

La política exterior de Xi Jinping tras el 19º Congreso: China quiere un papel central en la escena global

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

Tema

Las líneas maestras de la política exterior china para el próximo lustro acaban de ser expuestas por Xi Jinping en el 19º Congreso del Partido Comunista de China.

Resumen

Durante el próximo lustro Xi Jinping implementará una política exterior más asertiva y orientada a incrementar la **influencia de China** en la gobernanza global y en su región. La **creciente pujanza** de China la lleva a presentarse como una potencia mundial que puede servir de modelo para otros países y como un líder a la hora de garantizar bienes públicos globales. Atrás queda la política exterior de perfil bajo elaborada por Deng Xiaoping hace un cuarto de siglo y se ofrece ahora una hoja de ruta que llevará a China a convertirse en una sociedad medianamente acomodada en 2020, en un país desarrollado en 2035 y en un país con un poder nacional puntero y un ejército de clase mundial en 2050.

Análisis

Tras la **celebración** del 19º Congreso del Partido Comunista de China (PCC) contamos con numerosos indicios para afirmar que Xi Jinping implementará durante el próximo lustro una política exterior que profundice en las directrices presentadas durante su primer mandato (2012-2017), aprovechando para ello las oportunidades abiertas por el gobierno de Donald Trump.

El **informe de Xi** ante el 19º Congreso Nacional del PCC resultó especialmente esclarecedor. En base a este texto, podemos afirmar que Xi seguirá en su segundo mandato una política exterior más asertiva y orientada a incrementar la **influencia de China en la gobernanza global** y en su región. No en balde, desde que China comenzase a sufrir la presión de las potencias coloniales a mediados del siglo XIX, ningún líder chino ha estado tan confiado como Xi en el papel que puede desempeñar Pekín dentro de la comunidad internacional. De hecho, Xi explicitó en la inauguración del 19 Congreso del PCC que China podía ser un modelo para otros países, incluso en el ámbito político.

Esta confianza se sustenta en un **espectacular crecimiento** de las capacidades de la República Popular China (RPC) en todos los ámbitos, económico, militar y blando. Gracias a ello, lo que sucede hoy día en China tiene un enorme impacto en los demás

países. Basta con recordar que es el mayor emisor de gases de efecto invernadero o cómo las fluctuaciones en su bolsa afectan a los demás mercados de valores.

En otras palabras, la amplia mutación interna de China se plasma en un impacto ascendente dentro de la comunidad internacional que, además, se ve favorecido por un *declive relativo* de las potencias tradicionales. Estas transformaciones han dejado obsoleta la política exterior de perfil bajo ideada por Deng Xiaoping hace más de un cuarto de siglo y que ha sido la estrategia de política exterior más longeva de la historia de la RPC.

La política exterior de Xi durante su primer mandato

Aunque la política exterior impulsada por Xi Jinping durante su primer mandato al frente del PCC no ha supuesto, ni mucho menos, una ruptura total con los principios centrales de la política exterior de la RPC durante el período reformista, sí que se ha distanciado sustancialmente de la estrategia de perfil bajo establecida por Deng Xiaoping, abogando por su papel más protagónico para China dentro de la comunidad internacional. Al igual que sucede en otras áreas, también en política exterior Xi Jinping ha mostrado mayor capacidad de liderazgo que sus dos inmediatos predecesores (Jiang Zemin y Hu Jintao), propiciando un giro diplomático de una envergadura sin precedentes desde los tiempos de Deng.

Las implicaciones del pensamiento de Xi sobre la política exterior china se entienden mejor si analizamos el *Informe* del 18 Congreso Nacional del Partido Comunista Chino y su libro “La gobernación y administración de China”. En estos textos se combinan referencias continuistas con otras innovadoras. Entre las primeras destacan: la necesidad de un contexto internacional pacífico y de un orden económico internacional abierto para que China siga profundizando en sus reformas económicas y en su desarrollo; una defensa firme de la soberanía y la integridad territorial de China; el apoyo a un orden internacional más justo e inclusivo en el marco general de las instituciones internacionales existentes; la preferencia por solucionar las disputas internacionales por la vía diplomática en vez de por la militar; la promoción de relaciones interestatales basadas en el respeto y el beneficio mutuo; la oposición al hegemonismo, al expansionismo y a las relaciones internacionales basadas en una mentalidad beligerante; y la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.

En cuanto a los nuevos elementos que incorpora a la política exterior china, pueden sintetizarse en dos conceptos acuñados durante el primer mandato de Xi: “diplomacia de gran potencia con características chinas” (*zhongguo tese daguo waijiao*) y “nuevo modelo de relaciones entre grandes potencias” (*xinxing daguo guangxi*). La **diplomacia de gran potencia** implica el reconocimiento ante la comunidad internacional de que China no es un país en desarrollo al uso, sino que también es una gran potencia y está dispuesta a asumir las responsabilidades que le corresponden como tal. En este sentido, se subraya que estas contribuciones deben hacerse en el marco de Naciones Unidas, a la que se le confiere un papel central para acometer desafíos esenciales para la comunidad internacional como el terrorismo, el cambio climático y la ciberseguridad.

Asimismo, se enfatiza que China nunca buscará la hegemonía, ni su beneficio a expensas de los intereses de otros Estados. En esta línea, Pekín propone una **nueva forma de relacionarse con las otras grandes potencias** basada en el respeto y el beneficio mutuo y la igualdad, en vez de en el hegemonismo y en la confrontación, y en las asociaciones en vez de en alianzas. Este tipo de relaciones entre grandes potencias implica que cada una reconoce los intereses nacionales fundamentales del resto, lo que en el caso de China se materializa en su objetivo de alcanzar de forma pacífica un desarrollo socioeconómico similar al de las potencias tradicionales a la vez que defiende firmemente su soberanía, su integridad territorial y su seguridad. En este marco, el eslogan que sintetizaba la política de perfil bajo de Deng Xiaoping, *tao guang yang hui*, se sustituye por *fen fa you wei* (esforzarse por el éxito).

Estos principios se han plasmado en una política exterior más proactiva y asertiva que la de sus antecesores, lo que da lugar a diferentes derivadas con un impacto ambivalente sobre otros países, que pueden encontrar nuevas oportunidades de cooperación o un mayor riesgo de conflicto en este proceso. Por un lado, la política exterior de Xi recoge la visión del institucionalismo neoliberal que ha sido una constante de la política exterior china posterior a la Guerra Fría. Se enfatiza que vivimos en un mundo globalizado e interdependiente donde el alto potencial para establecer relaciones de cooperación mutuamente beneficiosas hace que resulte obsoleto concebir las relaciones internacionales como un juego de suma cero. En este sentido, se inspira en la **teoría del desarrollo pacífico** de Hu Jintao y pone todavía más énfasis que éste en el alto nivel de interdependencia que mantienen diferentes países entre sí, pues ninguno puede superar en solitario los retos que debe encarar, de ahí que resulte imprescindible la cooperación entre diferentes Estados y trabajar para construir “una comunidad de destino compartido para la humanidad” (*renlei mingyun gongtongti*). En este proceso, China se presenta como un actor dispuesto a asumir mayores responsabilidades a la hora de promover y articular dicha cooperación. Por otro lado, se han multiplicado las referencias a los “intereses nacionales de China” y a sus “intereses centrales”, que alentarían o limitarían la cooperación de Pekín con otros Estados. Este énfasis en los intereses propios de China se está traduciendo en una política exterior más asertiva, especialmente en relación a las disputas territoriales que mantiene con sus vecinos en los mares de China Meridional y de China Oriental.

En relación con esa vertiente más cooperativa, los líderes chinos son cada vez más conscientes de la importancia de que su país goce de buena imagen en el exterior, de ahí que hayan redoblado los esfuerzos diplomáticos y propagandísticos para transmitir la idea de que China no es una amenaza. Los argumentos son ya conocidos, el compromiso con la diplomacia como vía para resolver los conflictos, con la liberalización del comercio internacional y con el respeto por los modelos de organización sociopolíticos de otros países. Más novedosa que esta retórica son algunas de las acciones concretas que está adoptando Pekín.

En el pasado reciente, a China se le ha reprochado reiteradamente estar beneficiándose para su desarrollo del orden internacional vigente sin estar dispuesta a asumir la responsabilidad que debería corresponderle sobre el mantenimiento del mismo en función de sus capacidades. Sin embargo, resulta evidente que China ha intensificado bajo el liderazgo de Xi Jinping su compromiso para actuar como un actor responsable

dentro de la comunidad internacional, que promueve bienes públicos globales, como la mejora del medio ambiente y el mantenimiento de la paz.

A mediados de noviembre de 2014, China y EEUU anunciaron un [acuerdo conjunto para luchar contra el cambio climático](#). Pekín se comprometía por primera vez a reducir el volumen total de sus emisiones, como tarde en 2030, y a aumentar hasta el 20% la proporción de fuentes no contaminantes de energía, que ahora no alcanzan el 10% de su consumo total de energía. China creó así un precedente para otros países en vías de desarrollo, que hasta el momento se habían mostrado reacios a reducir sus emisiones, cuyo cambio de postura fue esencial para alcanzar un acuerdo en la Cumbre del Clima de París.

En el primer mandato de Xi al frente del PCC también se ha producido un cambio sustancial en la contribución de China al mantenimiento de la paz, por ejemplo, a través de las misiones de Naciones Unidas. Entre 2013 y 2017 el número de cascos azules chinos desplegados en misiones de paz de Naciones Unidas ha pasado de 1.900 a 2.800, lo que convierte a China en el mayor contribuyente entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Además, China también ha modificado el perfil de sus cascos azules para incluir tropas de combate. En el mismo período, la aportación de China al presupuesto de estas misiones ha pasado del 6,5% al 10,2% del total, lo que le convierte en el segundo mayor contribuyente.

Además, China se está esforzando, especialmente en su vecindad por mostrarse como un país que ofrece oportunidades de desarrollo a otros Estados. Por un lado, la diplomacia pública china difunde numerosa información sobre el papel del comercio y las inversiones internacionales de China, no en balde el gigante asiático es el principal mercado para las exportaciones de 32 países. Por otro, Pekín está liderando iniciativas concretas como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y la nueva ruta de la seda, conocida oficialmente como la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Con estas acciones, Xi pretende, entre otras cosas, demostrar que China contribuye activamente al desarrollo económico de otros países abordando uno de los mayores obstáculos que afronta Asia para ser más próspera: la falta de infraestructuras. Las necesidades de financiación de infraestructuras son de tal magnitud, unos 750.000 millones de dólares anuales según el Banco Asiático de Desarrollo que, incluso desde esta institución, cuyos préstamos anuales ascienden a unos 14.000 millones de dólares, se ha valorado positivamente la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, con el que ha llegado a acuerdos para cofinanciar proyectos. La expectación sobre este nuevo banco de desarrollo es tal que más de 50 países se unieron a él como miembros fundadores a pesar de la oposición de EEUU. Entre ellos están algunos socios tradicionales de Washington como el Reino Unido, Australia y Corea del Sur.

Por el contrario, el abandono de la política exterior de perfil bajo también presenta derivadas que generan preocupación fuera de China. Especialmente alarmante ha sido la mayor propensión durante el primer mandato de Xi a actuar unilateralmente para modificar el *statu quo* en varias de las disputas territoriales y marítimas que enfrentan a Pekín con algunos de sus vecinos. Apoyándose en las crecientes capacidades del Ejército Popular de Liberación, Xi ha sido más proclive a recurrir a éstas para imponer

la postura de China en disputas sobre las que existe gran controversia dentro de la comunidad internacional, sin tener en cuenta las posiciones de otros.

Los dos ejemplos más evidentes se están dando en los mares de China Meridional y de China Oriental. En ambas zonas ha crecido sensiblemente durante los primeros años de gobierno de Xi el número de incursiones de aviones y embarcaciones chinos en áreas en disputa. Asimismo, China estableció en noviembre de 2013 una zona de identificación aérea en el mar de China Oriental y se está planteando hacer lo propio sobre las islas artificiales que está construyendo en aguas en disputa en el Mar del Sur de China.

La zona de identificación aérea establecida por China se extiende en parte sobre territorios como las islas Senkaku, también conocidas como Diaoyu en China y Diaoyutai en Taiwán, cuya soberanía se disputan Japón, la República Popular China y la República de China. Lo que resulta particularmente desestabilizador es que esta zona de identificación china se superpone parcialmente a otras establecidas previamente por Japón, Corea del Sur y Taiwán, y que se exija a las aeronaves que atraviesan dicha zona informar a las autoridades chinas pertinentes, aunque su destino final no sea China. En el mar del Sur de China hemos asistido a una tónica similar. En 2013 Pekín publicó un mapa oficial que añadía un marcador más a la parte de este mar que reclama y desde finales de ese año comenzó a construir islas artificiales en varios de los arrecifes que controla en la zona. Desde entonces ha reclamado al mar más de 13 kilómetros cuadrados y ha construido numerosas infraestructuras, algunas de uso militar, contraviniendo así la declaración de conducta en el mar de China Meridional firmada por China y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático en 2002.

La política exterior de China tras el 19º Congreso del PCC

El informe presentado por Xi Jinping durante el 19º Congreso del PCC, diversas declaraciones posteriores de altos cargos del partido y numerosos artículos en la prensa oficial china evidencian que el plan es aplicar en el próximo lustro una política exterior continuista con la aplicada del primer mandato de Xi. Esta línea de política exterior, orientada a materializar lo que Xi ha definido como el “Sueño Chino”, que, como acaba de recordar durante el pasado congreso, debe llevar a China a convertirse en 2020 en una sociedad medianamente acomodada, en un país desarrollado en 2035 y en un país con un poder nacional puntero y un ejército de clase mundial en 2050.

Si atendemos al desempeño de la política exterior china desde la elección de Donald Trump como presidente de EEUU, a lo dicho durante el pasado congreso, lo más probable es que la diplomacia china siga centrada en aprovechar las oportunidades que Trump le brinda para aumentar su influencia internacional, especialmente en su área de vecindad. Este continuismo es lógico dado el balance positivo que se hace dentro del régimen de la política exterior asertiva y con una marcada dimensión cooperativa implementada por Xi durante estos años, que puede ilustrarse con la forma en que Pekín ha conseguido combinar un aumento muy sustancial de su presencia y su capacidad operativa en el Mar del Sur de China, mediante la construcción de islas artificiales, con un estrechamiento de las relaciones con la mayoría de los países del sudeste asiático,

gracias a unos sustanciales vínculos comerciales y financieros que se están reforzando con la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

La llegada al poder de Donald Trump ha supuesto un deterioro de la imagen internacional de EEUU. China está movilizando todos los instrumentos de su política exterior para ocupar el espacio simbólico perdido por Washington, especialmente en dos ámbitos: como garante de bienes públicos globales y como un socio fiable y responsable en Asia Oriental. En los principales discursos sobre política exterior que ha pronunciado Xi Jinping en lo que va de año se subraya de manera reiterada, aunque poco específica, el compromiso de China con el mantenimiento de los bienes públicos globales, entrando en más detalle en lo concerniente al libre comercio y la lucha contra el cambio climático. Este paso al frente de China se contrapone de manera implícita con un menor compromiso de EEUU en estos campos. Por ejemplo, en su informe ante el 19º Congreso Nacional del PCC, Xi Jinping reafirmaba el compromiso de China con el libre comercio y con la defensa de los intereses de los inversores extranjeros, ensalzaba su liderazgo en la cooperación internacional contra el cambio climático y criticaba a los países que se imponen un autoaislamiento.

Esto apunta a que China aunarà en los próximos años una retórica orientada a presentarse como una **potencia responsable**, comprometida con la defensa de los bienes públicos globales, con acciones concretas en aquellas áreas que encajen con sus prioridades de política interna, como la promoción de sus exportaciones y la protección de un medioambiente saludable. Esta visión es impulsada de manera mucho más explícita por otros instrumentos de la diplomacia pública china, como los medios de comunicación en lenguas extranjeras, donde se contraponen la “comunidad de destino compartido para la humanidad”, el multilateralismo, y la promoción de los intercambios económicos y culturales a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta promovidos por China, con el *America First*, el unilateralismo, y el proteccionismo económico y cultural que encarna Trump.

Además, en este esfuerzo por posicionarse como una potencia normativa, no sólo vemos a China difundir valores que ya están incardinados en el orden internacional liberal, sino también abogar con creciente confianza por valores alternativos como una concepción relativista de los derechos humanos y una visión “westphaliana” de la soberanía, que son mucho más refractarias a las intervenciones internacionales que las posiciones mantenidas por Washington y sus aliados desde el final de la Guerra Fría. Esta creciente confianza de las autoridades chinas para promover internacionalmente sus valores ha alcanzado un nuevo hito en el reciente congreso nacional del PCC cuando Xi presentó explícitamente a China como un posible modelo, incluso en el ámbito político, para otros países que quieran profundizar en su desarrollo socioeconómico y mantener su independencia: “Confiamos plenamente en nuestra capacidad para maximizar las fortalezas y los rasgos distintivos de la democracia socialista china y contribuir al avance político de la humanidad”.

Los esfuerzos de China por incrementar su perfil internacional también están siendo especialmente notables en **Asia Oriental**. Es previsible que Pekín continúe profundizando en esta línea, teniendo en cuenta que su área de vecindad es el espacio de actuación prioritario de la política exterior de Xi Jinping, que ahí se concentran los

mayores desafíos geoestratégicos de China, y que la iniciativa de acción exterior más ambiciosa de Xi, la Franja y la Ruta, está en una fase inicial de implementación. China está aumentando su influencia en la región mediante una estrategia multidimensional en la que destaca el aumento sustancial de sus vínculos comerciales y financieros con sus vecinos. Mientras que Donald Trump retira a EEUU del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y utiliza una retórica proteccionista, Xi Jinping lidera iniciativas multilaterales que promueven el libre comercio y la conectividad en la región, como la Asociación Económica Comprensiva Regional, la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras. Asimismo, Pekín ha aumentado de manera muy notable el volumen de su inversión directa en muchos de los países de su entorno y ofrece una cuantiosa financiación a varios de sus vecinos mediante canales bilaterales. En el sudeste asiático, esto ya no sólo se traduce en una influencia sustancial en países fronterizos, y relativamente pequeños y poco desarrollados, como Laos y Camboya, sino que desde finales de 2016 se está extendiendo a países tradicionalmente próximos a EEUU como Filipinas, Malasia y Tailandia, e incluso más recientemente a Singapur, que a finales de junio acordó con China profundizar su cooperación con la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y profundizar en su nivel de integración económica a través de un acuerdo de libre comercio bilateral y de la Asociación Económica Comprensiva Regional.

En cuanto la política de Xi hacia **Taiwán**, se muestra dispuesto a negociar con la presidenta Tsai Ing-wen, pero sólo si ésta reconoce el denominado consenso de 1992, que, desde la óptica de Pekín, implica el reconocimiento de que existe una única China, de la que también formaría parte Taiwán. Dado que la presidenta taiwanesa no está dispuesta a aceptar este principio, que apoyan la mayoría de los taiwaneses (56%), pero rechaza una inmensa mayoría de sus votantes (80%), lo más probable es que Pekín siga manteniendo una presión moderada sobre ella. En este proceso Pekín seguirá usando elementos de presión económica, como el volumen de turistas continentales a Taiwán, y reduciendo el espacio diplomático de Taipéi, que, probablemente, seguirá viendo cómo merma el número de países con los que mantienen relaciones diplomáticas oficiales y su capacidad para participar en foros internacionales.

Conclusión

Las crecientes capacidades de China, unidas al cuestionamiento de la globalización que se está haciendo desde varias de las potencias tradicionales, (especialmente por parte de la Administración Trump), y a la disposición de Xi Jinping para que China asuma un mayor protagonismo dentro de la comunidad internacional, hacen que la influencia de Pekín se deje sentir cada vez con más fuerza a lo largo y ancho del planeta. Esta tendencia se acentuará durante el segundo mandato de Xi al frente del PCC, salvo que China sufra una profunda crisis interna, que ahora mismo parece inverosímil. Frente al fuerte consenso existente en torno a este análisis cuantitativo, el impacto de la creciente influencia internacional de China es mucho más ambivalente desde una óptica cualitativa, pues la política exterior de Xi Jinping combina una mayor disposición a contribuir al mantenimiento de los bienes públicos globales y a colaborar con actores de otros países con una mayor asertividad a la hora de defender sus intereses nacionales.

Estas contradicciones en la política exterior china son fruto de las discordancias existentes entre las dos principales fuentes de legitimidad del régimen de Pekín. A finales de los 70 Deng Xiaoping sustituyó el ideario revolucionario, que había perdido predicamento incluso entre la cúpula del partido, por el desarrollo económico como la principal justificación del monopolio del PCC sobre el poder político. Tras la supresión del movimiento de Tiananmén, y en plena crisis del comunismo internacional, este énfasis desarrollista se vio complementado con una intensa campaña de adoctrinamiento nacionalista.

Desde inicios de los años 90 los líderes chinos han cultivado ambas fuentes de legitimidad para reforzar su popularidad, que es mucho mayor hoy de lo que era entonces. Esto fomenta dos lógicas de actuación en su acción exterior que pueden resultar contradictorias. Por un lado, el desarrollo económico de China sigue estando muy supeditado al mantenimiento de un orden internacional pacífico y de buenas relaciones con otros Estados, con los que China mantiene unos estrechos vínculos comerciales y financieros. Por otro lado, la difusión del nacionalismo, unida a unas mayores capacidades de China, hacen que cada vez sean más las voces que demandan una actitud firme en las crisis internacionales que sacuden periódicamente las relaciones de China con el exterior, especialmente con EEUU y aquellos países con los que mantiene contenciosos territoriales.

Si, como desarrollamos en el apartado anterior, atendemos a la forma en que Xi Jinping está intentado aprovechar las oportunidades que presenta para la política exterior china la llegada de Trump a la Casa Blanca, lo más probablemente es que en el próximo lustro la China cooperativa se siga imponiendo en términos generales a la China beligerante. Esto podría cambiar si Xi Jinping optase por apelar a un nacionalismo confrontacional para apuntalar su popularidad, ya fuese como respuesta a un deterioro agudo de las condiciones socioeconómicas en China, como reacción frente a intentos de modificar el *statu quo* por parte de otros actores protagonistas en escenarios tan sensibles como el Estrecho de Taiwán, los mares de China Meridional y de China Oriental, y la Península de Corea, o en un intento de perpetuarse en el poder. Por consiguiente, lo más factible es que China siga profundizando hasta 2022 en una política exterior asertiva y fundamentada en la cooperación, pero cada vez menos temerosa de entrar en conflicto para defender sus intereses.