

Puertos, infraestructuras y alianzas estratégicas: la llave de China para influir en Europa

Cincuenta años de relaciones diplomáticas, un puerto estratégico y una cumbre clave para marcar el orden internacional

Resumen ejecutivo

Con el cumplimiento de los cincuenta años de relaciones diplomáticas entre China y la Unión Europea en 2025, ambas potencias harán balance de los lazos que les unen y las discrepancias que les separan en la próxima Cumbre UE-China. Alcanzar un término medio entre cooperación y rivalidad se ha convertido en la cuestión fundamental para el lado europeo. Mientras que, para el lado chino, el verdadero objetivo parece ser garantizar el control de infraestructuras y el acceso a enclaves estratégicos por donde suministrar sus materias primas y productos en suelo europeo.

Más allá de las cifras sobre inversiones, subsidios y contenedores exportados, lo que está en juego es el grado de autonomía estratégica de la Unión Europea y la redefinición de su política exterior respecto a China, un socio que es necesario colaborador y rival sistémico al mismo tiempo.

Este artículo reconoce cómo, a través de puertos como el griego de El Pireo, China ha tejido una red de influencia que, lejos de detenerse en la costa balcánica, se adentra en el corazón económico e industrial de Europa.

Introducción

El presidente de la República Popular China, Xi Jinping, realizó en 2019 su primera *tournee* europea. Una gira que incluyó varios países del entonces grupo 17+1¹, entre ellos Grecia, Serbia y Hungría. Como ocurre habitualmente en política exterior china, todo paso forma

¹ '17+1' es una agrupación de países que sirve a modo de cooperación entre China (1) y una serie de países europeos (17). Se trata de una iniciativa diplomática ideada por Pekín en 2012 en el marco del *Belt and Road Initiative*.

parte de una estrategia minuciosamente pensada. Este viaje no fue una excepción, se enmarcaba en una meticulosa planificación en el marco de la aún incipiente Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). En Europa se percibía la iniciativa con prudencia y complacencia a partes iguales. Así lo recogía en su Perspectiva Estratégica UE-China² (2019), donde calificaba a China como un actor global clave y una potencia tecnológica líder cuya presencia en el mundo debiera ir acompañada de mayores responsabilidades en el orden mundial, así como mayor reciprocidad y mayor apertura de su sistema³.

Ante un orden mundial marcado por factores como la imprevisibilidad de la Administración Trump o el Brexit, para las instituciones y gobiernos europeos resultaba complejo justificar ante la ciudadanía europea un rechazo a la inversión extranjera en infraestructuras críticas, en industria y en conectividad. La entrada del capital chino, canalizada a través del yuan, se percibía como una oportunidad. Sin embargo, ni esas mismas instituciones ni la opinión pública eran plenamente conscientes de que esa inversión implicaba, en la práctica, la apertura de un canal de influencia a través del cual China comenzaría a reforzar su presencia en Europa. Una estrategia que se concentraría, durante los siguientes años, en una de las regiones tradicionalmente menos integradas en las dinámicas económicas y de poder europeas: Europa Central.

Los puertos se han convertido, en este sentido, en un arma de doble filo para China. De un lado, proyectan un interés legítimo en el comercio marítimo internacional; de otro, actúan como caballo de Troya para adentrarse en áreas europeas donde su influencia económica ha sido históricamente permeable. La inversión portuaria es, en definitiva, una forma de afianzar la presencia china allí donde su huella económica ha sido, hasta hace poco, marginal.

La creciente influencia de China en territorio europeo, principalmente a través del suministro de materias primas críticas y de inversiones en infraestructuras e industrias estratégicas, plantea cuestiones urgentes para la soberanía y autonomía de la Unión Europea en materia de reciprocidad económica, dependencia y equilibrio geopolítico. Estos desafíos han estado en el centro del debate durante la Cumbre UE-China celebrada en julio de 2025 en Pekín, donde la Unión tuvo la oportunidad de defender una posición firme a la

² European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). EU-China - A strategic outlook. Publications Office of the European Union. <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

³ Ídem

hora de redefinir los términos de una relación que, sin menospreciar otras como la transatlántica, marcará el curso del orden internacional en los próximos años.

El uso estratégico de la inversión naviera china en Europa: el puerto griego de El Pireo

Uno de los ejemplos más sonados de inversiones portuarias estratégicas para la expansión de la influencia china es el puerto de El Pireo, en la zona suroeste de Grecia, el buque insignia del Mediterráneo en esta estrategia geopolítica china.

Diseñado por el arquitecto griego Hipodamo en el siglo V a.C., y ubicado a escasos diez kilómetros de Atenas, este puerto ha sido históricamente deseado por no pocas potencias, ya que sirve de cruce entre buena parte de las rutas comerciales europeas, africanas y asiáticas.

Aunque en la Grecia clásica fuera uno de los más célebres puntos de encuentro, su actividad hizo estragos con la crisis económica de 2008 y la considerable deuda de la economía griega, mermando severamente su influencia internacional. Ese mismo año, el puerto llegó a registrar su mínimo histórico de actividad comercial con apenas 433.500 contenedores TEU⁴, muy por debajo de los niveles previos a la crisis donde el registro era de más de un millón de contenedores.

No fue hasta octubre de 2009 cuando las aguas del Pireo comenzaron a ondear de nuevo, esta vez con la llegada del gigante inversor naviero COSCO (*China Ocean Shipping Company*). Pekín supo aprovechar la oportunidad y, tras la visita al puerto del entonces presidente chino Hu Jintao, firmó un contrato que ratificaba la concesión griega durante 35 años de la gestión de dos de sus terminales.⁵ Hoy, se traduce en la propiedad china del 67%⁶ de las acciones portuarias del Pireo y unos ingresos de hasta 220 millones de euros⁷ en 2023. No obstante, este aparente éxito financiero contrasta con la reivindicación de las autoridades griegas, que denuncian de forma pública el aparente deterioro del puerto por la saturación

⁴ Paspaliari, P.; Beresford, A; Pettit, S. (2015). *Piraeus and Thessaloniki ports: performance and development*. Cardiff University. ORCA. <https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/76483/1/PiraeusThesslv5.pdf>

⁵ Cabe señalar que la Comisión Europea concluyó en 2015 que los beneficios fiscales concedidos por parte del Estado griego a COSCO constituían ayudas de Estado incompatibles con el Tratado de Funcionamiento de la UE en lo que respecta al marco jurídico del mercado interior. Tras ordenar la recuperación de estas ayudas, Grecia recurrió la decisión ante el Tribunal General de la UE, que en 2017 falló en contra del recurso avalando la ilegalidad de las ayudas a la naviera china. La gestión operativa del puerto a través de COSCO sí se mantenía bajo los parámetros legales europeos y por eso continúa a día de hoy.

⁶ Piraeus Port Authority S.A. (2023). *Annual Financial Report 2023*. (p. 323). https://www.annualreports.com/HostedData/AnnualReports/PDF/piraeus-port-authority_2023.pdf

⁷ Ídem. p. 87.

del tráfico marítimo, las condiciones de atraque, la escasez de puertas de embarque y la infraestructura per se, que parece no alcanzar los estándares chinos prometidos hace ya casi dos décadas.

Es precisamente la falta de inversiones estructurales mantenidas en el tiempo y la concentración de esfuerzos en el mero control operativo del puerto lo que conduce a cuestionar el verdadero interés de China en este enclave. Todo sugiere que el objetivo chino no era revitalizar el puerto como tal, sino instrumentalizarlo. De esta forma, El Pireo parece haber dejado de ser un fin en sí mismo para constituirse como un trampolín: desde el enclave griego, China ha articulado conexiones terrestres que le permiten adentrarse con cierta diligencia en los Balcanes y Europa Central. Una lógica que encaja perfectamente en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) aspirando a crear corredores económicos controlados por China en zonas estratégicas del mundo.

Más que una mera inversión económica, el control mayoritario del puerto de El Pireo debe entenderse como el movimiento estratégico de un alfil en una partida que va ganando China. Un movimiento con el que busca dominar las cadenas de suministro mundiales y fortalecer su presencia a lo largo y ancho del globo, maximizando su radio de influencia.

Así, desde El Pireo la mercancía china (vehículos eléctricos, paneles solares, baterías, ...) encuentra su camino hacia Europa Central a través de infraestructuras ferroviarias como el corredor Pireo-Salónica-Skopje-Belgrado-Budapest, impulsado por inversiones chinas en Serbia y Hungría. Tradicionalmente afines al régimen de Pekín, estos países han sido testigo, sin embargo, de recientes tensiones sociales y manifestaciones ciudadanas, que cuestionan el grado tolerable de dependencia económica y política que trae consigo el capital chino. Gracias a líneas de conexión como la citada, la mercancía china que atraca en el puerto griego puede alcanzar, por ejemplo, Budapest en un trayecto mucho más rápido de lo que ofrecen otras alternativas marítimas por el norte de Europa. Tampoco se puede pasar por alto que esta ruta da acceso a grandes nodos logísticos secundarios en países afines y receptores a la inversión china, como el centro intermodal de Zalaegerszeg en Hungría.

Una vez en Centroeuropa, se abren ramificaciones logísticas hacia otros enclaves como Varsovia, Bratislava, o Baviera, logrando la distribución de los productos chinos en las principales áreas económicas europeas, con la competencia que eso conlleva para las industrias europeas.

Tablero compartido: la apuesta del Banco Mundial por la inversión en regiones balcánicas

Aunque el avance de China en los Balcanes ha acaparado buena parte de la atención mediática y geoestratégica en los últimos años, la región no goza de influencia exclusivamente china. Instituciones internacionales como el Banco Mundial también han intensificado su presencia en este espacio, conscientes de su relevancia geopolítica y del riesgo que supondría dejar un vacío que otros actores están dispuestos a ocupar.

Las diferencias entre ambos modelos, el del Banco Mundial basado en la más estricta condicionalidad y el de China en el pragmatismo estratégico y la opacidad, son fundamentales para entender cómo ciertos lugares europeos se han convertido hoy en un espacio de discreta competencia comercial a nivel mundial.

Un ejemplo representativo de la contribución occidental al desarrollo de infraestructuras balcánicas es el proyecto '*Western Balkans Trade and Transport Facilitation*', bajo el marco financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), institución integrante del Banco Mundial.

El proyecto en sí está destinado a financiar parcialmente, por un total de 90 millones de dólares⁸ para el periodo 2019-2025,⁹ el desarrollo y mejora de infraestructuras y servicios de consultoría estratégica con finalidades comerciales. Algunos de los principales objetivos son facilitar el comercio transfronterizo, modernizar infraestructuras ya existentes y crear otras nuevas, fortalecer los sistemas electrónicos de gestión aduanera y la adquisición de equipamientos de coordinación inter e intrarregional. En este programa en concreto se incluye solo a Albania, Macedonia del Norte y Serbia, con una dotación aproximada de 30 millones de dólares en préstamos respectivamente. Sin embargo, eso no significa que el resto de países balcánicos queden exentos de financiación del Banco Mundial. Como este hay varios proyectos de tipo similar aprobados en los años posteriores e igualmente destinados a la financiación del desarrollo de infraestructuras en la región balcánica. Todo

⁸ World Bank. (2024). *Western Balkans Trade and Transport Facilitation Abstract*. World Bank Group. <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P162043>

⁹ World Bank. (2025). *Western Balkans Trade and Transport Facilitation Procurement Plan*. World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099050625032023046/pdf/P162043-0c35fa04-8956-4dcb-9cc4-17ee113e56e4.pdf>

esto a pesar de las recientes críticas norteamericanas recibidas por la institución en su reunión primaveral en Washington para “volver a sus mandatos fundacionales”.¹⁰

Este tipo de proyectos, menos visibles y mediáticos, son un contrapunto al modelo de inversión china. Muestran que los países geográficamente estratégicos son un foco de interés tanto para las grandes potencias -como China-, como para los grandes actores multilaterales. Frente a la contundencia inversora de China, el modelo del Banco Mundial presta un desarrollo menos inmediato y con mayor condicionalidad, pero más sostenible y, en cualquier caso, siempre vinculado a unos principios democráticos y procedimientos transparentes respaldados por las reglas de comercio internacional.

Cincuenta años después: una Europa firme ante la Cumbre UE-China

Como citado anteriormente, el pasado 25 de julio se celebró en Pekín la Cumbre entre la Unión Europea y China. El motivo no fue otro que el 50 aniversario de las relaciones diplomáticas entre la Unión Europea y la República Popular China. Retiradas las sanciones a eurodiputados,¹¹ las aguas no parecen haberse calmado en exceso.

En su discurso durante la sesión plenaria de julio en la Eurocámara de Estrasburgo, la actual presidenta de la Comisión Europea, máxima autoridad en representación de la Unión junto a António Costa durante la Cumbre, expuso con claridad sus tres prioridades de cara al encuentro: re-equilibrar las relaciones económicas con China mediante un acceso equilibrado entre ambos mercados “*rebalancing*”; mitigar riesgos estratégicos diversificando proveedores, pero sin dejar de lado los lazos con China “*derisking, not decoupling*”; y reconfigurar las relaciones diplomáticas, defendiendo un orden internacional basado en normas respetadas por igual “*advancing diplomacy*”.¹²

La postura institucional europea parece estar clara, la gran pregunta es si Europa será capaz de hablar con una sola voz, y de no ser ese coro de voces discordantes al que aludía en 2023 el entonces jefe del Servicio Exterior Europeo, Josep Borrell, al hablar precisamente

¹⁰ Steinberg, F. (2025). *Reuniones de Primavera del FMI y el Banco Mundial: ataque estadounidense al crecimiento económico global y al multilateralismo*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/reuniones-de-primavera-del-fmi-y-el-banco-mundial-ataque-estadounidense-al-crecimiento-economico-global-y-al-multilateralismo/>

¹¹ Impuestas desde 2021 como respuesta a las previas sanciones europeas en represalia a la represión de la minoría Uigur en Xinjiang.

¹² European Commission. (2025, 8 julio). *Speech by President von der Leyen at the EP plenary joint debate on EU-China relations*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_1764

de las relaciones europeas con China, ya que si algo ha puesto de manifiesto la cada vez mayor influencia china en el continente es la heterogeneidad de intereses entre los Estados miembros.

Mientras Alemania muestra recelo al enfriamiento de las relaciones con su principal socio comercial, otros como Grecia o Hungría han recibido inversiones considerables, al menos lo suficiente como para condicionar positivamente su política exterior hacia el gigante asiático. Y por su parte, los Balcanes que no forman parte de la Unión Europea ven en China la inyección económica que no reciben de los fondos europeos, lo que termina de tensar el cable geopolítico.

En este puzzle fragmentado, la unidad de sus piezas se pone a prueba con cada inversión, con cada visita y con cada compra que China realiza en suelo europeo. La actitud hacia China se ha convertido, por tanto, en un ejercicio de equilibrio entre el pragmatismo económico, la seguridad de suministro, el respeto a los principios occidentales y la autonomía estratégica europea. Cualquier estrategia europea, o de sus Estados miembros, que ignore estas cuestiones está condenada al fracaso.

Conclusiones

La influencia de China en la Unión Europea, materializada -entre otras formas- en inversiones estratégicas en puertos, infraestructuras y corredores logísticos, constituye uno de los principales retos a los que deben hacer frente las instituciones europeas durante la próxima década. Lejos de constituir una mera operación comercial, Pekín busca reforzar su presencia en el corazón industrial y económico europeo.

El caso del puerto de El Pireo ejemplifica cómo una inversión portuaria puede convertirse en una palanca de proyección estratégica desde donde articular corredores hacia el centro de Europa. Un modelo que, a su vez, contrasta con el enfoque institucional y transparente implementado por organizaciones como el Banco Mundial.

Con la llegada de la Cumbre UE-China de julio de 2025, la conmemoración de los cincuenta años de relaciones diplomáticas no puede limitarse a un mero evento internacional ni a un ejercicio de repaso histórico. La Unión Europea tiene ante sí una oportunidad única para definir e implementar su rol diplomático y geopolítico en este escenario.

BIBLIOGRAFÍA

Esteban, M. (2025). *China y el sur de Europa: ni giro estratégico ni excepción española*. Real Instituto Elcano.

<https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/china-y-el-sur-de-europa-ni-giro-estrategico-ni-excepcion-espanyola/>

European Commission, DG Comp. (2016). Decision (EU) 2018/612 on State aid SA.28876 (Container Terminal Port of Piraeus) (CELEX:32018D0612). Diario Oficial de la Unión Europea, L101, 73-75.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?from=FR&uri=CELEX%3A32018D0612>

European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). *EU-China - A strategic outlook*. Publications Office of the European Union.

<https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

European Commission. (2025, 8 julio). *Speech by President von der Leyen at the EP plenary joint debate on Eu-China relations*.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_1764

European Parliament. (2023). *Chinese strategic interests in European ports*. European Parliament Research Service.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739367/EPRS_ATA\(2023\)739367_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739367/EPRS_ATA(2023)739367_EN.pdf)

Ordabayev, A. (n.d.) *China's relations with Southern Europe annoy Brussels*. Eurasian Research Institute.

<https://www.eurasian-research.org/publication/chinas-relations-with-southern-europe-annoy-brussels/>

Paspaliari, P.; Beresford, A; Pettit, S. (2015). *Piraeus and Thessaloniki ports: performance and development*. Cardiff University. ORCA.

<https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/76483/1/PiraeusThesslv5.pdf>

Steinberg, F. (2025). *Reuniones de Primavera del FMI y el Banco Mundial: ataque estadounidense al crecimiento económico global y al multilateralismo*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/reuniones-de-primavera-del-fmi-y-el-banco-mundial-ataque-estadounidense-al-crecimiento-economico-global-y-al-multilateralismo/>

Tribunal General de la Unión Europea. (2017, 13 de diciembre). *Greece v Commission (Asunto T-314/15, OJ 42, 5.2.2018, p12)*. CURIA. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-314/15>

World Bank. (2025). *Western Balkans Trade and Transport Facilitation Procurement Plan*. World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099050625032023046/pdf/P162043-0c35fa04-8956-4dcb-9cc4-17ee113e56e4.pdf>