Tiempo de inflexión en la política exterior china

Xulio Ríos

Sin remontarnos más atrás (1), la política exterior china en tiempos de la reforma y apertura que se inician en China a finales de los años setenta del siglo pasado, ha estado marcada por los dictados de modestia y prudencia enunciados por Deng Xiaoping a finales de los ochenta, aconsejando darse un tiempo para reforzar el poder, huyendo de la precipitación. Deng resumía su pensamiento en cuatro ideas principales: evitar ponerse a la cabeza o participar en cualquier tipo de alianza apostando por la neutralidad; evitar las fricciones y controversias en los asuntos políticos mundiales, permaneciendo al margen aunque sin dejarse nunca humillar, incluso, de ser necesario, soportando pequeñas vejaciones y aceptando compromisos en asuntos menores; concentrarse en el desarrollo económico; desarrollar relaciones amistosas con todos los países, evitando la obediencia o adscripción a una ideología.

Deng aseguraba que este proceder debería mantenerse, al menos, un siglo, el tiempo que China necesitaría para modernizarse, recuperar su grandeza de antaño y cerrar el ciclo histórico de la decadencia sentenciado en la primera mitad del siglo XIX, lo que Xi Jinping, actual secretario general del PCCh, pretende resumir en su evocación del sueño chino, sinónimo de la revitalización del país. Pero las cosas parecen haber cambiado más rápidamente de lo previsto por el Pequeño Timonel. En solo unas décadas, la decadencia del liderazgo occidental, en paralelo a la emergencia de nuevas potencias y la multiplicación de las tensiones globales de todo tipo, ya sea ambientales, políticas, financieras, etc., unido al aumento de sus intereses en todo el mundo, especialmente ligados a la obtención de los recursos indispensables para mantener su elevado ritmo de desarrollo, avocan a un replanteamiento anticipado. A mayores, desde hace años, las potencias occidentales también vienen reclamando de China un mayor compromiso en los asuntos globales, a lo que Beijing ha venido respondiendo en términos generales con calculada moderación y autonomía.

Tradicionalmente, los principios básicos de la política exterior china se han centrado en la defensa de la soberanía e independencia, la paz, el no alineamiento, la coexistencia pacífica, la cooperación con los países y regiones del Tercer Mundo o el fomento de las relaciones económicas y comerciales para promover el desarrollo del país. De todos ellos, probablemente, el primero sea el más relevante. Disponer y ejercer la soberanía es para China una cuestión vital. En primer lugar, por razones históricas. Beijing mantiene viva en su memoria la percepción de un país semifeudal y semicolonial que en ningún momento podía tomar decisiones libremente, sin estar pendiente de los demás países para decidir su punto de vista. De este principio se deriva, en buena medida, la actitud hostil a cualquier forma de ingerencia en los asuntos internos.

Entre los factores que han venido condicionando la política exterior china, cabría

destacar los siguientes. En primer lugar, las necesidades internas derivadas del proceso de desarrollo. En segundo lugar, la necesidad de articular una adecuada inserción internacional de la nueva China emergente. En tercer lugar, un discurso político de corte nacionalista, reciclaje de la ideología que en un tiempo aseguraba la hermandad internacionalista con países ideológicamente afines. Por último, una visión deudora de la lucha contra el hegemonismo y que hoy tiene su firme apuesta en la multipolaridad y el multilateralismo. En torno a estos cuatro factores, China vertebra su acción exterior y con ellos pretende modular las consecuencias globales de la emergencia, que se pretende pacífica, del país.

Sin alterar la esencia de los principios citados, ya en los últimos años del mandato de Hu Jintao (2002-2012), China ensayó una aceleración de su conducta exterior que cristalizó en el llamado *Consenso Xinhua* de finales de 2011 (2), cuando a la vista de los cambios registrados en la situación internacional se formuló el programa de una acción diplomática más incisiva. Entre las causas que propiciarían este nuevo enfoque, cabría citar, en primer lugar, una actualización de las propias capacidades del país convertido ya en la segunda potencia económica del planeta y primera potencia comercial. En segundo lugar, una nueva apreciación de las capacidades de Occidente y, sobre todo, su cuestionamiento como ejemplo a imitar en numerosos órdenes y especialmente en lo económico. Sabido es que si bien el modelo político nunca ha constituido un referente, en cambio, en el orden económico, China ha procurado una homologación de su sistema, aunque en él subsisten también singularidades importantes. Pero el estallido de la crisis financiera le ha permitido a China sentenciar que Occidente no está en condiciones de dar lecciones a nadie, exaltando de igual forma la reivindicación de un camino propio. Al fin de este magisterio debiéramos añadir una caracterización muy negativa del intervencionismo occidental en los asuntos internos de determinados países propiciando graves manifestaciones de inestabilidad y caos, en ocasiones, claramente dirigidas a contener a China. La resistencia de Occidente a equilibrar el papel de China –y otros países emergentes- en estructuras clave del sistema internacional ha provocado igualmente una fuerte insatisfacción, así como la lectura de conceptos como la responsabilidad de proteger que en numerosos casos han servido para agravar las tensiones y dependencias de los países afectados.

En tercer lugar, la constatación de que la complejidad actual brinda oportunidades estratégicas para avanzar a mayor ritmo en el aumento de su influencia global, aprovechando las ambigüedades y debilidades de las principales potencias, a sabiendas de que solo de esa forma podrá vencer las resistencias de un Occidente que por primera vez en los últimos siglos teme la pérdida de la hegemonía mundial.

En suma, la combinación de aceleración histórica, multiplicidad de desafíos y el afán de renacimiento nacional pasan a segundo plano la prudencia y la modestia sugeridas en su día por Deng así como la consigna de sacrificarse ahora para recoger los frutos más adelante. China, en lo que muchos han calificado de arrogancia y altanería, da un

paso al frente para hacer valer sus intereses de forma más notoria y visible, abandonando paulatinamente la vieja consigna de mantener un perfil bajo y discreto en los asuntos internacionales. Este cambio conlleva críticas: altanería, arrogancia, agresividad y prepotencia. Y advertencias: sobrevalora sus propias capacidades y hace una interpretación errada de la crisis y presunta decadencia de sus rivales estratégicos de Occidente.

Cuáles son los indicios de este nuevo tiempo? Entre otros, podríamos citar:

- El lanzamiento de grandes proyectos estratégicos. Cabe destacar por su importancia la Nueva Ruta de la Seda que, emulando la creada en el siglo X a.n.e., partiendo de Xian atraviesa el noroeste de China, Asia Central, Irán, Irak, Siria y Turquía. Desde aquí, cruza el Bósforo y se adentra en Bulgaria, Rumania, Chequia y Alemania y Países Bajos, culminando en Italia donde se conectaría con la Ruta de la Seda marítima, que habría iniciado en Fujian, hacia el estrecho de Malacca. De Malasia e India cruza a Kenia recalando el cuerno de África a través del mar Rojo y el Mediterráneo, con parada en Grecia antes de llegar a Venecia. El proyecto reúne tres continentes y realza la posición central de China en el mundo. Es el regreso actualizado del pasado y revela la enorme impronta de la historia y la cultura en el imaginario chino. El desarrollo de la infraestructura –ferrocarriles y puertos-, del comercio, la conectividad, la integración monetaria, etc., debe dar paso a una efectiva comunidad de intereses que tendrá en la explotación de los recursos energéticos su columna vertebral. Complementariamente, cabe citar los corredores económicos entre China y Pakistán, entre Bangladesh.China-India-Myanmar y otras estrategias centradas en el desarrollo del Oeste del país. Este proyecto sugiere la plasmación de alternativas a las fórmulas lideradas por EEUU (ya se llamen TLC con la UE o el TPP en Asia Pacífico) y que también tienen en la Asociación Económica Integral Regional o RCEP un exponente importante, reflejando la dura pugna por la consolidación de bloques y áreas de influencia económica.
- La intensificación de sus anclajes en dos regiones importantes del mundo: América Latina y África. En el primer caso, la creación a finales de este año del foro CELAC-China brindará una oportunidad para afianzar y renovar los lazos con esta región, superando las carencias de la relación bilateral (más del 80% de las exportaciones a China son productos básicos y más del 60% de las exportaciones chinas son manufacturas). China podría sustituir en 2015 a la UE como segundo principal inversor en América Latina, solo por detrás de EEUU, siendo ya el mayor socio comercial de países como Brasil, Chile o Perú. China comparte con algunos países de la región el afán de afirmarse como polos autónomos del sistema global basados en la promoción de modelos de desarrollo en gran medida heterodoxos. En cuanto a África, cabe destacar que China es ya su mayor socio comercial. En 2013, invirtió en este continente unos 25.000 millones de dólares, pero apenas supone el 5% de su comercio global y un 3% de su IED. No obstante, África nutre a China del 20% de sus necesidades de petróleo. Tras la

visita a la región del primer ministro Li Keqiang, en abril último, se espera un nuevo enfoque de la relación con el continente que permita afrontar la superación de las sombras que han surgido proyectando una mayor implicación en la mejora de la vida de las poblaciones locales, ayuda a las pymes, a la agricultura, empleo, producción industrial o servicios sociales. Las críticas a la actuación de China en África, en muchos casos justas, no debieran pasar por alto su falta de experiencia en la gestión exterior ni el hecho de que en el exterior ha aplicado las mismas políticas, tantas veces indeseadas, que aplica en su propio país. Es comprensible que reclamemos a China que sea más virtuosa que los occidentales pero, al mismo tiempo, debiéramos poner las cosas en su sitio: China en África representa en torno al 20% de su mercado y en compra de tierras, por ejemplo, está bastante por detrás de países como Indonesia.

- La potenciación de nuevos acrónimos que esbozan la geografía de un orden alternativo. Entre estos, cabe destacar la Organización de Cooperación de Shanghai, llamada a blindar la seguridad en Asia Central, o los BRICS, que podría desempeñar un papel clave tanto en el orden financiero global como en el conjunto del sistema si logra pasar de las palabras a los hechos. También en este plano debe destacarse el reciente acuerdo de potenciación de la CICA, reunida en Shanghai en mayo, y que ahora, presidida por China, pretende convertirse en el principal foro para la seguridad regional en Asia. En ninguno de estos mecanismos participa EEUU y en todos ellos el entendimiento sino-ruso constituye una pieza clave de su engranaje. El reciente acuerdo para el suministro de 38.000 millones de m3 anuales de gas durante 30 años es la punta de una cooperación que podría intensificarse en los próximos años abarcando dominios tecnológicos e industriales más allá de la energía.

Los focos de tensión

Las principales hipotecas de la política exterior china tienen referencias bien conocidas. De una parte, la relación con EEUU no es ni mucho menos fácil. El comercio bilateral llegó a 520.000 millones en 2013 (con Rusia rondó los 90.000 millones el mismo año) y China posee una parte sustancial de la deuda soberana de Washington. Pese a la multiplicidad de diálogos de diverso signo habilitados en los últimos tiempos, incluido el militar y estratégico, la desconfianza persiste. Y motivos no faltan. La decisión de EEUU de propiciar el "reequilibro estratégico" en Asia es leído por China en clave de contención a la vista del reforzamiento de sus alianzas militares con países como Japón, Corea del Sur, o del sudeste asiático, Filipinas especialmente.

De otra, la relación con Japón, agravada tras la victoria del PLD de Shinzo Abe, embarcado en una política de "normalización" del país que debe poner fin a buena parte del legado de la II Guerra Mundial incluyendo la modificación de la Constitución pacifista. EEUU, claramente implicado en esta estrategia, respalda además las reivindicaciones niponas a propósito de las islas Diaoyu/Senkaku que

China –y Taiwan- reclaman como propias. La caída del comercio y, sobre todo, de la inversión revelan claros impactos de este clima. En medio, claros ajustes de cuentas con el pasado que afectan al futuro de empresas como la japonesa *Baosteel Emotion*, propiedad del armador Misui OSK Lines Ltd, cuyo origen se remonta a la II Guerra Mundial, cuando los japoneses requisaron varios buques chinos. China pretende reavivar las indemnizaciones de guerra para presionar sobre los intereses económicos japoneses en el continente. Se debe tener en cuenta que muchas de las 23.000 empresas niponas que operan en el gigante asiático son herederas de la guerra y una gran parte de ellas son acusadas de haber explotado niños durante la contienda. Lejos ser un mero pleito jurídico-comercial, en la pugna se advierten claros intereses políticos oblicuos.

Por último, cabe hacer mención de las tensiones en el mar de China meridional, donde Beijing parece haber pasado a la ofensiva. La decisión de instalar una plataforma petrolera de grandes dimensiones en las islas Xisha-Paracel provocó un serio incidente con Vietnam, cuyo primer ministro se apresuró a concertar posiciones con Manila y Tokio para hacer frente a la determinación china de afianzar su control de territorios disputados. Hanoi ha evocado la decisión de Manila de acudir al tribunal de arbitraje de La Haya y episodios recientes como el hundimiento de un barco pesquero vietnamita han agravado el temor a un enfrentamiento militar (3). El comportamiento de China en sus mares próximos sugiere a algunos una estrategia "expansionista", producto de su orgullo de nueva potencia que alimenta el nacionalismo y compromete su emergencia pacífica. El intento de establecer un área de influencia marítima china a lo largo de la que se conoce como "línea de nueve trazos" genera mucha oposición en la región. A la hostilidad de Vietnam y Filipinas podrían sumarse Indonesia y Malasia.

Conclusión

China está dando pasos para afirmarse como una potencia con un discurso propio. Huyendo de aliados o alianzas frente a terceros, descartando el recurso a la ideología como clave primera y asentando sus preferencias en la satisfacción de intereses económicos que dicen guiarse por el beneficio reciproco, combina esta orientación con una ambigüedad calculada respecto a su voluntad alteradora del statu quo.

Por otra parte, no deben ignorarse sus fragilidades estructurales. Aunque el Banco Mundial, evaluando la capacidad de poder de compra, asegure en un informe reciente que China podría convertirse en la primera economía mundial, superando a EEUU este mismo año, lo cierto es que dicha percepción es bastante engañosa. Cierto que, utilizando dichos parámetros, en 2005, la economía china representaba el 43% de la de EEUU, mientras que en 2011 suponía ya el 87%, pero estos datos deben atemperarse con otros, igualmente significativos: posición 101 en el IDH del PNUD, renta per cápita cinco veces inferior a la de EEUU, grandes desigualdades territoriales y sociales, graves desequilibrios ambientales, un presupuesto militar que representa la tercera parte del de EEUU, etc. Quiere ello decir que, pese a los reconocidos avances

económicos registrados como consecuencia de la política de reforma y apertura, las debilidades no se deben minusvalorar. Aun así, la magnitud y escala del país le permiten capacidades significativas para desplegar una acción internacional más comprometida y dinámica.

La clave de la evolución inmediata reside en su capacidad de gestión de dos asuntos principales. De una parte, la relación con EEUU y su destreza para evitar una polarización que se antoja difícil. El propósito de establecer "una nueva relación entre grandes potencias" que evite la confrontación abierta choca con el afán hegemónico de EEUU y la firme vocación soberana de China. De otra, el manejo de las tensiones en su periferia inmediata. China dice no abrigar intenciones agresivas y requiere un ambiente pacífico para seguir desarrollando su economía, pero la radicalidad de sus posiciones plantea el riesgo de dejar poco margen para la negociación en la que cualquier cesión puede ser interpretada por su propia opinión pública como una rendición. Por otra parte, China no ve contradicción entre proclamar su aspiración al desarrollo pacífico y utilizar los medios necesarios para defender lo que considera sus "intereses centrales", incluidos los territoriales (con Taiwan como máximo exponente). La promesa de no usar la fuerza para extender su territorio no afecta a las zonas reclamadas como propias y de las que, dice, fue privada por su estado de postración en recientes épocas históricas.

En Asia, que en 2030 concentrará el 50% del PIB mundial, se decidirá el futuro del presente siglo. La evolución de las ecuaciones planteadas en los próximos años determinará el éxito o fracaso del proceso chino de modernización y de la posibilidad o no de que se produzca una alternancia sin conflicto abierto entre la potencia en declive y la emergente.

¿Tiene China otro proyecto global? China no tiene vocación hegemónica y la punta de lanza de su estrategia sigue siendo la economía, no las ambiciones militares –aunque refuerza sus capacidades en este plano a marchas forzadas-, guiándose por los principios citados al inicio y siempre abierta al pragmatismo. En buena medida, su concepción de las relaciones internacionales combina la concepción westphaliana que proclama la inviolabilidad de los Estados soberanos con preocupaciones más contingentes como el temor a que Occidente propicie el caos en zonas de importancia crucial para sus intereses.

Este enfoque alternativo del orden mundial vigente no va acompañado, lamentablemente, de expectativas y propuestas creíbles en el orden social sustancialmente diferentes a las promovidas por los países de Occidente. Si nos atenemos a las resoluciones de la III Sesión Plenaria del PCCh de noviembre de 2013 y que sirve de hoja de ruta para los próximos años, las alusiones a la cuestión social son escasas. La "China hermosa" parece depender más del apogeo del mercado que de la justicia social, a juzgar por el énfasis aplicado en cada una de estas variables. En los 60 puntos de dicho documento, debemos aguardar al capítulo XII para encontrar

menciones a la “obra social”, con especial alusión a la educación (42) si bien desde una perspectiva muy gestora, al empleo y al emprendimiento (43), apostando por “innovar” mecanismos de coordinación de las relaciones laborales y hacer fluidos los canales que deben permitir a los trabajadores manifestar sus “reclamaciones razonables”. En el punto 44, relaciona directamente la remuneración laboral con el incremento de la productividad, acompañado de invocaciones vagas a la mejora de la negociación colectiva o la protección de las rentas del trabajo, etc. En el punto 45 se aboga por un sistema de seguridad social más equitativo y sostenible, incluyendo la postergación de la edad de jubilación (actualmente, 55 para mujeres y 60 para hombres) y el tratamiento de los problemas asociados a la vejez, incluyendo el régimen médico y sanitario (46). En las explicaciones de Xi Jinping sobre la resolución, ni un comentario a lo social.(4)

China puede aspirar a frenar la desmesura occidental en numerosos planos y hasta cambiar el mundo, pero lamentablemente poco puede aportar en otras dimensiones en un contexto global en que se exigiría ciertamente una compensación de la obsesión por el crecimiento económico y la competitividad. Siendo así, podremos encontrarnos con otro orden global, pero no necesariamente mejor, al menos en este tan importante aspecto.

Xulio Ríos es director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org).

CITAS:

(1) Una visión general puede encontrarse en Ríos, Xulio (dir.), Política exterior de China. Biblioteca China contemporánea, Bellaterra, Barcelona.
(2) Sobre la evolución de la política exterior china en el mandato de Hu Jintao: Ríos, Xulio, China pide paso, de Hu Jintao a Xi Jinping, Icaria, 2012.
(3) China y Vietnam vuelven al borde de la guerra, en Agencia Novosti, http://sp.ria.ru/revista_de_prensa/20140528/160239832.html (fecha de consulta: 28 de mayo de 2014).
(4) Los documentos de dicha sesión pueden consultarse en: http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1389789646Documentos_de_la_III_Sesion_Plenaria_del_XVIII_Comite_Central_del_Partido_Comunista_de_China.pdf