboración de empresas españolas en proyectos BRI.
- La efectividad de las acciones concretas que se acuerden en el grupo de trabajo.
- Los resultados obtenidos, con especial atención a los resultados concretos de participación de empresas españolas en proyectos BRI.
- Posibles nuevas medidas que contribuyan a aumentar esa participación.
- Otros temas que se considere que pueden ser relevantes para alcanzar los objetivos del grupo de trabajo.

Aumento de las visitas institucionales a China. En la medida de lo posible, se deberían aumentar las visitas a China de autoridades españolas.

Algunas de estas visitas institucionales podrían estar centradas en acciones directamente relacionadas con la Nueva Ruta de la Seda. Por ejemplo, un ministro español podría encabezar una delegación empresarial española que acudiera a un seminario dirigido a promover la colaboración entre empresas españolas y chinas en terceros mercados. O podría igualmente encabezar una delegación empresarial española que acudiera a Pekín a un encuentro con el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras.

Conviene señalar, para terminar este apartado, que se viene hablando de que en el presente año 2018 el presidente chino Xi Jinping podría visitar España. Como es lógico, una visita institucional de este nivel sería una ocasión excelente para poner en marcha varias de las acciones que se proponen en este documento, y para en general dar un respaldo a la participación española en la Nueva Ruta de la Seda. Una visita del presidente chino podría ser una ocasión para actualizar el acuerdo de asociación estratégica que se estableció en 2005, incorporando a la misma la colaboración en la Ruta de la Seda.

4. Apoyo financiero

Dadas las grandes necesidades de financiación que la iniciativa BRI va a requerir, el ofrecimiento de financiación por parte de España puede ser una palanca efectiva para apoyar la participación de empresas españolas.

Esta disponibilidad de financiación ya existe, a través de la banca (con coberturas de CESCE en los casos en que sea necesario), las instituciones financieras públicas o semipúblicas (como el ICO o Cofides).

Podría ser conveniente, sin embargo, establecer algunos acuerdos o líneas que sirvieran para difundir y promocionar estas facilidades financieras.

En este sentido, se propone el estudio de diferentes medidas:

- Establecimiento de una línea especial de financiación para la Nueva Ruta de la Seda en el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM). De esta forma, tanto las empresas españolas como las empresas chinas y de otros países sabrían que existe una disponibilidad de financiación de fondos del gobierno español para financiar proyectos BRI.
- Establecimiento de una línea similar del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), ya que entre los proyectos puede haber proyectos con una orientación social que califique para su financiación con este instrumento.
- De forma análoga, tanto ICO como Cofides podrían crear líneas especiales de financiación para inversiones de empresas españolas en países de la iniciativa BRI. Podría estudiarse también que CESCE estableciera una línea de seguro de crédito a la exportación específica para proyectos BRI. De forma complementaria, CESCE podría proceder a una revisión general de sus techos de cobertura para los países integrados en la iniciativa BRI.
- Establecimiento de un fondo fiduciario en el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras. Con un planteamiento similar al de los fondos que España tiene en diversas instituciones financieras multilaterales, el objetivo último sería promover la participación de empresas españolas en proyectos financiados por el banco. Este fondo (o fondos) podrían tener un carácter sectorial, si estima que ello puede ser conveniente (para financiar proyectos

en determinados sectores de mayor interés u oportunidad para las empresas españolas, o para financiar estudios de viabilidad y programas de asistencia técnica, etc.). Un tema clave, obviamente, sería ver hasta qué punto se podría ligar el fondo a suministros de bienes y servicios españoles.

Estas medidas que se proponen no significarían un incremento del gasto público. Se trataría de utilizar las disponibilidades con las que ya cuentan el FIEM, Cesce, Cofides, ICO. Las líneas que se establecieran se nutrirían con los fondos actuales. Con el establecimiento de líneas especiales se intentaría captar la atención tanto de empresas españolas como de empresas chinas y de otros países hacia la disponibilidad de financiación española, como una muestra del interés del gobierno español por la Nueva Ruta de la Seda.

5. Acciones de promoción

En este último apartado se proponen acciones de promoción encaminadas a favorecer la participación de empresas españolas en proyectos BRI. En concreto se sugieren dos tipos de acciones:

Seminarios dirigidos a promover el conocimiento y la colaboración entre empresas chinas y españolas. Este tipo de acción ya se ha empezado a llevar a cabo (como por ejemplo el seminario celebrado en diciembre de 2017 en Pekín bajo la organización del ICEX).

En próximos seminarios se podría adoptar una estrategia más focalizada, bien desde el punto de vista sectorial, bien desde el punto de vista geográfico. Desde el punto de vista sectorial se podrían organizar seminarios con participación de empresas españolas y chinas especializadas en

determinados sectores (por ejemplo, transporte ferroviario, aeropuertos, *smart cities*, etc.).

Desde el punto de vista geográfico podrían organizarse seminarios en algunos de los países que forman parte de la iniciativa BRI y que se consideren más interesantes, por el volumen de proyectos que se puedan generar y su adecuación a las ventajas competitivas de las empresas españolas, o por la disponibilidad de financiación desde España (por la existencia de techos adecuados de cobertura en seguro de crédito a la exportación). Estos seminarios podrían organizarse también con la participación de empresas locales de los países en los que se celebran.

Producción de material promocional acerca de las capacidades de las empresas españolas. Estos materiales servirían para informar a empresas e instituciones tanto chinas como de los países que participan en la Nueva Ruta de la Seda.

Los materiales podrían tener diferentes formatos, fundamentalmente folletos, vídeos. Estarían lógicamente en varios idiomas (chino, inglés).

Estos materiales promocionales podrían elaborarse partiendo de materiales ya existentes sobre la capacidad de las empresas españolas en infraestructuras y diversos sectores industriales, adaptándolos en función de los sectores y países que se identificaran como más interesantes.

Podría construirse una web especial sobre “Spain and the Belt and Road Initiative”, en la que se albergaran estos materiales promocionales, así como otras informaciones relevantes acerca de las facilidades que se pueden encontrar en España (como las líneas de financiación que se pudieran establecer, acuerdos con el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, etc.).

6. Establecimiento de un mecanismo de coordinación

Finalmente, creemos que para un desarrollo más eficaz de las medidas que se puedan tomar, es conveniente establecer un grupo de trabajo que coordine las actuaciones.

Este grupo de trabajo estaría basado en la colaboración público-privada, con la participación de representantes del sector público y del sector privado. En el sector público, deberían participar los ministerios más afectados, así como instituciones y empresas públicas (como Marca España, CESCE, ICO, COFIDES, AECI, etc.).

En el sector privado deberían estar presentes, en primer lugar, representantes del sector

empresarial (a través de organizaciones como la Cámara de Comercio de España, el Foro de Marcas Renombradas, el Club de Exportadores e Inversores Españoles en el exterior, etc.).

En segundo lugar, deberían estar presentes representantes de los principales *think tanks* y centros universitarios que siguen temas de China y Asia en general.

Los trabajos de secretaría y dirección de este grupo de trabajo podrían encomendarse a una entidad académica caracterizada por su independencia, que aglutinara las diferentes perspectivas con las que hay que seguir la Ruta de la Seda (sector público, empresarial, *think tanks*).

Cuadro-resumen de recomendaciones

Línea de actuación	Acción	Observaciones
Información	Recopilación: Identificación de proyectos, procedimientos, funcionamiento de organismos chinos.	Papel clave de embajadas para obtener información.
	Creación de una web especial sobre la Ruta de la Seda.	
	Newsletter periódica.	
	Seminarios/webinarios dirigidos a empresas españolas.	
Fomento de transparencia y buenas prácticas en los proyectos BRI	Impulso de una política unificada de la UE.	Incluyendo coordinación de los países europeos en el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras.
	Seminarios de discusión a nivel de la UE.	Con la participación de dos tipos de agentes: think tanks y organizaciones empresariales.
	Debate/reflexión en España sobre las inversiones chinas	Objetivo: elaborar una posición española
Apoyo institucional	Firma de un Memorándum entre la Administraciones española y China sobre cooperación en la iniciativa BRI.	Para acuerdos institucionales, aprovechar la oportunidad que supondría una visita del Presidente chino
	Creación de un grupo de trabajo específico sobre cooperación en la iniciativa BRI, en el marco de la Comisión Mixta Hispano-China.	
	Aumento de las visitas institucionales de autoridades españolas a China.	Algunas de estas visitas podrían estar centradas en acciones directamente relacionadas con la participación de empresas españolas en la iniciativa BRI.
Apoyo financiero	Establecimiento de líneas especiales para proyectos BRI en el FIEM, FONPRODE, CESCE, Cofides e ICO.	Estas líneas no implicarían nuevas asignaciones presupuestarias, sino que emplearían los fondos actualmente disponibles.
	Revisión de techos de cobertura de CESCE para los países de la iniciativa BRI.	
	Establecimiento de un fondo fiduciario español en el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras.	
Acciones de promoción	Seminarios para promover la cooperación empresarial.	Con participación de empresas chinas y empresas locales (de los países en los que se desarrollen proyectos).
		Organización de seminarios con especialización sectorial o geográfica.
	Producción de materiales promocionales (folletos, vídeos).	En inglés, chino, y en otras lenguas si se identifica el suficiente interés.
	Creación de una web especial sobre "Spain and the Belt and Road Initiative".	
Coordinación	Establecimiento de un grupo de trabajo basado en el principio de colaboración público-privada.	La secretaría del grupo de trabajo se encomendaría a una entidad académica independiente y con visió multisectorial.

con la colaboración de



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE ASUNTOS EXTERIORES