

La política exterior de Xi Jinping tras el 20º Congreso: ¿podrá mantener Xi su hoja de ruta?

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

Tema

Se analizan las líneas maestras de la política exterior china para el próximo lustro, que acaban de ser expuestas por Xi Jinping en el XX Congreso del Partido Comunista de China.

Resumen

Xi Jinping plantea una línea continuista para su política exterior, sustentada en un significativo desarrollo de las capacidades materiales de China para defender de manera asertiva sus intereses nacionales en la arena internacional. Además de identificar las líneas maestras de la política exterior de Xi y hacer un balance de su desempeño hasta el momento, también se presentan posibles escenarios de evolución en temas clave como la rivalidad con Estados Unidos y sus aliados, su alineamiento con Rusia, sus relaciones con el Sur global y su estrategia hacia Taiwán.

Análisis

Tras el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCC) publicamos un análisis sobre la política exterior de Xi Jinping en octubre de 2017, subrayando su vocación de conferir a China un papel central dentro de la comunidad internacional. Cinco años después, una vez confirmado que Xi Jinping disfrutará al menos de un mandato más al frente del Partido, en el presente análisis resumimos los ejes de la política exterior que ha desarrollado hasta el momento, hacemos balance de la misma y perfilamos cuáles son las líneas maestras que podría seguir en los próximos años.

A la luz del balance acrítico en materia de política exterior que presentó Xi ante el XX Congreso Nacional del Partido, lo más plausible es que en los próximos años mantenga una línea continuista en su política exterior, sustentada en un significativo desarrollo de las capacidades materiales de China para defender de manera asertiva sus intereses nacionales en la arena internacional. Además de identificar las líneas maestras de la política exterior de Xi y hacer un balance de su desempeño hasta el momento, también se presentan posibles escenarios de evolución en temas clave como la rivalidad con EEUU y sus aliados, su alineamiento con Rusia, sus relaciones con el Sur global y su estrategia hacia Taiwán.

Una China más influyente y asertiva

Xi ha apostado durante su segundo mandato de manera decidida por aumentar el perfil internacional de China apoyándose en sus crecientes capacidades, económicas, diplomáticas y militares. Entre 2012 y 2021 el tamaño de la economía China se ha

duplicado, con un crecimiento de 8,5 billones de dólares, lo que supera el tamaño conjunto de la tercera y la quinta economías del mundo: Japón y el Reino Unido. El presupuesto militar de China prácticamente también se ha doblado en este periodo, hasta alcanzar los 293.000 millones de dólares según el *Stockholm International Peace Research Institute*; y ha aumentado sustancialmente la cantidad y sofisticación de su fuerza aérea, naval, misilística y nuclear, así como su capacidad para realizar operaciones en el espacio y el ciberespacio. China además ha desplegado la red de embajadas y oficinas de representación más extensa en el mundo.

Esto se ha materializado de forma ambivalente tanto en un mayor protagonismo en el mantenimiento de los bienes públicos globales y en la colaboración con actores de otros países como en una mayor asertividad a la hora de defender sus intereses nacionales. China ha desempeñado un papel central en el desarrollo del régimen internacional contra el cambio climático y en la lucha contra el COVID-19. También ha aumentado notablemente sus contribuciones voluntarias dentro del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en instituciones centradas en desarrollo y en misiones de paz. Esta importante contribución financiera dentro de los organismos internacionales unida a la red de asociaciones le ha valido a China, por ejemplo, para conseguir que funcionarios chinos presidan a la vez cuatro agencias especializadas de Naciones Unidas (la Organización para la Alimentación y la Agricultura, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Unión Internacional de Telecomunicaciones), mientras que ningún otro país preside a la vez más de una de estas agencias.

A la hora de buscar socios para defender sus intereses en la arena internacional, el servicio exterior chino ha sido muy activo en el impulso de una diplomacia de asociaciones, que le ha permitido pasar de 72 asociaciones bilaterales con otros países y con organizaciones regionales en 2014 a 112 asociaciones en 2020. China también ha avanzado en el desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, a la que se han vinculado iniciativas por valor de casi un billón de dólares, y de bancos de desarrollo multilaterales con sede en este país: el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y el Nuevo Banco de Desarrollo. Lo mismo sucede con varias plataformas regionales de cooperación como las Cumbres China-ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental); el Foro para la Cooperación entre China y África, el Foro China-(CELAC) Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; Cooperación entre China y los Países de Europa Central y Oriental; y el Foro de Desarrollo Económico y Cooperación China-Países Insulares del Pacífico.

En cuanto a la mayor asertividad de la política exterior china, se percibe una creciente tolerancia de las autoridades a entrar en crisis con otros actores para defender sus intereses. Esto no solo se manifiesta de forma discursiva, como en la intervención de Xi en la ceremonia conmemorativa del centenario de la fundación del PCC, sino también con acciones concretas contra otros actores. Así lo evidencia, por ejemplo, el número de intrusiones de aviones chinos en las zonas de identificación aérea establecidas por algunos de sus vecinos; la militarización de zonas en disputa del mar del Sur de China por parte del Ejército Popular de Liberación (EPL); o la mayor frecuencia del uso de la coerción económica por parte de China y el aumento de los supuestos en los que ejerce este tipo de presión, que ya no están limitados a la soberanía y a la seguridad.

La confrontación con EEUU y sus derivadas

Xi Jinping propuso al principio de su mandato un “nuevo modelo de relaciones entre grandes potencias” que implicaba un reconocimiento mutuo entre EEUU y China de los intereses nacionales fundamentales del otro, partiendo de la premisa de que ninguno puede derrotar al otro. De esta manera, Pekín aspiraba a que EEUU continuara con su tradicional política de compromiso con China y a minimizar la intervención norteamericana en sus asuntos internos y en la seguridad de Asia Oriental. Esto permitiría a China continuar con su acelerado proceso de desarrollo, avanzar sus posiciones en los diferentes contenciosos territoriales que mantiene con sus vecinos y proyectarse como posible líder regional.

Ni Trump ni Biden han aceptado esta fórmula para relacionarse con China y los elementos de rivalidad y contención en la política norteamericana hacia China se han hecho mucho más patentes en los últimos cinco años. La introducción de elementos de contención selectiva en la estrategia china de EEUU parece haber llegado para quedarse, particularmente los vinculados a tecnologías y sectores estratégicos o a violaciones masivas de los derechos humanos. Esto es interpretado desde China como un intento del hegemon por mantener su posición de privilegio. La respuesta de Xi no está siendo acomodarse a las inquietudes que se le plantean desde Washington, sino aumentar el poder nacional de China para reducir la capacidad de influencia de EEUU, especialmente dentro de su territorio y en su vecindad. Asimismo, China también está reorientando progresivamente sus actividades económicas internacionales para reducir su riesgo de sobredependencia de EEUU y sus aliados; y reforzado sus asociaciones con países antagónicos a Washington.

La diversificación de los vínculos económicos de China con los países asiáticos y el Sur global a expensas del bloque euroatlántico es particularmente evidente con aquellos que participan activamente de la Iniciativa de la Franja y la Ruta y/o forman parte de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés). Las importaciones chinas de los países de la RCEP son más del doble que las que recibe desde EEUU y la UE y la ASEAN se ha convertido en el principal socio comercial de China desde 2020. En cuanto a sus asociaciones para contrapesar a EEUU, destaca la que ha profundizado con Rusia, como ha quedado evidenciado en el manifiesto conjunto que publicaron a principios de febrero de este año y tras la posterior invasión rusa de Ucrania. El principal pilar de esta asociación es su rechazo a la influencia internacional de Occidente y la presión que ejerce estos regímenes. Otras asociaciones importantes para China son la que ha establecido con Irán y con otros grandes proveedores de hidrocarburos como Angola, Arabia Saudí y Venezuela.

El estrecho de Taiwán

Dado que el estrecho de Taiwán es el escenario más probable para un conflicto bélico entre China y EEUU, es necesario analizar con cierto detalle cómo ha evolucionado la política de la RPC hacia Taiwán bajo el mandato de Xi Jinping. Aunque veremos que ha habido cambios significativos, los pilares de la política de Pekín hacia Taipéi no se han alterado. Xi sigue manteniendo como principal objetivo la integración pacífica de la isla dentro de la RPC, que espera conseguir gracias a una reconfiguración de los equilibrios de poder militares y económicos de China *vis-à-vis* EEUU y Taiwán. Este desarrollo

socioeconómico y militar de China no solo pretende disuadir a los taiwaneses de avanzar hacia la independencia *de iure* y a EEUU de intervenir militarmente en la zona, sino que, en su dimensión socioeconómica, también ofrece incentivos a los taiwaneses a favor de la integración con China. Además, Xi Jinping sigue manteniendo una visión a largo plazo para alcanzar una eventual unificación con Taiwán sin marcar explícitamente ningún plazo para alcanzarla. A diferencia de lo que hiciera Jiang Zemin en 2004, cuando señaló 2020 como fecha límite, Xi lo más que ha hecho ha sido vincular implícitamente la “reunificación completa de China” con el “rejuvenecimiento de la nación china” y el centenario de la fundación de la RPC en 2049.

En cualquier caso, bajo el liderazgo de Xi Jinping la política de China hacia Taiwán se ha vuelto más restrictiva y coercitiva como respuesta a varias tendencias que dificultan su control sobre Taiwán. Dentro de Taiwán destaca el retorno al poder del Partido Democrático Progresista y la reelección de Tsai Ing-wen para un segundo mandato; dentro de la RPC las protestas en Hong Kong, que ilustran a ojos de las autoridades chinas las dificultades para el control social generadas por un respeto excesivo a la idiosincrasia de la antigua colonia británica; y fuera de China, la intensificación de los vínculos políticos y militares de EEUU y algunos de sus aliados con Taiwán.

Esto ha derivado en una mayor presión para reducir la participación de la República de China dentro de la comunidad internacional y en una interpretación más restrictiva de la Política de Un País, Dos Sistemas, que modula el nivel de autonomía que pudiera mantener Taiwán y los derechos de su población en función del grado de cooperación que mantuvieran con Pekín. Esto último supone prácticamente *de facto* que Taiwán no podría mantener su sistema político democrático si se integrase con China siguiendo la interpretación del modelo de Un País, Dos Sistemas propuesta por Xi. Además, en los últimos años ha habido un uso constante de las crecientes capacidades militares de China para presionar a Taiwán, por ejemplo, con frecuentes incursiones de aviones de combate en su zona de identificación aérea y más recientemente también a terceros países para que no intervengan en el Estrecho de Taiwán. El ejemplo más reciente ha sido la cuarta crisis del estrecho de Taiwán durante la cual China ha lanzado cuatro misiles que han sobrevolado Taiwán y cinco a aguas dentro de la zona económica exclusiva de Japón y anunciado que a partir de ahora va a desarrollar regularmente maniobras al este de la línea mediana del estrecho de Taiwán.

Balance del segundo mandato

Aunque no cabe duda que las capacidades materiales de China han aumentado sustancialmente en todos los ámbitos durante el último lustro y que ha conseguido ejercer un control operativo sin precedentes en el mar del Sur de China, mucho menor ha sido su éxito a la hora de moldear un entorno internacional favorable. En estos años se ha endurecido la posición de EEUU y sus aliados hacia China, que coordinan sus estrategias hacia este país con una intensidad sin precedentes. Así se refleja a nivel bilateral entre EEUU y la UE y a nivel multilateral dentro de la OTAN, que está intensificando la cooperación con sus socios de Asia-Pacífico y cuyo nuevo concepto estratégico incluye por primera vez a China. Por no hablar del establecimiento de la AUKUS, una nueva alianza militar en la región liderada por EEUU. Es más, esta tendencia no parece que vaya revertirse en el corto plazo, teniendo en cuenta el

hundimiento de la imagen de China en los países occidentales, que está en mínimos históricos debido a la pandemia, el deterioro de los derechos humanos en China y el posicionamiento de este país ante la invasión rusa de Ucrania. Esto incluso se está plasmando a nivel institucional en el debilitamiento de los marcos de cooperación de China con estos países, por ejemplo, el número de países europeos participantes en la Cooperación entre China y los Países de Europa Central y Oriental ha bajado de 17 a 14 con las salidas de Lituania, Estonia y Letonia.

Con relación al Sudeste asiático, frecuentemente presentado como escenario central de la rivalidad geoestratégica entre EEUU y China, la intensificación de los vínculos económicos y sociales de China con estos países, combinada con la consolidación de su control sobre parte importante del mar del Sur de China, es un éxito evidente de su diplomacia. Sin embargo, esto no ha servido para poder consolidar en estos años el concepto de seguridad para Asia presentando por Xi Jinping en 2014, que puede interpretarse como una especie de doctrina Monroe china orientada a minimizar la influencia de actores extrarregionales en la seguridad de Asia. No solo EEUU y sus aliados, sino también actores afines a China, como Rusia, han continuado desarrollando sus vínculos militares con países de la región como India y Vietnam con los que China tiene disputas territoriales abiertas. Incluso los propios medios oficiales chinos tienen dificultades evidentes para mostrar la teórica aceptación en Asia de la visión de Xi para la región, como evidencia esta pieza de la agencia oficial de noticias Xinhua. La influencia de China en su región puede que se haya exagerado. Un país como Camboya, cuya sobredependencia de China ha hecho que sea frecuentemente identificado como su principal aliado dentro de la ASEAN, (hasta el punto de poner en peligro la cohesión dentro de la organización y de ser identificado como una “colonia china”), ha votado a favor de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas condenando a Rusia tanto el 2 de marzo como el 12 de octubre de este año.

Tampoco parece que esté encontrando especial eco la reciente propuesta de China para presentarse como adalid de la seguridad global. La Iniciativa de Seguridad Global, presentada este abril por Xi en el Foro de Boao para Asia, intenta ganar apoyos en un espacio multilateral para impulsar los mismos principios que ha intentado desarrollar bilateralmente con EEUU mediante el “nuevo modelo de relaciones entre grandes potencias” y regionalmente mediante el Nuevo Concepto de Seguridad Asiática. Desde Pekín se subraya una vez más, ahora en el contexto de la agresión rusa contra Ucrania, la conveniencia para el conjunto de la comunidad internacional de eliminar del orden internacional elementos que considera centrales para el mantenimiento de la hegemonía estadounidense como son la formación de alianzas, la injerencia en los asuntos de otros países y el uso de sanciones unilaterales.

Además, China está teniendo dificultades para establecer bases navales fuera de sus fronteras, lo que es un elemento fundamental para convertirse en una potencia marítima. Desde la apertura en Djibouti en 2016 de su primera base militar internacional, China no ha sido capaz de establecer ninguna otra, a pesar de las múltiples conjeturas sobre el interés chino en abrir bases militares en países como Afganistán, Bangladesh, Camboya, Guinea Ecuatorial, Islas Solomon, Myanmar, Pakistán, Sri Lanka o Tayikistán.

A esto se añade que muchos países que han firmado memorandos de entendimiento con China sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta no los han desarrollado o no tienen interés en renovarlos. En este contexto no es de extrañar que la Iniciativa de la Franja y la Ruta haya perdido protagonismo en los discursos de los líderes chinos, incluyendo el propio Xi Jinping, al que durante mucho tiempo se le identificó personalmente con este proyecto. Parece que las múltiples críticas que ha recibido esta iniciativa, especialmente por sus problemas de sostenibilidad ecológica, climática, financiera y social, ha llevado a las autoridades chinas a plantear un nuevo concepto: la *Iniciativa de Desarrollo Global*. Lanzada por Xi durante su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2021, no está suscitando las mismas expectativas que despertó la Iniciativa de la Franja y la Ruta en sus primeros años.

En cuanto a Taiwán, el número de países que mantienen relaciones diplomáticas oficiales con la República de China está en mínimos históricos, con apenas 13. Sin embargo, cada vez es menor el porcentaje de la población de Taiwán que se identifica como china y que se muestra favorable a la unificación con el continente. Asimismo, EEUU lleva desde la época de la Administración Trump erosionando su Política de Una Sola China sin que Pekín pueda evitarlo y varios actores internacionales relevantes, entre ellos la UE, están buscando vías para potenciar sus vínculos con Taiwán. La publicación de un libro blanco sobre Taiwán por parte del gobierno chino, justo después de la visita de Nancy Pelosi a la isla, y el énfasis que puso sobre Taiwán el ministro de Exteriores Wang Yi en la *Asia Society* un mes después evidencian tanto la centralidad de este tema en la agenda bilateral con Washington como el descontento del gobierno chino por la evolución de la política estadounidense hacia la isla.

¿Qué podemos esperar de la política exterior china?

Xi Jinping ha hecho una evaluación muy positiva de su política exterior en el informe que ha presentado en el XX Congreso del Partido. Por tanto, no es esperable que las autoridades chinas vayan a modificarla sustancialmente de forma proactiva. En principio, durante su tercer mandato Xi va a seguir desarrollando una política exterior orientada a maximizar tres elementos: las capacidades económicas, tecnológicas y militares de China; la influencia internacional de China; y la posición de poder del propio Xi dentro del régimen. Los dos primeros elementos tienden a reforzarse entre sí, pero el tercero puede presentar contradicciones significativas, como ya ha evidenciado la política exterior de Xi durante la última década, combinando una mayor disposición que sus predecesores al mantenimiento de los bienes públicos globales y la intensificación de la cooperación con actores de otros países con una creciente asertividad a la hora de defender sus intereses nacionales, incluyendo el uso de la *coerción económica* y de la *fuerza militar*. Este desarrollo de la política exterior de Xi durante su tercer mandato al frente del PCC, va a estar muy condicionado por la evolución de la economía china, la competencia geoestratégica con EEUU, y la situación en el estrecho de Taiwán. En ninguno de los tres casos, las previsiones son particularmente halagüeñas para Xi y el nivel de incertidumbre es mucho mayor que hace cinco años.

Respecto a Taiwán, es previsible que la situación siga evolucionando de manera que se reduzcan las posibilidades de reunificación bajo los términos dictados desde Pekín. EEUU muy posiblemente seguirá estrechando sus vínculos políticos y militares con

Taiwán. Aquí habrá prestar especial atención a la eventual aprobación de la *Taiwan Policy Act*. Además, el Partido Democrático Progresista muy probablemente vencerá en las elecciones presidenciales de 2024, y el nuevo presidente podría ser más confrontacional con Pekín que la presidente Tsai, quien no podrá presentarse a la reelección. Posiblemente preparándose para ese escenario, Xi abre la puerta en su informe a realizar “consultas extensas y profundas sobre las relaciones a través del estrecho y la reunificación nacional con personas de todos los partidos políticos, sectores y estratos sociales en Taiwán...”

En cualquier caso, lo más plausible es que Pekín no logre en ese contexto avances significativos en sus posiciones y Xi siga usando medidas coercitivas de presión que forman parte de su estrategia de “reunificación pacífica”. Por un lado, para influir en la opinión pública y en las autoridades taiwanesas para que se muevan hacia posiciones políticas aceptables para Pekín. Por otro, para intentar disuadir a las autoridades políticas de otros países de intensificar sus vínculos con la isla. Por tanto, aunque es previsible un deterioro de la situación en el estrecho de Taiwán, es prematuro apuntar a un intento de invasión por parte de China. El EPL tendría que realizar la invasión anfibia más lejana y masiva de la historia si quisiera conquistar Taiwán y para ello tendría que realizar con bastante antelación múltiples preparativos que serían fácilmente observables desde el exterior y de los que no hay indicios por el momento. Además, el gobierno chino puede usar múltiples vías de presión sin recurrir a una invasión. Incluso si nos centramos solo en aquellas que implican el uso de la fuerza, además de nuevos ejercicios militares, se podrían lanzar ofensivas contra las islas que controla el gobierno de Taipéi cerca de las costas de China o bloquear puertos taiwaneses.

Las perspectivas de crecimiento económico de China, descontando el año 2020, son las más pesimistas desde 1990, debido a los efectos de su estrategia contra el COVID, al envejecimiento y decrecimiento demográfico, al creciente endeudamiento y al estancamiento de la productividad. Si, como parece, se mantiene la política de COVID-cero, la economía previsiblemente crecerá a un ritmo significativamente inferior al anterior a la pandemia. Tendencia que será más acusada si las tensiones con EEUU y sus aliados se materializan en nuevas restricciones comerciales y financieras.

Aunque desde Pekín se espera que la disfuncionalidad del sistema político estadounidense pueda jugar a su favor, y esto no es ni mucho menos descartable, lo cierto es que la estrategia de la Casa Blanca hacia China incluye cada vez más elementos de contención, que dificultan el desarrollo de China. Biden está adoptando como propias herramientas de la Administración Trump hacia China, lo que ilustra la velocidad con la que se ha consolidado el consenso interpartidista en EEUU a favor de limitar las relaciones con China para intentar mantener el liderazgo internacional estadounidense. Valgan de ejemplo las nuevas restricciones impuestas a las exportaciones de tecnología en los campos de la inteligencia artificial y los semiconductores días antes de la apertura del XX Congreso del PCC. Es más, un eventual retorno de Trump a la Casa Blanca muy posiblemente tensaría aún más las relaciones con China a tenor de cómo evolucionó su estrategia hacia este país al final de su mandato, al que se empezó a identificar como una amenaza existencial para EEUU.

Cuanto más adverso sea el contexto que al que se enfrente China para profundizar en sus relaciones con EEUU y sus aliados, más incentivos tendrá para estrechar lazos con el resto de la comunidad internacional. Es previsible, por tanto, que las autoridades chinas sigan apostando por intensificar los vínculos con Rusia y con el Sur global, especialmente en su vecindad. En cuanto a Rusia, esto difícilmente llegará a cristalizar en una alianza militar, debido fundamentalmente a las diferentes prioridades geoestratégicas que tienen y el enorme coste que podría implicar para China. El informe de Xi ante el XX Congreso Nacional del Partido apunta en esa línea al indicar que el EPL debe ganar “guerras locales” (*júbù zhànzhēng*), lo que no parece ajustarse a ningún tipo de intervención bélica en Europa. Esto es importante porque en algunos documentos previos, incluido el último libro blanco del EPL, de 2019, se había eliminado el matiz de regional o local, utilizado frecuentemente durante los mandatos de Xi para delimitar el tipo de conflicto bélico para el que se tiene que preparar el ejército chino.

La gran pregunta en relación con los países en vías de desarrollo es saber qué músculo financiero va a tener China para seguir impulsando esas relaciones en un previsible escenario de deceleración económica. Nótese que en el informe que presentó Xi en el XX Congreso, apenas se menciona dos veces la iniciativa de la Franja y la Ruta y una la Iniciativa de Desarrollo Global.

Ya no podemos dar por hecho que la economía China crecerá a un ritmo significativamente superior al del resto de las grandes economías del mundo y que superará a la estadounidense. Si la ralentización de la economía China detonara tensiones socioeconómicas severas dentro de China, Xi podría optar de manera táctica por variar su política exterior retornando a un perfil más bajo como hiciera Deng Xiaoping al final de la Guerra Fría o en sentido contrario potenciando un nacionalismo irredentista. De lo contrario, salvo que tuviera que reaccionar a cambios sustanciales en el *statu quo* en su periferia o vecindad, lo más probable es que Xi profundice en su tercer mandato en las líneas directrices de la política exterior que ha implementado hasta ahora, basada en modificar a favor de China la relación de fuerzas con el resto de las potencias para poder imponer sus intereses nacionales, aunque para ello tenga que recurrir a la coerción.