

REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 63.  
**La nueva China**

La política exterior china en la era de la globalización  
Fernando Delage

# La política exterior china en la era de la globalización

Fernando Delage\*

## RESUMEN

El cada vez mayor poder económico chino está transformando el perfil internacional y la percepción del mundo de la República Popular China. Aunque el cambio es gradual, hay indicios tanto de una nueva manera china de interpretar las relaciones internacionales como de un mayor activismo diplomático en su política hacia otros países de Asia. Partiendo de esta premisa, el autor analiza las relaciones de China con las grandes potencias mundiales, especialmente Estados Unidos, y los países de su entorno.

*Palabras clave:* China, relaciones internacionales, política exterior, Estados Unidos, Asia.

El acceso de una nueva generación al poder tras el XVI Congreso del Partido Comunista Chino (PCCh) en noviembre de 2002 y el impacto de la adhesión –un año antes– a la Organización Mundial de Comercio (OMC), marcan un período de transición en el que las cuestiones internas absorben la atención de los dirigentes de la República Popular. El objetivo anunciado por Jiang Zemin en su último discurso como secretario general –cuadruplicar el PIB en 2020– y la consolidación de la clase media como pilar del PCCh orientarán la actuación de un Gobierno más preocupado por la estabilidad del sistema que por sus objetivos internacionales.

No se trata de desinterés por la política exterior; ocurre más bien que ésta viene condicionada por variables internas. Desde la perspectiva de Beijing, su estatus internacional y su seguridad externa derivan de su propia estabilidad nacional y del desa-

\*Subdirector de la revista *Política Exterior*  
fdelage@politicaexterior.com

rollo de su economía. Al buscarse un equilibrio entre el mantenimiento de la legitimidad del régimen frente a sus ciudadanos y su posición internacional a más largo plazo, la diplomacia china depende tanto de la evolución de la reforma económica, de la paz social o de la autoridad del Gobierno comunista, como del entorno exterior. La consecuencia es que la proyección internacional del gigante asiático avanzará en una determinada dirección, o en otra distinta, según se consolide el impulso reformista o bien tropiece éste con alguna crisis –financiera, social o política– en el camino<sup>1</sup>.

Otro rasgo de la diplomacia china puede explicar esa aparente indecisión internacional: su pasividad. Desde la fundación de la República Popular en 1949, China ha tenido una política exterior que puede calificarse como reactiva, al asumir durante varias décadas una función de pivote en la competencia estratégica entre otras potencias. Mao Zedong se situó primero junto a la Unión Soviética contra Estados Unidos y el mundo capitalista. Más tarde, el propio Mao se inclinó hacia Occidente para neutralizar la amenaza del “revisionismo soviético”. Aunque durante los años sesenta y setenta, sus líderes promovieron un modelo de orden internacional que hacía hincapié en la solidaridad con el Tercer Mundo, la política exterior china –como no podía ser de otro modo durante la Guerra Fría– operaba en un contexto básicamente determinado por otros.

Esa pasividad no parece haber desaparecido del todo: tal es la impresión al observar la actitud de Beijing con respecto a la guerra de Irak y la crisis nuclear planteada por Corea del Norte, asuntos a los que se hará referencia más adelante. Sin embargo, el marco en el que se formula la política exterior china se ha transformado radicalmente. También en el terreno de la diplomacia, Deng Xiaoping decidió abandonar los esquemas maoístas y buscar la modernización económica y militar de China mediante la asimilación de capital y tecnología extranjeros y evitando el alineamiento con unas u otras potencias.

De conformidad con ese pragmatismo, la posición internacional de China evolucionó a lo largo de los años noventa en la dirección de una creciente moderación y responsabilidad. Desde finales de la última década, Beijing ha mostrado una llamativa mejora en sus relaciones con Washington, en el acercamiento a otros países asiáticos y en la defensa de unos procesos multilaterales en los que anteriormente no creía. La prioridad del crecimiento y la realidad de la interdependencia desaconsejan probablemente cualquier otra alternativa. Pero al mismo tiempo, el cada vez mayor poder económico chino está transformando el perfil internacional de la República Popular y su propia percepción del mundo. Aunque es un cambio gradual, que no ha dado paso aún a una consistente doctrina estratégica, hay indicios tanto de una nueva manera china de interpretar las relaciones internacionales como de un mayor activismo diplomático en su política asiática.

## CHINA Y EL MUNDO

Ese nuevo enfoque coincide, no obstante, con el mantenimiento de las orientaciones de política exterior ya establecidas en su día por Deng Xiaoping y seguidas por Jiang Zemin. Los líderes de la cuarta generación, encabezados por Hu Jintao, seguirán las mismas tres prioridades: la consolidación del Estado chino, un objetivo que implica el mantenimiento del régimen comunista; la integridad territorial, que se refiere básicamente a la recuperación de Taiwán; y la búsqueda de un mayor prestigio y poder en la escena internacional. Los dirigentes chinos hablan de un “poder nacional global”, con una dimensión no sólo militar, sino sobre todo económica y política<sup>2</sup>. Tanto el contexto histórico de su diplomacia como la lectura que hace Beijing de la actual estructura del sistema internacional explican esos objetivos.

La historia alimenta la percepción china de que las amenazas externas han sido las responsables de su debilidad y sometimiento a las potencias. Superar la “humillación” que vivió el país desde las guerras del Opio a la creación de la República Popular, ha sido un objetivo compartido por todos los líderes chinos del siglo XX, desde Sun Yat-sen y Chiang Kai-shek a Mao, Deng y Jiang. Todos ellos han coincidido en que China debía mantener una posición de igualdad con otras grandes potencias y en lo injusto de un sistema internacional que le negaba su estatus. El objetivo es hoy una China plenamente integrada y que ocupe una posición destacada en el mundo.

Frente a la convicción de que sólo un Estado fuerte y unificado puede superar esa tendencia histórica a verse dominado por fuerzas extranjeras, fue Deng Xiaoping quien con mayor claridad comprendió que China necesitaba la tecnología y los mercados de Occidente para desarrollar su “riqueza y poder”. Mediante el crecimiento económico, China recuperaría con el paso del tiempo su antigua preeminencia. Pero los dirigentes chinos también se sienten vulnerables a las influencias ideológicas y culturales del exterior. Así, del mismo modo que —en la esfera interna— la reforma económica ha puesto en marcha un proceso que debilita la tradición centralista y autoritaria del Gobierno, Beijing hace frente a otra contradicción en su política exterior: cómo integrarse económicamente en el mundo sin perder su independencia política. Para los líderes chinos, “tanto los problemas de la nación como la mayoría de las posibles soluciones provienen del exterior”<sup>3</sup>. Uno de los instrumentos para afrontar ese reto es el nacionalismo.

Se trata de un nacionalismo pragmático cuyo “principal objetivo es construir un Estado-nación política, económica y culturalmente unido cuando las influencias extranjeras, sobre todo occidentales, están erosionando los propios fundamentos del Estado-nación”<sup>4</sup>. Es un nacionalismo, por tanto, instrumental que se refuerza reaccionando contra el mundo exterior y asimilándolo al mismo tiempo. Pero en último término, los líderes chinos han fomentado esta retórica nacionalista de cara a su opinión pública: es un esfuerzo dirigido a justificar el Gobierno del PCCh mediante el único valor —el patriotismo— compartido tanto por el régimen como por sus opositores<sup>5</sup>.

Además de esta clave histórica y política, los analistas chinos han reconocido que los cambios producidos en el sistema internacional exigían una reconsideración de su interpretación del mundo. Tras el fin de la Guerra Fría, muchos especialistas pensaron que se produciría una difusión de poder: Estados Unidos, Europa y Japón dominarían la economía internacional, mientras que Estados Unidos y Rusia controlarían los asuntos estratégicos y nucleares. Otros, sin embargo, temieron ya desde entonces que Estados Unidos pudiera convertirse en la única superpotencia, con una inclinación hacia el unilateralismo que perjudicara los intereses nacionales de China en cuestiones como Taiwán. A mediados de los años noventa se concluyó que el mundo no avanzaba hacia la multipolaridad en que habían confiado pero sí hacia nuevas formas de interdependencia, especialmente en la región del Asia-Pacífico<sup>6</sup>.

Esta manera de pensar se consolidó a finales de 1997 con la adopción de un “nuevo concepto de seguridad”. Tras asumir que las fuerzas de la historia habían barrido la mentalidad de la Guerra Fría, se defendía un esquema estratégico contrario a las alianzas militares y defensor de los mecanismos de cooperación como mejor medio para garantizar la paz y la seguridad internacionales. De este modo, y en contra de su tradicional escepticismo de los procesos multilaterales, China venía a reconocer su utilidad sin que ello significara, sin embargo, un completo abandono del realismo político. Beijing ha seguido desde entonces una estrategia que incluye: la mejora de las relaciones con sus vecinos a través de acuerdos fronterizos y medidas de confianza; la colaboración con Rusia para equilibrar la primacía norteamericana; y el desarrollo de una diplomacia regional orientada a crear un entorno estratégico en el que el sistema de alianzas de Estados Unidos deje de ser necesario<sup>7</sup>. Más recientemente, como consecuencia de las guerras de Kosovo, Afganistán e Irak y la confirmada unipolaridad norteamericana, así como de las implicaciones de su propio poder económico y del cambiante equilibrio asiático, la diplomacia china ha vuelto a redefinir su concepción del mundo.

Los cambios son perceptibles en el mismo lenguaje utilizado. Recuérdense, por ejemplo, los duros discursos de Beijing contra Washington hasta hace muy poco: ya se tratase de la guerra de Kosovo –durante la cual fue bombardeada la embajada china en Belgrado–, de la venta de armamento a Taiwán o de la presión en materia de democracia y derechos humanos, China denunciaba sistemáticamente la “hegemonía y política de poder” (*hegemonism and power politics*) de Estados Unidos. Estos términos han desaparecido de los documentos oficiales chinos; es revelador, en particular, por su tono y su insistencia en la cooperación como base de la política de seguridad, el último *Libro Blanco de Defensa*<sup>8</sup>. Igualmente llamativo es el bajo perfil mantenido por Beijing durante las crisis de Irak y de Corea del Norte. Si China se opuso tajantemente a la guerra de Kosovo por la ausencia de una autorización explícita del Consejo de Seguridad –de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas–, en el caso de Irak ha insistido en el papel de la ONU pero no presentó ninguna iniciativa ni se sumó a las declaraciones

conjuntas de Francia, Alemania y Rusia, también contrarios a una intervención militar. En cuanto a Corea del Norte, China actúa discretamente pero ha rechazado un mayor protagonismo hasta la fecha.

Parece pues que ni el crecimiento económico ni la estabilidad política de las dos últimas décadas han hecho que el país abandone su característica pasividad diplomática. Sin embargo, no puede perderse de vista que ese bajo perfil es coherente con la política exterior que quiere tener China y con sus circunstancias internas. Cuando la influencia de Estados Unidos se vio reforzada tras el fin de la Guerra Fría y su victoria en la guerra del Golfo, hubo dirigentes chinos que presionaron a favor de una campaña ideológica contra Occidente. Deng logró no obstante imponer los principios que ya había formulado en 1989 tras los incidentes de Tiananmen: “Observar los acontecimientos con sobriedad, mantener nuestras posiciones, afrontar los desafíos con calma, ocultar nuestras capacidades y aguardar el momento oportuno, permanecer libre de ambiciones, no reclamar nunca el liderazgo”. La estrategia podrá parecer engañosa, pero responde al objetivo central de mantener un entorno exterior que permita el desarrollo económico con las menores dificultades posibles.

Más allá de esa premeditada pasividad, sin embargo, Beijing parece haber abandonado los “cinco principios de la coexistencia pacífica”, base de su política exterior desde 1954. La insistencia en esos principios –especialmente en el respeto a la soberanía e integridad territorial y la no interferencia en los asuntos internos de otros– se traducía en una posición de distanciamiento que hoy parece insostenible. Los líderes chinos asumieron estos principios en su día para reforzar sus relaciones con países neutrales como la India y Birmania y acercarse a aquellas otras naciones asiáticas con minorías chinas y guerrillas comunistas, inquietas por las intenciones de Beijing. Posteriormente, los cinco principios sirvieron de alternativa al concepto de orden mundial defendido por Occidente, insistiendo en la igualdad de los estados a la hora de establecer normas internacionales y la infranqueable soberanía de todos ellos.

¿Cuál es el motivo de esta evolución? La razón fundamental es que, como consecuencia de la creciente integración china en la economía mundial, los intereses se imponen progresivamente sobre la ideología. El comercio exterior como porcentaje del PIB pasó del 9,8% en 1978 al 44,7% en 2001. Entre 1980 y 2000, China ha acumulado un total de 309.000 millones de dólares en inversiones extranjeras directas (el 95% de esa cifra –284.000 millones– entre 1993 y 2000). En 2002, China fue el mayor receptor mundial de inversiones extranjeras (53.000 millones de dólares, que se sumaban a los 41.000 millones de 2001 y los 40.000 millones recibidos en 2000) y tuvo un superávit comercial de 103.000 millones de dólares sólo con Estados Unidos, país que absorbe más de la cuarta parte de sus exportaciones y le proporciona transferencias de tecnología. El resultado es que si la economía china es hoy la gran beneficiaria de la globalización, también se ha visto sujeta a una dependencia creciente del exterior.

Lo mismo ocurre en cuanto a la energía: China importa el 30% de sus necesidades de petróleo y más de la mitad de esa cifra procede de Oriente Próximo. Esta clave energética explica algunos de sus intereses: si Estados Unidos va a influir en el precio y distribución del petróleo iraquí, resulta evidente para Beijing –que hacia 2030 importará el 84% del petróleo que consume– que es mejor no enfrentarse a Washington<sup>10</sup>.

Otras indicaciones de una posible transformación en la orientación internacional de China serán detalladas más adelante al examinar su política hacia Estados Unidos y Asia. Pero uno de los hechos más significativos es que Jiang Zemin declarara en 2001 –en su discurso con ocasión del 80 aniversario de la fundación del PCCh– que la tarea de superar la humillación histórica de China había concluido con éxito. La modernización económica y militar en la era posmaoísta y la consecución de símbolos de poder y estatus –miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, adhesión a la OMC, anfitrión de la cumbre del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) en 2001 y de los Juegos Olímpicos en 2008– han dado a Beijing una mayor confianza y seguridad en los asuntos internacionales. Su participación como observador en la reunión del G-8 en Evian (Francia) en junio de 2003, después de rechazar durante años las invitaciones para asistir a las cumbres del grupo, es un notable indicio de esa transformación. A pesar de los riesgos de una mayor dependencia del exterior, la integración de China en la economía global no sólo ha mejorado su posición internacional sino que, al mismo tiempo, le ha revelado la existencia de nuevas formas de canalizar su poder.

## LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

La relación bilateral entre China y Estados Unidos es probablemente la más compleja del sistema internacional<sup>11</sup>. La capacidad económica y militar china harán de la República Popular un potencial rival de la hegemonía norteamericana.

El presidente George W. Bush llegó a la Casa Blanca con la intención de reducir el protagonismo que China había tenido en la política exterior de la administración Clinton. Durante la campaña electoral de 2000, Bush no dejó de referirse a la República Popular como “competidor estratégico” y a la necesidad de crear un nuevo equilibrio en Asia centrado en sus aliados tradicionales, Japón y Corea del Sur. Apenas dos meses después de acceder a la presidencia, el choque de un avión espía norteamericano (EP-3) con un caza chino sobre la isla de Hainan estuvo a punto de provocar un grave enfrentamiento entre ambos países. El incidente mostró pronto, sin embargo, que ninguna de las partes deseaba un deterioro en sus relaciones: Washington dejó de definir a China como “competidor” y Beijing abandonó su retórica contraria al “hegemonismo” norteamericano.

Si la crisis del EP-3 reveló los riesgos de una confrontación entre China y Estados Unidos, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 proporcionaron las bases para el acercamiento<sup>12</sup>. La preocupación norteamericana sobre la emergencia china —como se verá— no ha desaparecido, pero ha quedado subordinada a la guerra contra el terrorismo. Beijing, que vio la oportunidad de construir sobre un marco más amplio sus relaciones con Washington, ha mantenido desde esa fecha una relación positiva: votó a favor de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad contra el terrorismo, envió una delegación de expertos en contraterrorismo a Estados Unidos, reforzó la seguridad en su frontera con Afganistán y congeló depósitos bancarios vinculados a organizaciones extremistas. Al mismo tiempo permitió como anfitrión que la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Shanghai (octubre 2001) centrara su agenda en el terrorismo. Por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, durante la cual Beijing y Washington coincidieron en su oposición a la URSS, había una cuestión de seguridad en la que ambos países podían trabajar juntos.

Esa cooperación responde, con todo, a intereses de Beijing: China quiere aparecer como miembro responsable de la comunidad internacional, comparte con Estados Unidos una preocupación por la estabilidad de Asia Central y meridional —especialmente en relación con Pakistán, cuyo programa nuclear contó con ayuda china— y tiene su propio problema terrorista en la región de Xinjiang. Por lo demás, pese a su actitud de colaboración, Beijing observa con inquietud cómo Estados Unidos ha reforzado su alianza con Japón, estrechado sus relaciones con la India, renovado sus relaciones de defensa en el Sureste asiático y establecido bases en Asia Central.

El cambio en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia también representa un desafío para la política exterior china. Beijing construyó gradualmente una estrategia de acercamiento a las repúblicas de Asia central y a Moscú, vitales para sus necesidades diplomáticas y energéticas, de la que son buena muestra la institucionalización en junio de 2001 de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) —que incluye a Rusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tadjikistán y Uzbekistán— y el tratado de amistad y cooperación firmado con Rusia un mes más tarde. China buscaba una manera de equilibrar el poder de Estados Unidos y reducir su influencia en la región. Tras el acuerdo nuclear ruso-norteamericano de mayo de 2002, la pretendida “asociación estratégica” entre Beijing y Moscú puesta en marcha por Boris Yeltsin y Jiang Zemin en 1996 ha perdido su ya escasa credibilidad.

Beijing ha querido asegurarse de que Washington no lo considere como un potencial adversario. La guerra contra el terrorismo ofreció a ambos un objetivo común sobre el que construir una mayor cooperación, pero no ha eliminado las resistencias a entablar un verdadero diálogo estratégico. La revisión cuatrienal de la defensa norteamericana, adoptada el 30 de septiembre de 2001, no nombraba a China pero se refería a la posibilidad de que emerja en Asia “un competidor militar con formidables recursos”,



e indicaba que “el litoral de Asia Oriental –de la bahía de Bengala al mar de Japón– representa un especial desafío”. En el verano de 2002, dos estudios oficiales hacían de nuevo hincapié en el reto que supone China para Estados Unidos<sup>13</sup>.

El primero de ellos, un informe del Pentágono al Congreso, afirmaba que la República Popular está modernizando rápidamente sus fuerzas armadas con el fin de contrarrestar el poder norteamericano en el Pacífico y presionar a Taiwán para que acepte la reunificación. El segundo, un estudio de una comisión del Congreso, sugería la adopción de medidas para frenar los avances estratégicos y económicos de Beijing. En contraste con épocas anteriores, las quejas chinas contra esos informes pasaron desapercibidas, reflejo de hasta qué punto ha cambiado la atmósfera de la relación bilateral.

Mientras que China había estado obsesionada desde el fin de la Guerra Fría con un mundo unipolar bajo hegemonía norteamericana, ahora es consciente de su incapacidad financiera y tecnológica para competir estratégicamente con Estados Unidos. Su estabilidad interna requiere, por otro lado, mantener su crecimiento, lo que a su vez exige estrechas relaciones económicas con Estados Unidos. A largo plazo, sin embargo, la evolución de sus relaciones continuará marcada por una profunda desconfianza mutua. Washington parece dispuesto a cooperar con China pero quiere ser la potencia militar dominante. Beijing no muestra intenciones de desafiar la presencia militar norteamericana en Asia, pero continuará buscando una mayor influencia política y económica, fomentando la creación de un sistema de seguridad regional que pudiera restar fuerza a la red de acuerdos bilaterales que mantiene Estados Unidos.

La diferente naturaleza de sus sistemas políticos y la definición que cada uno haga de su posición internacional mantendrá esa combinación de cooperación y suspicacia en sus relaciones, lo que no facilitará la gestión de los numerosos asuntos bilaterales: democracia, derechos humanos, déficit comercial, proliferación, sistema de defensa antimisiles, etc. Taiwán continuará siendo el problema central para Beijing.

La política de Estados Unidos hacia Taiwán no ha cambiado en lo esencial desde el 11-S: Washington no modificó el acuerdo de venta de armamento de abril de 2001, el ministro de Defensa taiwanés visitó Estados Unidos el año siguiente –por primera vez desde 1978– y el Congreso designó Taiwán como un *non-NATO ally*. Altos funcionarios del Pentágono repitieron el compromiso del presidente Bush de hacer cuanto sea necesario (*whatever it takes*) para defender a Taiwán y manifestaron su preocupación por el despliegue de misiles por parte de China en el estrecho. Al mismo tiempo, sin embargo, Estados Unidos reafirmó su compromiso con la política de “una sola China” y reiteró que no apoya la independencia taiwanesa.

Es la actitud de Beijing la que más ha cambiado desde las elecciones presidenciales taiwanesas de 2000<sup>14</sup>. Pero la reformulación de su concepto de “una China” en 2001 y el tono menos beligerante de sus declaraciones no implican que haya desaparecido el temor a que la isla avance lenta pero gradualmente hacia la independencia, ni tampoco

el esfuerzo por desarrollar una capacidad defensiva que evite ese resultado. Beijing no abandonará ni su diplomacia coercitiva ni la presión militar. No obstante, la creciente interdependencia económica entre ambos lados del estrecho –favorecida abiertamente por China– es un factor que puede estar modificando sus propios cálculos estratégicos. Más de las tres cuartas partes de las empresas taiwanesas invierten en el continente, por valor de unos 100.000 millones de dólares; unos intercambios que crecerán aún más como consecuencia de la entrada de ambos en la OMC. ¿Habría que empezar a pensar en la posibilidad de una unificación pacífica?<sup>15</sup> Podrá parecer prematuro, pero es una perspectiva que, al resolver un problema central de la política china, permitiría a Beijing dirigir sus recursos hacia otras prioridades diplomáticas. Las implicaciones para el equilibrio asiático –y para la política de Estados Unidos– serían extraordinarias.

## LIDERAZGO EN ASIA

China está decidida a reducir la influencia estratégica de Estados Unidos en el conjunto de Asia y no sólo en el estrecho de Taiwán. Pero Beijing no sólo busca contrarrestar en su periferia lo que percibe como una política de contención por parte de Washington, sino también el mantenimiento de la estabilidad regional y la consecución de una mayor influencia política. Y no es mediante su capacidad militar, sino a través de la diplomacia y de la economía como la República Popular está asumiendo ese papel de liderazgo en la región<sup>16</sup>.

Su protagonismo no ha dejado de crecer desde finales de los años noventa. La responsabilidad mostrada por Beijing durante la crisis financiera de 1997-1998 –no devaluó su moneda y aportó 4.500 millones de dólares a los paquetes de rescate del Fondo Monetario Internacional– y la persistencia de las dificultades económicas japonesas, proporcionaron a China una oportunidad sin precedente<sup>17</sup>. Desde entonces, Beijing ha proporcionado ayuda financiera al desarrollo, impulsado la creación de un área de libre comercio con el Sureste asiático y apoyado los esfuerzos regionales contra el tráfico de drogas y la defensa del medio ambiente. Más significativo aún es que, superando sus antiguas reservas hacia los foros multilaterales, haya participado activamente en la creación de ASEAN+3 (junto a Japón y Corea del Sur, además de los diez miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático) y permitido incluso que el Foro Regional de la ASEAN (ARF), única organización asiática en materia de seguridad, discuta las reclamaciones territoriales en el mar de China meridional.

La prioridad de Asia no es difícil de entender: es aquí donde China encuentra sus principales intereses y desafíos. Su situación geográfica en el corazón de Asia Oriental,

con 15 países como vecinos, ha colocado a Beijing ante una complicada red de relaciones bilaterales. Desde la revolución comunista de 1949, China ha intervenido militarmente en la península coreana (1950) y en Vietnam (1979), y luchado guerras fronterizas con India (1962) y con la Unión Soviética (1969). Cuando la mayor parte de esas rivalidades históricas están superadas o al menos bajo control —el objetivo de la modernización económica se traduce en un interés por evitar los conflictos regionales— su tamaño y posición ofrecen hoy a China el potencial de dominar la región más dinámica del planeta.

Durante los últimos años los países asiáticos han observado cómo el crecimiento chino ha ido muy por delante del resto de la región. Una economía que en 1980 era veinte veces menor que la japonesa —la segunda mayor del mundo— representa hoy su cuarta parte. De seguir las actuales cifras de crecimiento de ambos países, en menos de veinte años el PIB chino habrá alcanzado al de Japón. Aunque sólo sea por su población, es cuestión de tiempo que China se convierta en la principal economía de Asia y, por tanto, en un socio prioritario para otras naciones del Pacífico.

Los vecinos de China creen que su emergencia provocará una alteración del equilibrio de poder. Una República Popular más fuerte reducirá la preeminencia japonesa, el papel de Estados Unidos como árbitro regional y redefinirá el curso económico y político del continente. Por esa razón, Beijing persigue una estrategia orientada a evitar que otros países puedan aliarse frente a una supuesta “amenaza china”, económica o militar. En esa dirección, China se ha embarcado en un proceso diplomático que ha transformado sus relaciones con el Sureste asiático y con Corea del Sur. La preocupación por el potencial militar japonés, por otro lado, no ha desaparecido, pero los pronósticos sobre una competencia estratégica entre ambos países parecen —por el momento— descartables. Con la India —por razones de espacio no analizada en este trabajo— los lentos pero sostenidos esfuerzos de Beijing a favor de un mayor acercamiento han quedado parcialmente en suspenso como consecuencia de la guerra contra el terrorismo y el nuevo protagonismo adquirido por Pakistán.

Es en el Sureste asiático donde se ha producido la evolución más significativa en la creciente influencia china en Asia<sup>18</sup>. Beijing arrastra un complejo legado histórico en la subregión, derivado de su apoyo a guerrillas comunistas en otras épocas, de su enfrentamiento con Indonesia y otros países por su tratamiento de las minorías chinas, y de varias disputas territoriales. En los últimos años, la preocupación del Sureste asiático es fundamentalmente económica: la República Popular se ha convertido en un importante competidor y en el principal destino de las inversiones extranjeras.

A través de diversas iniciativas, China está ejerciendo su influencia económica y política sin provocar la formación de alianzas hostiles entre sus vecinos. En un discurso pronunciado en Yakarta en julio de 2000, el entonces vicepresidente Hu Jintao anunció, en el marco del “nuevo concepto de seguridad”, una perspectiva china sobre Asia que aseguraría “un genuino respeto mutuo, cooperación, consenso mediante consul-

tas y la resolución pacífica de controversias”. Desde entonces Beijing ha utilizado todo tipo de oportunidades bilaterales y multilaterales para continuar ampliando su influencia. Tres instrumentos tienen especial relevancia:

- La propuesta de creación de un área de libre comercio en 2010 con los países de la ASEAN. Presentada por sorpresa en 2000 para anticiparse a los previsibles efectos negativos que tendría la adhesión china a la OMC sobre el comercio del Sureste asiático, es también una iniciativa diseñada para contrarrestar el peso regional de Japón. El acuerdo, que daría paso al mayor bloque comercial del mundo, se formalizó en Phnom Penh en noviembre de 2002.

- La firma, en la misma reunión en Phnom Penh, de un código de conducta en el mar de China meridional, por el que Beijing se compromete al tratamiento multilateral y mediante negociación de las reclamaciones territoriales sobre las islas Spratly. Éstas han constituido durante años la principal preocupación de seguridad en las relaciones de la ASEAN con China. Simultáneamente, ambas partes firmaron una declaración conjunta sobre cooperación en materia de seguridad transnacional: tráfico de drogas, pitanería, terrorismo, delincuencia económica, etc.

- El plan para el desarrollo de la cuenca del Mekong. La construcción de presas y otras redes de infraestructuras, así como nuevos corredores económicos para el desarrollo de esta arteria central del Sureste asiático es otro capítulo en el que China se ha abierto a la cooperación con la subregión.

En el noreste de Asia, Beijing hace frente a unas complicadas relaciones con Tokio y a la crisis nuclear abierta por Pyongyang. Ambas capitales están detrás de una estrategia que ha conducido a una transformación sustancial de la relación entre China y Corea del Sur. Desde el restablecimiento de relaciones diplomáticas en 1992, Beijing se percibió de que la mejor manera de influir en los términos de una futura reunificación de las dos Coreas sería estrechando sus intercambios con Seúl. De ese modo podría eliminar cualquier amenaza potencial proveniente de la alianza entre Estados Unidos y Corea del Sur y, al mismo tiempo, reducir la influencia diplomática de Japón en la península.

Esa motivación estratégica les ha acercado también económicamente. En 2001 China se convirtió en el primer socio comercial de Corea del Sur, por delante de Estados Unidos, y Corea del Sur en el tercer socio comercial y quinto inversor extranjero en China. Los intercambios diplomáticos, militares y turísticos han crecido exponencialmente. Esta robusta relación, beneficiosa para ambas partes, es un útil instrumento de presión sobre Corea del Norte<sup>19</sup>.

A pesar de sus lazos históricos, la influencia de Beijing sobre Pyongyang es menor de la que se suele pensar. Desde que Deng Xiaoping pusiera en marcha las reformas en China, acabara con las ayudas directas y criticara el culto a la personalidad de Kim Il Sung, los dos vecinos han estado enfrentados. La mejor prueba de la limitada influencia china es su incapacidad de persuadir a Pyongyang para que copie sus reformas económicas.

China comparte con Estados Unidos el objetivo de una península desnuclearizada, en parte por el temor de que –de otro modo– Japón decidiera desarrollar su propio programa nuclear. Sin embargo, Beijing discrepa de la política de sanciones económicas y aislamiento diplomático defendida por la administración Bush. Aunque su objetivo final es el cambio de régimen en Pyongyang, China se opondrá a toda medida destinada a acelerar su hundimiento. Una crisis humanitaria crearía un enorme flujo de refugiados en sus fronteras, cuando se estima que ya hay unos 200.000 norcoreanos ilegalmente en suelo chino. Una Corea reunificada por la implosión del régimen de Kim Jong Il, que heredase la capacidad nuclear del Norte y las tropas norteamericanas en el Sur, presentaría un escenario escasamente favorable para los intereses de Beijing. La prioridad de la estabilidad hace que China defienda, incluso como intermediario, las conversaciones entre Washington y Pyongyang.

Las relaciones con Japón se han visto transformadas desde el fin de la Guerra Fría. A las tradicionales diferencias históricas y estratégicas se han sumado el creciente poder chino y las dificultades económicas y políticas japonesas. Algunos expertos creen que hay razones para pensar en una futura confrontación, al convertirse China en un rival de Japón por la influencia regional. A Beijing le inquieta la capacidad militar japonesa y la búsqueda por parte de Tokio de un mayor papel estratégico en Asia Oriental. Pero hay otros elementos que actúan en contra del enfrentamiento.

Tanto el Gobierno chino como el japonés dan la máxima prioridad a sus intereses económicos, que demandan una relación basada en la cooperación. China depende en gran medida de la ayuda al desarrollo, de la tecnología y de las inversiones japonesas. Japón, por su parte, ha encontrado en la República Popular un gran mercado, una fuente de importaciones y una base industrial para sus empresas. Tokio puede beneficiarse de una China convertida en motor de crecimiento de la región. La desconfianza mutua no va a desaparecer, pero ambos países actúan en función de unos intereses comunes e insisten en redefinir sus relaciones en el más amplio contexto multilateral asiático.

## ¿REALISMO O INTERDEPENDENCIA?

Si, como señaló Jiang Zemin en 2001, China ha logrado superar su sentido histórico de humillación en la competencia entre las grandes potencias, ¿qué lo sustituirá como guía de su política exterior? Aunque la evolución aquí descrita parece confirmar un pragmatismo apoyado en la interdependencia, no puede descartarse una China revisionista que busque la modificación del *statu quo*<sup>20</sup>.

Desde una perspectiva realista, se piensa que China es una potencia insatisfecha que intentará proyectar gradualmente su poder a medida que crezca su capacidad militar<sup>21</sup>. El crecimiento sería un instrumento para un objetivo mayor: utilizar su fortaleza económica para rehacer el orden internacional de conformidad con sus propios intereses nacionales de seguridad. Desde una concepción liberal se cree, por el contrario, que una China con mayor confianza en sí misma estará más inclinada a adoptar un enfoque flexible hacia el mundo exterior: será un actor con mayor voluntad de participación en las organizaciones multilaterales como medio de obtener ventajas compatibles con sus intereses nacionales<sup>22</sup>.

Beijing ha normalizado sus relaciones con sus vecinos, participa en el conjunto de foros globales y regionales y se encuentra en el centro de una red de vínculos comerciales y financieros orientados a la consecución de su modernización económica. Quizá no sea China una potencia satisfecha: ejerce menor influencia de la que cree debería tener, busca el reconocimiento de su poder y no acepta la idea de un orden mundial dominado por Estados Unidos. Sin embargo, no intentará transformarlo mediante el uso de la fuerza; un sistema internacional estable es la condición indispensable para asegurar su crecimiento así como un mayor estatus diplomático. La República Popular se ha beneficiado de su integración en el mundo y una nueva generación de dirigentes parece asumir un concepto de las relaciones internacionales basado en la cooperación más que en la competencia por el poder.

Pero un abandono de la *realpolitik* dependerá de varios factores; entre otros, del éxito definitivo de la modernización económica y militar y de que los líderes chinos consideren el multilateralismo asiático como alternativa a la alianza entre Estados Unidos y Japón si Washington redujera su presencia militar en la región<sup>23</sup>. Este contexto multilateral complica sin duda la estrategia china: proporciona una alternativa a su tendencia histórica a considerar la autosuficiencia como un atributo nacional irrenunciable, pero también plantea el riesgo de que se le intente forzar en la dirección decidida por otros. Beijing ha dado muestras de su nueva actitud en cuestiones como las Spratly, los acuerdos internacionales contra la proliferación de armamentos o el contraterrorismo, pero no permitirá la interferencia exterior sobre su armamento nuclear o sobre Taiwán.

No puede descartarse, por tanto, otro tipo de política. Hay dirigentes y analistas chinos que no se han dejado seducir por las tesis de la interdependencia, por lo que resulta difícil anticipar quién prevalecerá en ese debate. Como ya se señaló, la prioridad de los líderes de la cuarta generación es interna, relacionada con la estabilidad social y el mantenimiento de la legitimidad del PCCh. Una situación de desorden podría favorecer la adopción de otra actitud en relación con Taiwán, Japón o Estados Unidos. De cómo evolucionen esos desafíos nacionales surgirá pues una u otra política exterior en la China del siglo XXI.

Notas

1. Véase Swaine, Michael D. *China: Domestic change and foreign policy*. Santa Monica, Calif: Rand, 1995; y Bachman, David "Domestic sources of Chinese foreign policy", en Sharma, Shalendra D. (ed.) *The Asia-Pacific in the new millennium. Geopolitics, security, and foreign policy*. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 2000. P. 33-51. Sobre las posibles consecuencias del XVI Congreso del PCCh sobre la política exterior, Christensen, Thomas "The party transition: Will it bring a new maturity in Chinese security policy?", *China Leadership Monitor*. No. 5 (Invierno 2003). P. 1-13.
2. Sobre los objetivos de la política exterior china véase, entre otros trabajos, Lampton, David, M. (ed.) *The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform*. Stanford: Stanford University Press, 2001; Kim, Samuel S. (ed.) *China and the world: Chinese foreign relations in the post-cold war era*. Boulder, Colo.: Westview Press, 4ª ed., 1998; y Roy, Denny *China's foreign relations*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1998.
3. Nathan, Andrew J. y Ross, Robert S. *The great wall and the empty fortress. China's search for security*. Nueva York: Norton, 1997. P. 33
4. Wang Jisi "Pragmatic nationalism: China seeks a new role in world affairs", *Oxford International Review* (Winter 1994). P. 30.
5. Sobre nacionalismo y política exterior, véase Zhao, Suisheng "Chinese nationalism and its international orientations", *Political Science Quarterly*. Vol. 115. No. 1 (Primavera 2000). P. 1-33; y Whiting, Allen S. "Chinese nationalism and foreign policy after Deng", *China Quarterly*. No. 142 (junio 1995). P. 295-316.
6. Sobre el debate entre los especialistas chinos a lo largo de la década, Yong Deng, "Hegemon on the offensive: Chinese perspectives on US global strategy", *Political Science Quarterly*. Vol. 116. No. 3 (Otoño 2001). P. 343-365.
7. Shambaugh, David "China's military views the world. Ambivalent strategy", *International Security*. Vol. 24. No. 3 (Invierno 1999). P. 52-79. Sobre el 'nuevo concepto de seguridad', Finkelstein, David M. "China's new security concept: reading between the lines", *Washington Journal of Modern China*. Vol. 5. No. 1 (Primavera 1999). P. 37-50.
8. *China's national defense in 2002*. Beijing: Consejo de Estado, 9 diciembre 2002.
9. Suisheng Zhao *op. cit.* P. 31. Esos principios dieron luego forma a las orientaciones sobre las relaciones chino-norteamericanas que Jiang Zemin expuso al presidente Clinton en Seattle en 1993: "aumentar la confianza, reducir los problemas, desarrollar la cooperación y evitar la confrontación".
10. Myers Jaffe, Amy y Lewis, Steven W. "Beijing's oil diplomacy", *Survival*. Vol. 44. No. 1 (Primavera 2002). P. 115-134; y Andrews-Speed, Philip; Xuanli Liao and Dannreuther, Roland "The strategic implications of China's energy needs". Londres: IISS, *Adelphi Paper*. No. 346, (julio de 2002).
11. Sobre su evolución durante las últimas décadas, dos obras de referencia son: Mann, James *About face. A history of America's curious relationship with China, from Nixon to Clinton*. Nueva

- York: Knopf, 1998; y Tyler, Patrick *A great wall. Six presidents and China: An investigative history*. Nueva York: Public Affairs, 1999.
12. Friedberg, Aaron L. "11 September and the future of Sino-American relations", *Survival*. Vol. 44. No. 1 (Primavera 2002). P. 33-50; Lampton, David M. "Small mercies: China and America after 9/11", *The National Interest*. No. 66 (Invierno 2001-02). P. 106-113.
  13. *Quadrennial Defense Review*. Washington: Department of Defense, 30 septiembre 2001. P. 2 y 4. Los dos informes mencionados son: US Department of Defense, *Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China*, Washington, 12 julio 2002; y US-China Security Review Commission, *Annual Report to Congress: The National Security Implications of the Economic Relationship Between the United States and China*, Washington, 15 julio 2002.
  14. Delage, Fernando "China y la democracia en Taiwán", *Política Exterior*. No. 75 (mayo-junio 2000). P. 114-123.
  15. Bernkopf Tucker, Nancy "If Taiwan chooses unification, should the United States care?", *The Washington Quarterly*. Vol. 25. No. 3 (Verano 2002). P. 15-28.
  16. Sutter, Robert "China's recent approach to Asia: Seeking long term gains", *NBR Analysis*. Vol. 13. No. 1 (marzo 2002). P. 3-37.
  17. Naughton, Barry "China: Domestic restructuring and a new role in Asia", in Pempel, T.J. (ed.) *The politics of the Asian economic crisis*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999. P. 209.
  18. Lu Chunlin "China-ASEAN relations at a new stage", *International Strategic Studies*. No. 2, 2002. P. 56-61; Dalpino, Catharin y Juo-yu Lin, "China and southeast Asia: The difference of a decade" en Bush, Richard y Dalpino, Catharin (eds.) *Brookings Northeast Asia Survey 2002-03*. Washington: The Brookings Institution, 2003. P. 77-90.
  19. Shambaugh, David "China and the Korean peninsula: Playing for the long term", *The Washington Quarterly*. Vol. 26. No. 2 (Primavera 2003). P. 43-56.
  20. Delage, Fernando "La política exterior china y la seguridad de Asia oriental", *Cuadernos del CERJ*. No. 1 (octubre de 1998). P. 9-43.
  21. Desde este punto de vista, la política más acertada para Estados Unidos sería intentar frenar el crecimiento económico chino y comenzar a desarrollar una política de contención: Mearsheimer, John J. *The tragedy of great power politics*. Nueva York: Norton, 2001.
  22. Johnston, Alastair Iain y Ross, Robert S. *Engaging China: The management of an emerging power*. Londres: Routledge, 1999.
  23. Tow, William T. *Asia-Pacific strategic relations: Seeking convergent security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 41.