



LIBIA ARENAL

[dirección]

**RELACIONES
INTERNACIONALES
Y GEOPOLÍTICA EN
TIEMPOS DE POLICRISIS**

Relaciones internacionales y geopolítica en tiempos de policrisis. Libia Arenal (Dir.).

Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, 2024. ISBN 978-84-7993-419-4 (edición PDF web)

Enlace: <http://hdl.handle.net/10334/8837> Licencia de uso: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

EDITA:

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA (2024)

Monasterio de Santa María de las Cuevas
Américo Vespucio, 2. Isla de la Cartuja
41092 Sevilla

publicaciones@unia.es
<https://www.unia.es>

© De la dirección: Libia Arenal
© APY-Solidaridad en Acción
© De los textos, autores/as que se indican
Cubierta y maquetación: Jorge Torvisco

Fecha de la edición: 2024

ISBN: 978-84-7993-419-4 (edición PDF web)

ISBN: 978-84-7993-412-5 (edición papel)

DEPÓSITO LEGAL: SE 974-2024



Consejería de la Presidencia,
Interior, Diálogo Social y
Simplificación Administrativa

Agencia Andaluza de
Cooperación Internacional
para el Desarrollo

El Máster de Formación Permanente en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica Conflictos Armados y Cooperación ha sido financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el marco del proyecto "Formación en Estudios contemporáneos sobre retos y amenazas del nuevo orden mundial como herramienta para la construcción de una ciudadanía global en Andalucía" (0F005/2021).

TEMA 3. MONOGRÁFICOS

Monográfico I. Estados Unidos de América: cambios y continuidades de su política exterior. Breve análisis histórico y reflexiones sobre los gobiernos de Trump y Biden87
Silvina Romano	
Monográfico II. La Rusia de Putin y la construcción del discurso imperial137
Miguel Vázquez Liñán	
Monográfico III. La política común de defensa y de seguridad de la Unión Europea y su autonomía estratégica163
Libia Arenal Lora	
Monográfico IV. La política exterior china181
Libia Arenal Lora	
Monográfico V. Mundo Árabe.205
Libia Arenal Lora	

MONOGRÁFICO IV.

LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA

Libia Arenal Lora

FUNDACIÓN PARA LA COOPERACIÓN APY-SOLIDARIDAD EN ACCIÓN /
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

1. Las diferentes aproximaciones de las relaciones internacionales a la política exterior de China	183
2. Los principios rectores de la política exterior china desde 1949 hasta la actualidad . . .	186
3. Análisis de la evolución de la política exterior china con el Partido Comunista de China al frente	187
4. Tendencias domésticas que afectan a la política exterior China en la actualidad	191
5. El papel cambiante de China en las organizaciones internacionales. Especial referencia a su posición en las Naciones Unidas	193
6. Las relaciones de China con el Sur Global: África, con América Latina	196
7. Algunas consideraciones finales	201
Referencias bibliográficas	202

1. Las diferentes aproximaciones de las relaciones internacionales a la política exterior de China

La aproximación teórica al estudio o al análisis de las relaciones internacionales de China combina dos pulsaciones que son perfectamente legítimas: por un lado, la académica por descifrar cómo funciona la política exterior de China y, de otro lado, una pulsión más práctica que tiene que ver con una vocación normativa.

La política exterior de China puede estudiarse, por un lado, desde explicaciones de carácter endógeno, es decir, mirando a los factores domésticos del país para entender cómo articulan la forma en la que el Estado se proyecta hacia la sociedad internacional; por otro lado, y frente a estas primeras, a partir de aproximaciones exógenas o estructurales externas que ponen el acento en factores ajenos a la propia China y a la posición que tiene en el mundo; por último, las que toman en consideración una representación híbrida de los factores endógenos y exógenos.

De esta manera, en este primer grupo de aproximaciones endógenas para explicar el comportamiento de China en el mundo conviven varias teorías. Una primera teoría es la del líder, que tiende a extrapolar las aspiraciones de China en las relaciones internacionales a partir de la voluntad de quienes ocupan las figuras más preponderantes del Estado chino, sus principales líderes, que juegan un papel

muy importante en la conformación del interés nacional. La influencia de esta teoría en el análisis de las relaciones internacionales de China es oscilante entre la década de los 60, en la que surge, hasta la década de los 90, en la que comienza a perder autoridad, pero que vuelve a tomar impulso a partir de 2013, año en el que Xi Jinping es elegido presidente de la República Popular de China, quien ha ocupado una cota de poder casi sin precedentes. Esa aproximación permite señalar que la política exterior es fruto de las preferencias, y de los prejuicios, de los dirigentes chinos. Sin embargo, esta teoría, que ha impregnado las aproximaciones teóricas de los realistas de Estados Unidos (EE. UU.) y la escuela de relaciones internacionales europeas, peca de ser muy simplista y desconoce el funcionamiento del sistema político chino, además de ser cortoplacista y poco precisa.

Una segunda explicación teórica endógena de las relaciones internacionales de China se centra en la figura del Partido Comunista Chino (PCC) y en cómo la política exterior china refleja el interés nacional, no del conjunto del país, sino del propio que Partido, que no es otro que perpetuarse en el poder. En tal sentido, las decisiones que articulan la política exterior son aquellas que favorecen la posición del partido. Esta segunda teoría, al alza en la segunda mitad del siglo pasado, ha ido perdiendo importancia en la medida que las estructuras del Estado se han ido reforzando y que el PCC ha ido dejando la toma de decisiones en el propio gobierno, dicho de otra manera, cuando ha tenido lugar un cierto debilitamiento del PCC a favor de las estructuras del Estado. Otro punto es que esta teoría explica mucho las relaciones de China con la diáspora.

Una tercera teoría, y última dentro del campo de las explicaciones endógenas, es la de la cultura estratégica que plantea que, con independencia de lo que ocurra en el resto de mundo y su distribución del poder, China ha tenido una determinada manera de entender el mundo, es decir, que ha desarrollado una cultura política que impregna cualquier decisión en materia de política exterior. Esta teoría bebe mucho de libro sobre el arte de la guerra de Sun tzu. Con arreglo a ella, China tendría una predisposición histórica hacia la reivindicación de su posición en el mundo al entendido de que siente insatisfecha con el reconocimiento internacional que recibe. De esta manera, su comportamiento no depende de su relación relativa en el mundo –ni siquiera tiene como país una agenda expansionista o civilizatoria– sino de la necesidad de ganar un mayor reconocimiento de su autonomía e independencia en las relaciones internacionales.

Frente a estas aproximaciones explicativas de la política exterior china de carácter endógeno se encuentran las llamadas aproximaciones exógenas, estructurales o externas que ponen el acento en el análisis y el estudio de factores ajenos a la propia China y a la posición que tiene en el mundo.

De ellas cabe destacar, por el enorme peso en el estudio de la política exterior de China en los últimos 20 años, la teoría que pone énfasis en la condición anárquica del sistema internacional y el giro hegemónico. Esta teoría parte del paradigma realista de la anarquía internacional que establece que en el mundo internacional no hay una autoridad por encima de los Estados. En esta situación, se está produciendo una cierta traslación del poder de EE. UU. a China, lo que la obliga a desarrollar una política más agresiva. De acuerdo con este enfoque, la política exterior de China no se explica tanto por sus preferencias sino por la distribución del poder en la sociedad internacional, que necesariamente la lleva a comportarse de una forma más asertiva y confirmar su posición en la sociedad internacional para no correr el riesgo de ser rebajada o corregida en sus expectativas.

La teoría de los procesos de socialización o de comunidades epistémicas, integrada en la esfera exógena, revela que, si bien China es un país insatisfecho, respecto del reconocimiento internacional del que goza su posición, también ha venido siendo permeable progresivamente a las influencias externas y ha estado expuesta al aprendizaje como resultado de su participación en organizaciones o foros internacionales, que le ha permitido ir familiarizándose con las instituciones, normas y mecanismos del orden liberal. Con todo ello, se puede afirmar que China ha aprendido las reglas del juego y para proyectarse internacionalmente ha desarrollado una política exterior más profesionalizada que apuesta por la diplomacia intelectual.

En cuanto a la tercera y última de las aproximaciones, la denominada híbrida, basta señalar que solo, en los últimos 10 años, es que han aparecido aspectos más transversales en el análisis de la política exterior de China y esto tiene mucho que ver con el gran desconocimiento sobre su sistema política y que domina, lamentablemente, el análisis y el estudio de las relaciones internacionales. De hecho, los nuevos teóricos chinos, que entienden de la enorme complejidad que entraña un estudio sin fisuras de la política exterior china, se muestran muy prudentes en cuanto al desarrollo de teoría propias y su alcance.

2. Los principios rectores de la política exterior china desde 1949 hasta la actualidad

A la hora de abordar el estudio de la política exterior de China es necesario identificar y analizar los elementos que se han considerado estables en su formación y desarrollo. A renglón seguido, se expondrán, de manera abreviada, algunos de los principios rectores que han articulado la proyección exterior de China desde el año 1949, año en el que termina la guerra civil y nace la República Popular China.

La teoría del desarrollismo económico, o la preocupación por el fortalecimiento económico del país, ha atravesado la formación de la política exterior china. Por un lado, esta relevancia de los aspectos económicos está profundamente arraigada con la manera propia en la que los países asiáticos conciben al Estado. De hecho, el Estado, como forma de organización política, no surge naturalmente en los países asiáticos, sino que viene impuesto por los procesos de colonización primero y descolonización después. La forma de reconciliar las tradicionales políticas en Asia con la figura del Estado es instrumental y se explica, por tanto, en tanto en cuanto esta institución sirva para proveer el desarrollo económico de los países y las necesidades de los ciudadanos. China, de manera clara, no escapa a circunstancia. Por otro lado, el paradigma del desarrollo económico tiene que ver con las fuentes de legitimación del PCC. Si bien en el año 1949, la legitimidad del Partido provenía de su victoria en la guerra civil, de su indiscutible contribución a la victoria de los Aliados sobre Japón en la Segunda Guerra Mundial, y a la adscripción del campesinado, a partir de los años 60 o 70, se hace necesario buscar otras fuentes de legitimación, como son la ideología comunista, primero, y a partir de los años 80, cuando decae el sustrato ideológico, la capacidad del PCC de promover el desarrollo y crecimiento económico para la nación.

Los principios de coexistencia pacífica también han sido determinantes en la formación de la política exterior de China. Estos principios basados en la no injerencia en los asuntos internos, la reivindicación de la autonomía del país, el principio de la soberanía, la cooperación y el impulso de la ciencia y de unas relaciones culturales más intensas y de amistad. De hecho, China se ha convertido en el principal garante de la soberanía y de la no injerencia y han hecho de ellos su narrativa principal en política exterior.

Juntamente a estos principios rectores, China ha declarado y defendido abiertamente como configuradores de su política exterior: el continuismo y la

ausencia de conductas disruptivas, que aspiran a contribuir a una sociedad internacional estable y pacífica –de hecho, China se ha mantenido neutral o ajena a la conflictividad armada en otras regiones del planeta, poco tentado a las dinámicas de la conflictividad internacional, aunque no haya hecho una manifestación firme sobre la paz– y una retórica de hermanamiento con el conjunto de países excluidos de las relaciones internacionales, desde el grupo de países no alineados, reunidos en la Conferencia de Bandung (1955), hasta lo que hoy se denominan como países del Sur Global.

Asimismo, existen otras constantes que no son tan visibles o declaradas, pero que han configurado la política exterior china en los últimos 70 años: el fomento de una política exterior plural, bifurcada entre el PCC y el Estado, y que se reclina sobre una u otra en función de quiénes sean sus interlocutores internacionales; el desarrollo de una política exterior tímida por el temor de ser identificada como un actor que pretenda alterar el orden internacional establecido o de querer jugar un papel muy importante en las relaciones internacionales; la voluntad de recuperar sus capacidades militares porque si bien es una gran potencia en materia económica, política, cultural, incluso en la lucha contra la emergencia climática, su capacidad militar ha estado limitada lo que le hace parecer más vulnerable; y, por último, se ha mostrado enormemente pragmática para generar estabilidad y ganar tiempo en la medida que en los últimos años se ve a China como la potencia mundial que pueden desbancar a los EE.UU de su posición de hegemon mundial, y necesita consolidar su posición y abordar los grandes desafíos que enfrenta.

De manera sintética se puede afirmar que la política exterior china, en los últimos 70 años, ha querido recuperar todo lo perdido durante el llamado Siglo de la Humillación, para lo que lo que pretende restituir el orgullo de un país y hacerlo competir en plano de igualdad.

3. Análisis de la evolución de la política exterior china con el Partido Comunista de China al frente

En un intento de sistematizar el análisis de la evolución de la política exterior de China se han identificado cinco grandes etapas, en los últimos 70 años, que, aunque no son perfectas, sirven para entender su evolución.

Desde 1949 hasta 1969

Esta primera fase comienza con la fundación de la República Popular China (RPC), proclamada en Pekín el 1 de octubre de 1949 en el territorio de la desaparecida República de China, y llega hasta la ruptura de relaciones diplomáticas entre China y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Durante este periodo, la política exterior estuvo muy marcada por la personalidad de Mao Zedong, primer presidente de la RPC, y fue concebida como una política de Estado secundaria respecto de las otras políticas, muy centrado en la reconstrucción nacional después del Siglo de la Humillación, de la II Guerra Mundial, de la guerra sino-japonesa y la propia guerra civil. China, durante estos 20 años, vive un periodo de introspección que se acerca a la autarquía y hace de su política exterior algo marginal.

Si bien durante un primer momento, su política exterior estuvo muy ligada al protagonismo de la URSS, delegada de la representación de los países comunistas en la escena internacional, a partir de los años 60 comienza su distanciamiento con país soviético y reivindica su papel y representación propia. De hecho, comienza a romper su aislamiento detrás de la necesidad de escapar de una estrategia perceptible para China de que Occidente quiere relegarla a un segundo plano.

La política exterior, en esta etapa, viene marcada, además, por la ideología y prioriza sus relaciones con los países comunistas y simpatizantes, marcada por el Buró Político del Comité Central del Partido Comunista de China y por el cálculo estratégico militar, preocupada por la agenda de seguridad, marcada por el realismo defensivo.

Asimismo, a penas participa en las organizaciones internacionales, que considera instrumentos al servicio del mundo occidental, y se siente más cómoda con el bilateralismo.

En resumen, estos 20 años suponen un ejercicio de introspección en la medida que China necesita revisar su pasado glorioso imperial y tiene que encontrar el tono justo para reivindicar la grandeza del periodo imperial y alejarse del periódico dinástico, al que responsabilidad de los males del país en el S. XIX y XX.

Desde 1969 hasta 1989

Este periodo comienza con el giro de las relaciones entre EEUU y China. En el año 1989, China percibe que las decisiones que adopta ya no pasan tan desapercibidas en la arena internacional y su política exterior debe cuidarse respecto de las

decisiones que toma, en particular, en términos militares y de seguridad, ya que sus costes tienen más peso que los económicos y los comerciales.

En la medida que el contexto internacional ha cambiado y también lo han hecho las necesidades económicas del país, China busca proyectarse mejor en sus relaciones exteriores. La masacre de la plaza de Tiananmén (1989) supuso un cambio de rumbo de la política exterior china, totalmente imprevisto para aquellos que adoptaron sanciones contra el país, como consecuencia de este trágico acontecimiento histórico, con el propósito de acercarlo a una ola democratizadora.

El embargo de armas y el bloqueo a las inversiones sobre China, que no la hizo sucumbir, provocó que emprendiera un camino de acercamiento a sus países vecinos. De esta manera, regionaliza su política exterior y empieza a dar más importancia a las cuestiones económicas y comerciales y reivindicarse como una gran potencia, hecho cada vez más incontestable y que empieza a hacerse más visible.

En esta línea se percibe como, en el año 1994, China se pronuncia sin timidez sobre los ataques a su diáspora en Indonesia o como, entre 1997 y 1998, en el marco de la crisis financiera sale al rescate de los países del sudeste asiático, una vez que EEUU ya se ha retirado de esta región terminada la guerra fría.

Un acontecimiento destacable de este periodo, que se traduce en un punto de inflexión fundamental en la proyección hacia el exterior de China, tiene lugar en el año 1993, y trata del cambio en su posición de exportador de petróleo a importador neto, lo que se une a su incipiente dependencia energética del carbón. Esta circunstancia es importante porque si el despegue económico de China empieza en los 90, este modelo de desarrollo industrial lleva a un cambio en el mercado internacional de los hidrocarburos, lo que significa un cambio de sus relaciones con Oriente Medio y otros productores, por lo que forzará el desarrollo de una estrategia para mejorar sus relaciones internacionales con los países de la región, lo que pasa por ceder a su tradicional neutralidad y timidez en las cuestiones internacionales que le son ajenas

Desde 1990 al 2001

China va ganando una cierta aceptación en la agenda internacional al mostrarse ya como una gran potencia, pero con una economía en vías de desarrollo –por lo que se resiste a abandonar su papel de líder de los países en vías de desarrollo (PVD)– que termina en 2001 con la entrada de China en la OMC y otros

acontecimientos importantes como el inicio de la guerra en Afganistán y la guerra global contra el terrorismo que inicia con los ataques a las torres gemelas y el Pentágono en los EE.UU.

Desde 2001 al 2012

A partir del año 2001, China se muestra hacia el exterior de una forma impregnada de pragmatismo, asertividad, participación en organizaciones internacionales, adjetivación de su protagonismo, reivindicación de la cultura china y profesionalización de su diplomacia. Todo esto se traduce en 2 cosas: por un lado, el refuerzo de las estructuras del Estado, particularmente, la ampliación del servicio exterior de China –hoy es el segundo exterior a nivel mundial, superando los 50.000 trabajadores– y la construcción de la diplomacia moderna china; de otro lado, el establecimiento de mejores relaciones con las grandes potencias. De alguna manera, entre 2001 y 2021, China se da cuenta que su política exterior está llamado a jugar un papel más importante en las RRII y se prepara para ello.

Del 2012 al 2023

China, a partir de 2012, que toma conciencia de su realidad como potencia mundial y las implicaciones que su posición puede tener respecto del orden de la sociedad internacional y las expectativas que ello genera en los actores internacionales, comienza a hacer un cálculo más posibilista de sus capacidades, se centra en algunos proyectos de carácter estratégico y mide con mucho cuidado cualquier decisión que pueda generar conflicto o desconfianza a sabiendas de estar más expuesta al escrutinio de otros actores, evitando caer en la trampa de las profecías autocumplidas. Para ello pone en marcha una combinación más táctica de velocidad rápida y moderada para sus proyectos estratégicos; aumenta sus inversiones en África y América Latina y rebaja sus críticas hacia Occidente en general; apuesta por su modelo de industrialización y, al mismo tiempo, pretende ser uno de los garantes en la lucha contra la emergencia climática; asume una posición conciliadora con EE.UU, Japón y Corea del Sur.

Su estrategia se basa en apuntalar su grado de legitimidad para que cuando llegue el momento de asumir el liderazgo mundial –existe un cierto consenso sobre que China sea la gran potencia que sustituya a EE. UU y se estima que un cambio en este sentido puede producirse en 2049, momento en que se cumple el

centenario del nacimiento de la RPC y del PPCC— goce del respeto de las potencias mundiales en las relaciones internacionales.

4. Tendencias domésticas que afectan a la política exterior de China en la actualidad

La política exterior china ha convivido, en los últimos 5 o 7 años, con un abanico muy amplio de voces y de intereses de diferentes actores domésticos que se han ido yuxtaponiendo. Juntamente con los actores tradicionales en la construcción de la política exterior, como son el gobierno chino, el PCC y el Ejército de Liberación Nacional, aparecen ahora las grandes empresas nacionales chinas, los gobiernos locales y provincias, *think tanks* chinos, la misma academia china, los medios de comunicación y el peso cada vez mayor de la ciudadanía.

En cuanto a estos elementos domésticos que influyen en la configuración de la política exterior encontramos los siguiente:

El nacionalismo chino ha pasado a tener un paso relevante en la construcción del discurso que impregna la política exterior, aunque no pasa por la reivindicación de la ideología en su proyección exterior.

Las decisiones en materia de política exterior se toman a través de relaciones informes, de carácter privado, en el marco de una interlocución de los diferentes actores que participan en ella, que a veces es difícil de entender.

La influencia creciente de las plataformas de internet y de actores que han ido surgiendo en torno a ella han hecho posible trascender los muros que ha construido el gobierno chino. De esta manera, las autoridades ya no viven al margen de las expresiones de la ciudadanía.

En este contexto, a partir del año 2023, pueden apreciarse 3 grandes movimientos o tendencias en la construcción de la política exterior china: la fragmentación en su proceso de construcción de la mano de la participación de los actores tradicionales y no tradicionales para lo que se abandona la idea de la dirección y orientación única de la política exterior del líder del PCC; el debate sobre el grado de internacionalización al que debería llegar China; y, por último, la creciente preocupación por parte de los llamados príncipes o burócratas de PCC por la defensa de los intereses nacionales propios, frente a la creciente, y obvia, internacionalización.

La pregunta que surge de manera natural en este contexto de transformaciones es si habrá durante 2023 un punto de inflexión y, de producirse, cuáles serían los elementos de cambio o de continuidad.

Para empezar, hay que indicar que, en los últimos 5 años, la regionalización que ha acompañado a la política exterior de China ha marcado sus cálculos estratégicos; las relaciones con los países vecinos Corea del Norte, Corea del Sur, Pakistán, India, Taiwan, Japón y, por supuesto, con las grandes potencias europeas, Rusia y EEUU, han sido el termómetro o el parámetro de los que se puede hacer y de los que no en sus relaciones internacionales. Aunque no todo lo que haga China en política exterior tiene que acompañar sus relaciones con estos actores, sí delimitan de manera importante sus decisiones más significativas.

A parte de esto, no puede obviarse la enorme transformación que ha experimentado la diplomacia china en los últimos años. De hecho, como ya se ha mencionado, ha aumentado significativamente no solo el número de personas que trabajan para la política exterior China, si no que muchas de ellas, menores de 40 años, se han formado en escuelas de diplomacia internacional, lo que ha contribuido a su profesionalización, distanciándose de lo que había sido la política exterior tradicional. Hay que añadir que esto también es el resultado de la inversión que China ha realizado en el sector académico, en particular, en las escuelas de relaciones internacionales, lo que invita a pensar la creación de un corpus teórico propio de las relaciones internacionales de China.

A pesar de esta pretensión de tecnificar la política exterior, ésta atraviesa de manera clara por un periodo de configuración sobre el aprendizaje que ofrecen los elementos que han sustentado la legitimidad de otros países en las relaciones internacionales y sobre los que pueda construir la suya propia. De esta forma, parece que pretende adoptar el *soft law* del Imperio francés con la construcción de una diplomacia más moderna y profesionalizada; la construcción de una red marítima, que propia del Imperio británico, y que hoy puede apreciarse en la Nueva Ruta de la Seda; la idea de civilización inspirada en el Imperio español, que no tanto se manifiesta con un trasfondo ideológico, político o religioso, sino más bien económico, de dominio de mercado, y militar. Obviamente todo ello podría conducir al nacimiento de una omnisuperpotencia que, por otro lado, puede conducir al riesgo de un colapso o saturación si China no tiene la capacidad de mantener todos estos elementos a la vez.

5. El papel cambiante de China en las organizaciones internacionales. Especial referencia a su posición en las Naciones Unidas

La posición de China respecto de su participación en las organizaciones internacionales (OOII) ha sido uno de los parámetros que se han utilizado para explicar su poco anclaje en las relaciones internacionales contemporáneas y respecto del orden internacional en general.

En los últimos 70 años se ha producido una evolución muy importante en este campo. Desde 1969 hasta 1976, la pertenencia de China en las OOII decayó y coincidió con el periodo de distanciamiento o repliegue hacia las cuestiones domésticas. China entendía que estas organizaciones eran una herramienta al servicio de EE. UU. y sus aliados y, por lo tanto, había un rechazo, no tanto hacia el concepto de OI en sí mismo, pero sí respecto de algunas identificadas como instrumentales a Occidente como podían ser el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las propias del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A partir de los años 80, la participación de China en las relaciones internacionales crece de manera rápida y coincide con la entrada de Pekín en la ONU, y por supuesto en su Consejo de Seguridad—. Se produce, de esta manera, un despegue total de su involucración en las OOII, que tiene su punto álgido a mediados de los años 80, y que coincide con el mandato del III presidente de la RPC. Después un periodo de breve estancamiento vuelve la tendencia alcista de su participación a partir del año 2008 y que se mantiene hasta la actualidad.

La RPC, durante la primera etapa del desarrollo de su política exterior, entre 1950 y 1970, no tiene prácticamente interacción con las OOII ya que China se encuentra en un momento de repliegue doméstico y apuesta casi por la autarquía y el distanciamiento con el orden liberal. China, además de no participar —especialmente las organizaciones económicas— adopta una actitud hostil y de combate a la existencia de OOII que entienden construyen un brazo internacional de los instrumentos de dominio occidentales, boicoteando incluso algunos de los proyectos e iniciativas occidentales en la región como fueron el Pacto de Defensa del Pacífico (ANZUS), del que participaban Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos; la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO) por sus siglas en inglés), organización regional de defensa, de la que participaban además de países asiáticos, EE.UU, Australia o Reino Unido; y, manifestando su

descontento hacia otras organizaciones regionales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), organización intergubernamentales de cooperación en cuestiones económicas, sociales y culturales para la región.

Entre el periodo que abarca el final de la mitad de los años 70 y los inicios de los años 80, se produce un giro importante en la política de participación china en las organizaciones internacionales, con una implicación básica con la entrada en la ONU y en algunas otras de carácter técnico como era la Unión Postal Universal (UOU), la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (IUT) o a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En todo ellas mantiene una posición pasiva, lo que quiere decir que no se implica en los órganos de gobernanza ni tampoco lidera iniciativas.

Esta situación, sin embargo, comienza a cambiar a principios de los años 90, en la que no solo comienza a ocupar posiciones de poder en el seno de algunas OOII, sino que ya a principios del año 2000 empieza a liderar su creación, las más relevantes, desde luego, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), en 2001, del que el grupo de los Cinco de Shanghái fue precursor en 1996, llamada Cumbre de Asia Oriental, plataforma de diálogo de los países de la región Asia-Pacífico que funciona en el marco de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental.

Esta tendencia de la participación al alza se ha ido mantenimiento en las últimas décadas y, además, ha ido asumiendo posiciones de poder en las OOII. Desde diciembre de 2008, ha ido escalando en puestos relevantes en las organizaciones –por ejemplo, alcanzó la condición de director adjunto de la Organización Mundial de la Propiedad intelectual la presidencia del Banco de Inversiones Asiático– pero aún son todavía posiciones secundarias dentro de la jerarquía.

En paralelo, China también ha ido aumentado sus aportaciones a las OOII (Programa Mundial de Alimentos (PMA) o la Organización Mundial para la Salud (OMS)) en lo que podría interpretarse como un síntoma de mayor aceptación en el marco de una nueva aproximación o un nuevo enfoque hacia estas organizaciones.

En este giro hay que poner de relieve que China se ha ido implicando en las organizaciones de estándares internacionales no tan formalizadas o institucionalizadas, es decir, aquellas que son más flexibles o laxas (Comisión *Electrotécnica* Internacional o las ISO). Esto es algo importante porque se entrevé en este

posicionamiento una apuesta por OOII de escasa legalizadas¹, aunque no hay que interpretarlo en el sentido de una limitada aceptación de China de las OOII.

Una vez vista esta breve evolución sobre la posición de China respecto de las OOII, hay que hacer hincapié en su relación con la ONU, en la medida que esta organización representa las principales características del orden internacional creado por EEUU después de la 2 guerra mundial.

Los 5 Estados fundadores de la ONU son aquellos que tuvieron un papel determinante en la derrota de Japón y Alemania en la II Guerra Mundial (1945). Si bien en sus inicios la idea de integrar a la República de China en la ONU no estuvo muy clara, la comunidad internacional, en un intento de corregir el error histórico en el que incurrió la Sociedad de Naciones, no reconociendo el papel que tuvo en la I Guerra Mundial, dio un importante giro en ese sentido y, finalmente, participa en la conferencia de San Francisco (1945).

Ahora bien, la China fundadora de la ONU es la China nacionalista del Kuomintang o “Partido Nacionalista”, que se enfrentó en una larga guerra civil al PCC, entre dos periodos históricos entre 1927 y 1937 y de 1946 y 1949, y del que salió vencedor este último, trasladándose el gobierno del Kuomintang a la isla de Formosa.

El Partido Comunista, bajo el liderazgo de Mao Zedong, y en alianza con otros partidos democráticos, fundó entonces la actual República Popular China con soberanía efectiva en la casi totalidad del territorio chino. Por otro lado, el Partido Nacionalista se refugió Taiwán desde donde reclamó ser la continuidad legal de la República de China.

En este contexto, si bien Mao y sus aliados reclamaron el reconocimiento de la RPC como legítima representante ante la ONU, la organización no la reconoció en este papel a la hasta el año 1971, y esto sin cambiar su posición frente a Taiwan. Este comportamiento de la ONU provocó naturalmente la desconfianza del PCC en las instituciones internacionales.

El giro de la situación de China ante la ONU tiene lugar a finales de los años 60, en el contexto de la guerra de Vietnam, de la que EE.UU necesita salir de forma airosa, teniendo en cuenta el enorme coste militar, económico y social

1. Legalización sirve para medir el grado de desarrollo institucional de una organización y ésta se mide por ejes; precisión y desarrollo; normas que regulan conductas obligatorias para los miembros de esa organización; y delegación o mecanismos de resolución de los conflictos.

que ésta comportó, tanto para los EE.UU como para Indochina. EE.UU intenta buscar en China un aliado temporal para que le facilite esta salida y, al mismo tiempo, dividir la frágil proximidad de China y la URSS, para lo que le brinda a cambio acabar con el ostracismo de Pekín en la ONU.

En esta línea con esta senda marcada, 17 miembros de la ONU, el 15 de julio de 1971, pidieron que una cuestión de la restauración de los legítimos derechos de la RPC en las ONU se incluyera en el programa provisional de la vigésima sexta sesión de la Asamblea General de la ONU, afirmando que la República Popular China, un “miembro fundador de las Naciones Unidas y miembro permanente del Consejo de Seguridad, desde el año 1949 fue privado por maniobras sistemáticas del derecho a ocupar el asiento que le corresponde de pleno derecho”. Finalmente, por medio de la resolución 2758 de la Asamblea General, adoptada el 25 de octubre de 1971, se decide restituir a RPC en todos sus derechos y reconocer a los representantes de su gobierno como únicos representantes legítimos de China ante las Naciones Unidas.

RPC, desde el año 1972, ha visto en la ONU una vía para reforzar la soberanía nacional y ha empleado su membresía para reforzar la condición del Estado chino, su territorialidad y soberanía. Al mismo tiempo, si su papel en la organización, en los primeros tiempos, puede calificarse de bajo protagonismo o implicación y de una alta dosis de pragmatismo, muy ligada al desarrollismo del Sur Global, su implicación en los órganos y programas de la ONU ha ido creciendo progresivamente hasta convertirse, junto con EE.UU, en uno de los Estados con mayor peso político en la organización.

6. Las relaciones de China con el Sur Global: África, América Latina y Asia Central

Desde el año 2002, China se ha hecho eco de las demandas del Sur Global y apostó claramente por el uso de este término para referirse a un conjunto de países diversos, pero que se aglutinan en el cono sur, con niveles de desarrollo medio y bajo y que enfrentan problemas de estabilidad y de pobreza.

Los rasgos que han caracterizado las relaciones de China con este espacio denominado Sur Global, que es más conceptual que geográfico, son los siguientes:

Estas relaciones han tenido una fuerte componente de retórica ya que China no ha escatimado esfuerzos para ir creando una imagen a favor de la idea que no solo apuesta por mantener unas mejores relaciones con el Sur global, sino que se presenta como un actor dentro del Sur global. Este acento retórico no siempre ha venido acompañado de acciones concretas y precisas. Desde el año 2010, sin embargo, la apuesta por el Sur global está acompañada de acciones concretas como demuestra alguno de sus proyectos insignia como es el de la Ruta de la Seda.

Las relaciones de China con el Sur Global también ha experimentado un alto grado de variabilidad, lo que significa que no han sido constantes, o se han desarrollado con un mismo nivel de intensidad o de esfuerzo en la creación de instrumentos que regularan esta relación. Esta variabilidad ha dependido de 2 factores: por un lado, las propias necesidades económicas de China, que ha implicado que aumentara la velocidad y la intensidad de las relaciones cuando ha necesitado recursos, sobre todo, recursos económicos, lo que lleva a pensar que la forma de desarrollarse estas relaciones ha sido una apuesta estratégica y no tanto de principios; por otro lado, el estado de las relaciones de los países del Sur Global con EEUU y Rusia, ya que China ha seguido una política de sustitución y no de confrontación antagonistas, lo que significa que ha ido aumentando sus interacciones en la medida que las grandes potencias han ido abandonando espacios.

Si bien en la formación teórica, las autoridades de Pekín hablan del Sur global como de un único espacio político, lo cierto es que ha construido una mejor relación a través de alianzas bilaterales que contribuye a proyectar una imagen de interacción regional.

La cuestión de Taiwan ha sido central en la construcción de las relaciones con el Sur Global ya que China ha establecido como una precondition para la integración de ciertos países de esta región a su estrategia internacional, el reconocimiento de una China que incluye a Taiwan. Hay que destacar, además, que esta estrategia, a pesar de la retórica china antimperialista, está muy centrada en convertir a estos actores en actores de desarrollo económico, por lo que no ha entrado en el debate político ni sobre la cuestión del Estado de derecho.

Además de estos elementos generales que caracterizan las relaciones de China con el Sur Global, las relaciones con África, América Latina y Asia central presentan rasgos propios.

Para empezar, las relaciones de China con África se han planteado de manera muy simplificada teniendo en cuenta, además, que como ya se ha señalado

anteriormente, de manera muy especial, la política de China respecto de este continente ha sido de sustitución respecto de otros actores con influencia histórica en la región.

Para entender el desarrollo de estas relaciones, se distinguen 5 fases o etapas.

La primera etapa, que abarca entre 1949 y 1956, muy breve, en las que China prácticamente no tiene relaciones con África. Por un lado, ningún Estado reconocía a la RPC; por otro lado, China se encuentra en un periodo de autarquía y los vínculos que se establecen son muy esporádicos. La inflexión tiene lugar en el año 1955, momento en el que se celebra la Conferencia de Bandung y en la que los países asiáticos y africanos se hacen eco de los principios de coexistencia pacífica que China venía preconizando desde los años 50 y que luego se convirtieron en eje vertebrador de los países no alineados.

La segunda etapa, entre 1956 hasta 1979, con una duración un poco superior, y en la que llegan los primeros reconocimientos diplomáticos. En este momento, las relaciones son testimoniales o simbólicas, sin lazos económicos o comerciales con China, pero les une la defensa del derecho a libre determinación y a la independencia de otros imperios. De hecho, a finales de 70, de los 50 países que habían adquirido la independencia en África, 44 ya habían reconocido a la RPC. Asimismo, se va a producir el primer gesto simbólico del establecimiento de esta incipiente relación de hermanamiento, pero con vistas a proyectarse con firmeza el futuro, y se trata de la construcción del tren entre Tanzania y Zambia, sufragados en parte por el gobierno chino.

La tercera etapa, que se fragua a partir de los años 80, se desarrolla a partir del principal interés de China en África que es económico, ya que China se convierte en un importador neto de recursos hidro y gas, lo que altera radicalmente la agenda internacional. De esta forma, entre 1996 y el 2000 se produce la dinamización de las relaciones entre China y África y un primero intento de institucionalización de estas, rebajando el impulso de las relaciones bilaterales a favor del multilateralismo, siendo un ejemplo destacado la creación del Foro de Cooperación China África (2000).

La cuarta etapa, entre 2005 y el 2023, se ha caracterizado por la dinamización radical de las relaciones y el desarrollo de acciones concretas que pasan por: el impulso definitivo de las inversiones –incluidas las fuentes de energía a futuro para asegurar el abastecimiento de recursos que se hará más escaso– y las adquisiciones de tierra y empresas. En el año 2006, se publica el primer libro blanco

sobre política de China hacia África y se aceleran las relaciones y se produce un salto cualitativo basado en la necesidad de una nueva relación estratégica entre China y África.

China ha ganado una nueva posición en África, algunos dicen que ha desbancado a EEUU, sin necesidad de exigir contrapartidas de democratización o de transformación de los sistemas políticos. Esto supone una fisura en los valores que habían establecido el orden internacional y rompe el consenso de Washington que vinculaba las inversiones para el desarrollo con reformas políticas de calado.

El interés de China por América Latina se muestra con posterioridad y responde a que entre los años 50 y 80 esta región era percibida como el patio trasero de influencia de EE.UU.

Las relaciones entre China y América Latina también han pasado por varias fases, que se describen muy brevemente a renglón seguido:

La primera etapa, entre 1949 y 1973, que responde a los primeros 24 años de la RPC y a la puesta en práctica de una política exterior altamente ideologizada, muy vinculada a los movimientos revolucionarios que nacen en la región, y sin intereses económicos ni energéticos. De esta manera, el acercamiento se produce a través del establecimiento de relaciones entre el PCC y los movimientos de revolución nacional, dando sus primeros paseos de la mano de la URSS y de los países no alineados, en un frente unido frente al imperialismo de EE. UU. De esta forma, la política exterior china para la región se arma a través de un lenguaje dialéctico entre la oposición y la aproximación ideológica.

La segunda etapa, desde el 73 y que llega hasta el año 1983, aproximadamente, fragua un periodo de reposicionamiento estratégico de China al percibir que jugar un papel más importante en relaciones internacionales pasa por tener más incidencia en la realidad de América Latina y debe cambiar su aproximación a la región. A partir de esta fecha, empiezan a establecer relaciones bilaterales, a hacer más inversiones y a distanciarse de la URSS.

La tercera etapa, desde la década de los 80 hasta la actualidad, China ha perseguido fomentar el desarrollo económico y conseguir aliados comerciales más o menos estables, estableciendo relaciones más estratégicas a través de acuerdos bilaterales con países como Argentina, Chile, Brasil y Venezuela, y esto lo ha hecho mediante la estrategia de sustitución de los EE.UU allí donde se ha ido retirando paulatinamente, para lo que se ha apoyado en el despliegue de un enorme poder blando en toda la región.

En todo caso, tanto en África como en América Latina, aunque China no es el actor extrarregional por excelencia, ha ido fortaleciendo su presencia y, definitivamente, está en una mejor posición para influir en la región, a pesar de su política de no injerencia en los asuntos internos.

Para concluir, algunas pinceladas sobre las relaciones de China con Asia Central, que forma parte del área de influencia de la antigua URSS y es el último espacio geográfico que se independiza del orden de los imperios europeos.

Asia Central es una región con niveles de pobreza muy elevados, gran dependencia de la URSS y regímenes dominados por el comunismo y de otros gobiernos o sistemas políticos de partido único.

Los motivos que mueven la política exterior de China hacia Asia Central son, básicamente: hacer de Asia Central un espacio lo más estable posible teniendo en cuenta la conflictividad en Afganistán y Pakistán. Además, el hecho de favorecer cierta estabilidad y mayor seguridad en la región daría tiempo a China para convertirse en un líder regional cuando EE. UU. y Rusia terminaran de replegarse. De la misma manera, China tiene un interés en términos de seguridad, ya que tiene una frontera de 7000 km con Asia central, y en parte explica por qué cuando China llega a un acuerdo con países miembros de esta región, lleva la desmilitarización. Finalmente, China ve en Asia Central una nueva fuente de recursos de petróleo y de gas y despierta su interés económico y comercial, pues ve en mercados muy interesantes para los productos chinos más baratos.

De la misma manera, pueden definirse varias etapas en el desarrollo de la política exterior de China hacia Asia Central, que se pueden resumir de la siguiente manera:

La primera etapa, entre 1991 y 1996, en las que se produce el reconocimiento de fronteras, el establecimiento de relaciones diplomáticas y en la que China empezó un proceso de desmilitarización de las fronteras para enviar un mensaje de estabilidad y de seguridad.

La segunda etapa, desde el año años 1996 hasta 2001, coincide con la concentración de EE.UU en Oriente Próximo y su alejamiento de Asia Central, lo que le permite a China plantear en 1996 la fundación del Grupo de los 5 de Shanghái. En el marco de la formación del grupo de control conjunto de la Organización de Cooperación de Shanghái, que ha servido para contrarrestar las amenazas a la paz y la seguridad, se realizan las primeras inversiones de China en la región, lo que contribuye a la creación de un clima de confianza.

La tercera etapa, que comienza en 2001 y finaliza en 2016, está protagonizada por la Organización de Cooperación de Shanghái, con avances importantes en términos de seguridad, lucha contra el terrorismo, diálogo con la OTAN y el planteamiento de la creación de una zona de libre comercio.

La cuarta y última etapa, que nace a partir de 2016, se distingue por ser una época de estancamiento y de repliegue tanto de China como de Rusia, y marcada por el deseo de EEUU de volver a Asia Central. En los últimos 7 años, la Organización de Cooperación de Shanghái se ha mantenido más moderada y se ha dado paso a una mejora de las relaciones comerciales en materia de recursos energéticos.

7. Algunas consideraciones finales

China se ha convertido en un actor central en las relaciones internacionales en las últimas décadas. Su peso económico y la evolución de la demanda energética son elementos claves en la formación de su política exterior, caracterizada por su pragmatismo y neutralidad: política exterior, por otro lado, que parece va a estar 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 al mantenimiento de los bienes públicos globales y la intensificación de la cooperación con actores de otros países con un creciente asertividad a la hora de defender sus intereses nacionales, incluyendo el uso de la coerción económica y la fuerza militar.

Ahora bien, si algo se ha podido desprender de lo aprendido de este curso es que, por un lado, no puede hablarse de una sola política exterior, sino de las políticas exteriores de China en virtud del solapamiento de actores involucrados, niveles e intereses proyectados hacia regiones distintas; de hecho, uno de los factores que van a ser determinantes para que China a futuro se convierta en una verdadera superpotencia de alcance global va a ser su capacidad para armonizar las diferencias entre sus distintas políticas exteriores en varias regiones. Por otro lado, que no debe

haber miedo a que China ocupe la posición de centralidad en relaciones internacionales, reconocimiento que reivindica por su pasado histórico y cosmovisión propia.

Referencias bibliográficas

- Benvenuti, Andrea *et al.* (2022), *China's Foreign Policy. The Emergence of a Great Power*, Routledge.
- Hu, Weixing R., Chan, Gerald, y Zha, Daojiong (2000), *China's international relations in the 21st Century. Dynamics of Paradigm Shifts*, Rowman & Littlefield, University Press of America.
- Lanteigne, Marc (2015), *Chinese Foreign Policy: An Introduction*, Londres: Routledge.
- Pareja, Pablo y Almeda, Pere (eds.) (2021), China ante un mundo en crisis, Monográfico núm. 52, Revista IDEES, disponible aquí: <https://revistaidees.cat/es/china-ante-un-mundo-en-crisis/>
- Ríos, X. (2011), “China: poder y civilización en el siglo XXI”, en Cuadernos de Estrategia, Monográfico: Las potencias emergentes hoy: Hacia un nuevo orden mundial), núm. 151, pp. 47-79.
- Sodupe, Kepa y Moure, Leire (eds.) (2013), *China en el escenario internacional: una aproximación interdisciplinar*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Sutter, Robert G. (2016), *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*, Rowman & Littlefield
- García, C. (2014), “China en las relaciones internacionales: hacia la consolidación de la multipolaridad compleja” en PELEGRÍN, A. y TORROJA, H. (eds.), *China hoy: claves para entender su posición en el tablero internacional*, Barcelona/Madrid, CEI/Marcial Pons, pp. 19-56.
- Moure, L. (2015), “Orden internacional en transición y Relaciones Internacionales: Aproximaciones teóricas al declive hegemónico estadounidense y al ascenso de China como potencia global”, en VV.AA., *Cursos de Derecho internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2014*, Madrid, Aranzadi, pp. 367-449.
- Ríos, X. (2008), “China y sus relaciones con Estados Unidos: ¿competencia o interdependencia?”, Anuario CEIPAZ, 2007-2008, pp. 155-169.
- Ying Fu, Y. (2021), “Competencia y cooperación en las relaciones Estados Unidos-China desde la perspectiva china”, Documento Opinión 69/2021,

Instituto Español de Estudios Estratégicos. Lecturas recomendadas para ampliar conocimientos:

- Chan, Steve (2017), *Trust and Distrust in Sino-American Relations: Challenge and Opportunity*, Cambria Press.
- Bustelo, Pablo y Soto, Augusto (2003), “Las relaciones entre Estados Unidos y China: ¿asociación o competencia estratégicas?”, Documento Pablo Alcaraz de trabajo 30/2003, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Sutter, Robert G. (2022), *US-China Relations: Perilous Past, Uncertain Present*, Rowman & Littlefield.
- Tan, Andrew T. H. (2016), *Handbook of US-China Relations*, Edward Elgar Pub.
- Vinodan, C. y Kurian, A. L. (2022), *US-China Relations in the 21st Century*, Routledge.
- Wang, Dong (2021), *The United States and China. A History from the Eighteenth Century to the Present*, segunda edición, Rowman & Littlefield.