

CESAREO R. AGUILERA DE PRAT

La política exterior china

China pretende integrarse en la comunidad internacional, sobre todo desde el punto de vista económico, y espera ser por lo menos una potencia regional. La reforma que emprendió hace años, en parte, se explica por esta aspiración. A pesar de la tensión política, las relaciones económicas entre China y Taiwan se están desarrollando de una manera cada vez más fluida. Las islas Paracelso, Spratley y Senkaku son fuente de disputa por su importancia geoestratégica. China intenta llegar a un equilibrio con las dos Coreas que le permita relacionarse con ambos países. Japón y China están muy interesados en establecer lazos económicos, pero todavía desconfían mutuamente. Con Estados Unidos la única discordia proviene de la cuestión de Taiwan, pues en materia de derechos humanos la postura estadounidense se queda en mera retórica. La Unión Europea está incrementando la cooperación y las ayudas económicas..

Principios, objetivos y resultados

La dimensión sistémica estructuralmente autoritaria de la República Popular de China determina todas sus políticas, incluyendo, por tanto, la exterior (Domenach, 1996). La aspiración de los dirigentes chinos es la de reforzar su papel internacional, de ahí que –en realidad– los procesos controlados de reforma (gaige) y apertura (kaifang) impulsados "desde arriba" por el denguis-mo y sus sucesores busquen evitar el aislamiento mundial y reforzar al conjunto del sistema. La política exterior de China se sigue rigiendo por la teoría de la "coexistencia pacífica" –propia del anterior mundo bipolar– y en política interior se rechaza tajantemente la concepción occidental de los derechos humanos, a la que se niega valor universal. En este sentido, no es casual que el régimen chino recurra constantemente al principio de "no injerencia en asuntos internos" para bloquear cualquier influencia política exterior. Por lo demás, China ha desmantelado por completo su viejo discurso tercermundista, de ahí que sus relaciones con los países periféricos se basen tan solo en un estricto cálculo de intereses estatales. En este sentido, su prioridad es reforzar la cooperación con las tres grandes áreas económicas mundiales:

Cesareo R. Aguilera de Prat es catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona

Norteamérica, la UE y Asia oriental¹.

La política exterior china se rige por cinco grandes principios muy estatistas; respeto a la integridad territorial y la soberanía de los Estados; no agresión; no injerencia en asuntos internos; equidad y mutuo beneficio; y coexistencia pacífica². Destacan, pues, fuertes elementos continuistas permanentes que se remontan incluso al pasado prerrevolucionario como el énfasis en la preservación de la seguridad nacional y el rechazo del hegemonismo, de ahí la búsqueda de la diversificación de equilibrios, la proyección regional y la apertura controlada para obtener beneficios sin riesgos sistémicos³.

China no pretende ser el líder del Tercer Mundo, ni el centro de un mundo socialista asiático residual, ni puede jugar ya sobre la rivalidad de las dos antiguas superpotencias. China aspira a ser una potencia asiática –compitiendo al respecto con Japón– y conseguir acuerdos preferentes con el G-7, para intentar igualarse con ellos a medio plazo. Los dirigentes chinos han diversificado su diplomacia y sus relaciones económicas mundiales con criterios multilaterales y cooperativos⁴. Por un lado, su proyección regional asiática tiene como prioridades Taiwan, Japón y el sur del Mar de China y, por otro, su fuerte capacidad exportadora de armas convencionales y –hasta cierto punto– de tecnología nuclear desde los años ochenta le ha permitido intensificar sus relaciones con Pakistán, Irán, Irak, Siria e incluso Arabia Saudí⁵.

La *kaifang* es uno de los dos grandes pilares del denguismo y tal política combina la preservación de los intereses del Estado chino (y del sistema) con la máxima cooperación internacional⁶. Se simultanea la defensa de la tradición histórica nacionalista china con la inevitable apertura diplomática y comercial mundial pues la *kaifang* es una política pragmática que procura mantener la equidistancia y el mutuo beneficio. Sus principales objetivos son: garantizar la seguridad y la independencia del Estado; incrementar la cooperación con todos los Estados del mundo al margen de su sistema político; ampliar la apertura económica exterior⁷; y resolver mediante negociación los conflictos regionales.

Los resultados prácticos de esta orientación han supuesto una intensificación de los programas de intercambios exteriores, el incremento de las exportaciones e importaciones y la progresiva adopción de los criterios financieros de mercado. Los dirigentes de China buscan las máximas relaciones internacionales, siempre desde presupuestos nacionalistas de Estado que rechazan la injerencia exterior. En este sentido, aunque las reformas y la apertura han modificado aspectos sustanciales del maoísmo, todavía no han

¹ Joyaux, 1994.

² Doak Barnett, 1985.

³ Yahuda, 1989. Palou, 1992.

⁴ Conable / Jampton, 1992-1993.

⁵ Joyaux, 1993. Lieberthal, 1995.

⁶ Kapur, 1985. Chengwei, 1993.

⁷ Harding, 1984. Christiansen, 1996.

integrado plenamente a China en el mercado mundial, y ahora hay una especie de transición parcial híbrida. Esto es así porque el gran objetivo de los dirigentes chinos no es sólo conseguir la plena "normalización" internacional, cuanto convertirse en una gran potencia competitiva capaz de defender con eficacia sus propios intereses.

Sin embargo, también es cierto que la apertura produce efectos internos ambivalentes, esto es: de cosmopolitismo (burgués, en la jerga del régimen) en las élites no políticas y de prevención nacionalista de Estado en los dirigentes del PCCh⁸. Al mismo tiempo, la apertura refuerza progresivamente la integración de China en la economía mundial, de ahí que cuanto más intensos sean los flujos comerciales y el recurso a capitales y tecnologías extranjeros, más reducido será a largo plazo el margen de maniobra interno de la élite política.

Una de las principales preocupaciones de los dirigentes chinos es la de evitar el aislamiento internacional, de ahí sus esfuerzos por integrar a China en la mayor cantidad posible de foros mundiales⁹. Así, por ejemplo, China ha sellado el acuerdo APEC (Asian Pacific Economic Cooperation Forum) que prevé crear una gran área de libre comercio regional antes del 2020, y está presente en el Forum Regional Asiático y en la World Trade Organization. En estos dos últimos ejemplos se trata de escalones "tácticos" de tipo consultivo hacia los grandes objetivos que son el ASEAN y el GATT respectivamente, además de aspirar a formar parte de la OMC y el FMI. China se beneficia hoy de la ausencia de un verdadero sistema de seguridad regional multilateral e integrado, al predominar los acuerdos bilaterales en la mayoría de los ámbitos¹⁰. El régimen chino acepta operar en el cuadro económico y diplomático mundial establecido y sujeto a ciertas reglas, pero sin renunciar a filtrarlos de acuerdo con sus intereses. La creciente presencia de China en foros internacionales, sobre todo asiáticos, es un factor que contribuye a desactivar tensiones y, además, a medida que se refuerce la integración multilateral se reducirá el bilateralismo tan grato a los dirigentes chinos. Dicho de otro modo, el escenario regional asiático se encamina hacia un sistema relativamente integrado de geometría variable y de contención cooperativa de China¹¹.

De momento, China tiene dificultades para ingresar en la OMC pues esta entidad exige un respeto escrupuloso de la libertad económica (supresión de barreras aduaneras, abolición de las subvenciones a empresas ruinosas, liberalización sectorial plena, máxima autonomía del sistema bancario, convertibilidad monetaria) y, en particular, rechaza el monopolio estatal del comercio exterior (el capital occidental reclama comerciar directamente con las empresas chinas, algo que sólo es posible en ciertas zonas avanzadas de experimentación económica). No obstante, es cierto que en China se han dado pasos pues, de hecho, las ZEE de la costa norte comercian autónomamente

Una de las principales preocupaciones de los dirigentes chinos es la de evitar el aislamiento internacional, de ahí sus esfuerzos por integrar a China en la mayor cantidad posible de foros mundiales.

⁸ Bergène, 1996.

⁹ Crane, 1993.

¹⁰ Varios / *Limes*, 1995.

¹¹ Bouissou, 1996.

Aparte de la retórica nacionalista mutua y de la periódica exhibición de fuerza, en los años noventa no han dejado de crecer intercambios económicos que han hecho más fluidas las relaciones.

con Corea del sur y Japón y las de la costa sur con Hong Kong y Taiwan. Además, el régimen ha suavizado los derechos aduaneros, ha suprimido numerosos impuestos a las exportaciones, ha reducido las subvenciones y ha reformado el sistema de doble cambio. Más bien ahora el problema se desplaza hacia el pirateo de muchas empresas chinas que no respetan el *copyright* internacional¹².

Es muy revelador recordar la descaradamente pragmática actitud de la comunidad internacional tras los acontecimientos de Tiananmen y la habilidad de sus dirigentes para restablecer casi de inmediato las relaciones internacionales. Al principio, EE UU decretó un embargo militar y tecnológico y suspendió los préstamos garantizados, y luego arrastró a la UE y Japón (éste con reservas) a esta política de sanciones. Japón, en particular, consideró que no se debía poner en peligro el proceso de reformas económicas en China, de ahí que casi de inmediato suavizara las sanciones. La Guerra del Golfo fue providencial para China puesto que hubo que negociar su abstención en el Consejo de Seguridad de la ONU (como miembro permanente con derecho de veto) a cambio de contrapartidas económicas. EE UU acabó renovando la cláusula de "nación más favorecida" para China y la UE incrementó la cooperación económica.

Principales escenarios

La cuestión de las relaciones entre China y Taiwan presenta unos contornos muy específicos que incluyen simultáneamente elementos de política exterior e interior. Taiwan es, para China, una herencia de la Guerra civil y de la Guerra Fría y las recurrentes tensiones entre sus regímenes ponen de manifiesto el fuerte peso condicionante del nacionalismo tradicional en la política china. Deng Xiaoping afirmó en 1992: "Taiwan, Hong Kong y el Tíbet son asuntos de política interior. Jamás haremos concesiones sobre estos problemas poniendo en juego nuestra soberanía"¹³. Taiwan es una de las principales cuestiones nacionalistas irrenunciables para la élite dirigente; de China hasta tal punto que, en ciertas coyunturas —en vez de profundizar en la lógica estratégica de los intercambios cooperativos que tienen mucho más futuro— el lobby militar presiona para incrementar la política de gestos "duros" mediante maniobras aeronavales intimidatorias. En estas circunstancias, EE UU está obligado a reforzar su apoyo a Taiwan, y al mismo tiempo a frenar a los independentistas de la isla para no provocar una eventual reacción militar directa de China. En general, la comunidad internacional (Japón se ha puesto al frente al respecto) debe impulsar una política de contención y equilibrios que no sea vista como "injerencia" y que ayude a reducir la tensión¹⁴.

Aparte de la retórica nacionalista mutua y de la periódica exhibición de fuerza, en los años noventa no han dejado de crecer intercambios económicos que han hecho más fluidas las relaciones. Esta cooperación está cada vez

¹² Jousse, 1996-1997.

¹³ Whiting, 1995.

¹⁴ Lai To, 1997.

menos sujeta a formalidades y rigideces, pues Taiwan ha captado de inmediato las enormes potencialidades del mercado continental (en 1992 sus exportaciones a China alcanzaron el 7,7 por ciento del total de la isla y se había partido de cero en 1978). Aunque Taiwan ha acabado optando no sólo por el desarrollismo, sino también por la modernización política de tipo poliárquico (está en curso un proceso de democratización controlada), el acercamiento económico y cultural puede facilitar negociaciones directamente políticas. China le ofrece la fórmula de Hong Kong, "un país, dos sistemas", pero es improbable que Taiwan acepte integrar, ni siquiera a medio o largo plazo, su sólido ejército y sus instituciones en aquella; todo ello sin considerar los fuertes desniveles de riqueza que hacen muy poco rentable para la isla la reunificación¹⁵.

Una cuestión aparentemente menor –la de los pequeños archipiélagos del mar de China– es, sin embargo, en potencia muy conflictiva e involucra a diversos países del área. Las islas Paracelso, Spratley y Senkaku (Tiaoyutais) son fuente de disputa por su importancia geoestratégica y en su caso petrolífera. Para China son un pretexto para aumentar su rearme e intensificar el nacionalismo frente a Taiwan, Japón, Malaisia, Vietnam, Filipinas y Brunei. En este sentido, los dirigentes chinos tienen reservas sobre la política del ASEAN, que interpretan en clave conspirativa; de ahí que para los países del área sea fundamental reducir la tensión, preservar la seguridad y perseverar en las conversaciones.

Un caso particular está representado por las dos Coreas; formalmente, China está vinculada a Corea del norte mediante el Tratado de Cooperación y Asistencia mutua de 1961, pero –desde 1992– son cada vez más estrechas las relaciones económicas con Corea del sur. En este sentido, China puede intentar cierta mediación por su pragmatismo y su política de preservación de los equilibrios, como –en parte– se pudo comprobar con motivo de la tensión entre Corea del norte y EE UU en 1994-1995 a propósito de la eventual nuclearización militar de aquel país¹⁶.

Para China la cuestión clave en el área es Japón, pues sus inversiones y su tecnología son fundamentales para la su modernización. Las relaciones de los dos Estados mezclan *realpolitik* y ciertas diferencias. De entrada, históricas por los crímenes de guerra cometidos por Japón en China, ya que las autoridades niponas han sido siempre muy reacias a asumir sin ambigüedades las responsabilidades del pasado. A continuación, hay cierta alarma entre los dirigentes chinos por la avalancha de productos japoneses, aunque –al mismo tiempo– su país se convertirá en el primer beneficiario de las ayudas japonesas al desarrollo exterior. Japón fue el primer país que levantó las sanciones en 1990 y restableció la ayuda financiera, de ahí que China se haya convertido en su segundo socio comercial tras EE UU. Con todo, Japón sigue exigiendo a China que mejore el marketing, la calidad de los productos y que adopte plenamente los parámetros internacionales modernos de mercado. A su vez, China recela del rearme japonés o de su aspiración a ingresar como miembro per-

*Con EE UU
el principal
problema de
China es
Taiwan pues
la cuestión de
los derechos
humanos y de
las minorías
nacionales es
secundaria e
instrumental.*

¹⁵ Wu, 1995-1996.

¹⁶ Jai To, 1997.

Los países occidentales han hecho un cálculo erróneo que equipara desarrollo económico de mercado con progresiva liberalización política, ecuación que no se da en China.

manente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y de su hegemonía regional. En suma, las relaciones de mutua conveniencia son fluidas, pero no están exentas de problemas. El desarrollo económico de China es una oportunidad formidable para Japón, pero también una eventual amenaza pues puede convertirse en un competidor temible¹⁷. De un lado, la creciente e intensa cooperación entre China y el Asia capitalista tiene una incidencia cada vez mayor tanto en el ámbito internacional como interno y, de otro, el proceso plantea grandes desafíos al conjunto de la región e incluso al sistema mundial.

Con EE UU el principal problema de China es Taiwan pues la cuestión de los derechos humanos y de las minorías nacionales es secundaria e instrumental. Tras 1989, pareció que se enfriaron sus fluidas relaciones, pero muy pronto se pasó de las sanciones de Bush a la nueva colaboración de Clinton. La retórica de éste sobre los derechos humanos cedió rápidamente al renovarse una vez más la cláusula de "nación más favorecida". China es muy importante para los intereses geoestratégicos y económicos de EE UU y los dirigentes chinos lo saben; de ahí que la persistencia de las sanciones sólo hubiera favorecido a Japón que dejó de aplicarlas en lo esencial de modo unilateral casi de inmediato. Es más, para EE UU es básico llegar a acuerdos de fondo con China por sus intereses en Corea del sur y Taiwan pues la cooperación permite a los norteamericanos mantener fuerzas militares en Asia abajo coste¹⁸. En este sentido, el incidente diplomático entre China y EE UU a propósito del visado que éstos otorgaron al Presidente de Taiwan Lee Teng-hui para que visitara oficialmente Washington fue —a la postre— un asunto menor. En realidad, China teme la conjunción de Japón y EE UU contra sus intereses, de ahí que procure distanciar las relaciones entre ambos países. En China hay simpatía popular hacia EE UU y rechazo hacia Japón; mientras que en los dirigentes del PCCh persiste una apreciable desconfianza hacia los norteamericanos (sobre todo, por las eventuales presiones sobre los derechos humanos, por superficiales que sean) a la vez que son muy fluidos los contactos con las autoridades japonesas (que jamás plantean ese problema)¹⁹.

Los países occidentales han hecho un cálculo erróneo que equipara desarrollo económico de mercado con progresiva liberalización política, ecuación que no se da en China. La modernización económica no suaviza el nacionalismo de Estado pues no hay relación entre crecimiento y apertura interna del régimen. Además, mientras Occidente se limite a hacer simple retórica sobre los derechos humanos para no poner en peligro sus negocios, los dirigentes de China no harán la menor concesión política, por simbólica que sea²⁰.

Por lo que atañe a la UE señalar que se incrementaron a fondo las relaciones económicas desde el inicio de las reformas denguistas, hasta el punto de que se convertiría en el segundo interlocutor comercial de China tras Japón.

¹⁷ Bouissou, 1996.

¹⁸ Canable/Lampton, 1992-1993. Lieberthal, 1995.

¹⁹ Bouissou, 1996. Christensen, 1996. Wu, 1995-1996.

²⁰ Oksenberg, 1986-1987.

La política de la UE hacia China es la de incrementar la cooperación y la ayuda económicas dando facilidades administrativas para los inversionistas y asesoramiento técnico a los cuadros chinos; a la vez que se solicitan medidas antidumping y suavización del proteccionismo. Paralelamente, la UE ensaya un "diálogo" político con China con pleno apoyo a las reformas económicas y mínimas presiones en favor de los derechos humanos. En realidad, la UE ha preferido no "politizar" las negociaciones económicas para favorecer el entendimiento mutuo, desenlace que diluye el eventual apoyo europeo a los disidentes y las minorías y que agradece la élite comunista china.

Hay diferentes sensibilidades en las instituciones de la UE pues la Comisión es más comprensiva con China mientras que el Parlamento –que aún tiene menos poder que aquella– puede ser más exigente en derechos humanos. Por su parte, China anima a la UE a independizarse de EE UU y a desempeñar un mayor papel en la OTAN. Por tanto, es evidente que las contradicciones de los Estados de la UE favorecen a China que puede impulsar así su política bilateral (a veces, incluso divisionista) que es la que más juego le da²¹. En la UE quizá sólo Francia mantiene una hábil política autónoma de entendimiento diplomático, comercial y militar tanto con China como con Taiwan, de acuerdo con la consolidada tradición gaullista al respecto²². Con todo, es cierto que, en lo económico, Alemania e Italia le llevan la delantera pues han creado numerosas empresas mixtas. En particular, es interesante mencionar el acuerdo implícito entre China e Italia sobre la eventual ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU: Italia quiere impedir que Alemania la excluya del "núcleo duro" de la UE y China quiere bloquear a Japón. Tanto Italia como China coinciden tácticamente a la hora de impedir un acceso limitado al Consejo de Seguridad de tan sólo esos dos países y ambos comparten la propuesta de dar más peso permanente al "sur"²³.

En conclusión, parece evidente el esfuerzo de la élite política china de convertir a su Estado en una gran potencia, sino mundial sí –al menos– regional²⁴. La modernización autoritaria y nacionalista de Estado ha sido la rígida vía escogida; es decir, China se ha sumado a ese modelo desarrollista que fue característico durante los años ochenta de los cuatro dragones asiáticos: crecimiento acelerado sin reparto de poderes. Esta opción tiene todas las de ganar a medio plazo, pero la diversificación de las élites intelectuales, técnicas, científicas y profesionales que el proceso inevitablemente conlleva puede tener incidencia política estratégica como se ha podido comprobar en Corea del sur y Taiwan. En cualquier caso, con poder nuclear y con una concepción de la soberanía del Estado heredada del siglo XIX el nacionalismo de China pesará negativamente en las relaciones internacionales del siglo XXI²⁵.

²¹ Jousse, 1996-1997.

²² Peyrefitte, 1994.

²³ Varios/*Limes*, 1995.

²⁴ Ríos, 1997.

²⁵ Bergère, 1996.

Referencias:

- M.C. Bergere, "La Chine après Deng Xiaoping: développement économique et accomplissement nationaliste", *Revue Tiers Monde*, vol. XXXVII, nº 147, jul.-sept. 1996 (monogr). "La Chine après Deng" coord. por C. Aubert, J.P. Cabestan y F. Lemoine.
- J. M. Bouissou, "Le Japon et la Chine: amour, haine et géostratégie", *Politique Étrangère* n'2, verano 1996.
- J. Chongwei, "China's Achievements, Experiences, and Prospects in Opening to the Outside World", *Social Sciences in China*, 2, prim. 1993.
- Christenson, T.J.: "Chinese Realpolitik", *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 5, sept.-oct. 1996.
- B.B. Conable y D.M. Lampton, "China: the coming power", *Foreign Affairs*, vol. 71, nº 5, inv.1992-1993.
- G.T. Crane, "China and Taiwan: not yet 'Greater China'", *International Affairs*, vol. 69, nº 4, oct. 1993.
- A. Doak Barnett, *The making of foreign policy in China structure and process*, Tauris, Londres, 1985.
- J.L. Domenach, "Réflexions sur l'avenir du système politique chinois", *Revue Tiers Monde*, vol. XXXVII, nº 147, jul.-sept. 1996 (monogr). cit..
- C. Jousse, "La Chine et l'Union européenne", *Politique Étrangère* nº 4, inv. 1996-1997.
- F. Joyaux, "Le nouveau triangle Paris-Pékin- Taipei", *Politique Internationale* nº 61, otoño 1993.
- F. Joyaux, "Diplomatie: Janus aux deux visages", *Politique Internationale* nº 64, verano 1994 (dossier especial: "Chine").
- H. Harding, (ed.) *China's foreign relations in the 1980s*, Yale Univ. Press, New Haven (Conn.), 1984.
- H. Kapur, (ed.) *The End of Isolation. China after Mao*, M.Nijoff, Dordrecht, 1985.
- L. Lai To, "East Asian assessments of China's security policy", *International Affairs*, vol. 73, nº 2, abr. 1997.
- K. Lieberthal, "A New China Strategy", *Foreign Affairs*, vol. 74, nº 6, nov.-dic. 1995.
- M. Oksenberg, "China's confident nationalism", *Foreign Affairs*, vol.65, nº 3, 1986-1987.
- J. Palau, "La política exterior xinesa (1949-1990)", *Estudis Internacionals* nº 3, UNESCO/UAB, Barcelona, 1992.
- A. Peyrefitte, "Le tandem Paris-Pékin", *Politique Internationale* nº 64, verano 1994 (Dossier especial: "Chine").
- X. Ríos, *China ¿superpotencia del siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997.
- Varios: "La Cina è un giallo", *Limes. Rivista Italiana di Geopolitica* nº 1, 1995.
- A.S. Whiting, "Chinese Nationalism and Foreign Policy after Deng Xiaoping", *The China Quarterly* nº 142, jun. 1995.
- H. Wu, "Chine-Occident: le marché de dupes", *Politique Internationale* nº 70, inv. 1995-1996.
- M.B. Yahuda, "The People's Republic of China at 40: foreign relations", *The China Quarterly* nº 119, sept. 1989.
- S. Zhen Xing, "Nuevo desarrollo de las relaciones entre China y los países de su entorno", *Cuadernos del Este* nº 13, 1994 (monogr). ("China en movimiento").