



Dossier

Estudios sobre China desde (Latino) América en conmemoración de los 160 años de la llegada de los chinos a Costa Rica

V Sección: China Contemporánea

China como potencia media en ascenso a global desde la primera década del siglo XXI: alcances y límites

Tonatiuh Fierro de Jesús

El Colegio de México

tonatiuh_fierro@hotmail.com

Recibido: 29 de agosto de 2016

Aceptado: 30 de octubre de 2016

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la política exterior de China como potencia media en ascenso a global y su cobertura diplomática al exterior. En la primera parte se explica por qué China aún no es una “gran potencia global”. En la segunda se delinea el espacio exterior que abarca la diplomacia china de una manera general. En la tercera sección señalará el marco institucional en el cual se toman las decisiones de la política exterior de China. El análisis de China como potencia media en ascenso a global será útil para clarificar si el marco institucional de su política exterior permite o no jugar un papel de relevancia en la arena internacional. De este modo, se podrán conocer los alcances y los límites de la actuación de China en el escenario internacional.



La Revista Estudios es editada por la [Universidad de Costa Rica](http://www.ucr.ac.cr) y se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Costa Rica](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/cr/). Para más información envíe un mensaje a revistaestudios.eeg@ucr.ac.cr.

Palabras clave: China; potencia media en ascenso; política exterior; diplomacia; instituciones

China as average power in ascent to global since the first decade of the 21st century: reaches and limits

Abstract

This article aims to analyze China's foreign policy as a rising middle power to global power and its diplomatic coverage abroad. The first part explains because China is not yet a "great global power." The second part delineates the whole outer space covered by Chinese diplomacy in a general manner outlined. The third section will mark the institutional framework in which the decisions of China's foreign policy are taken. Analyzing the Chinese case as a rising middle power to global power will be useful to clarify whether the institutional framework of its foreign policy allows or doesn't play a prominent role in the international arena. Thus, we will learn about the scope and limits of the performance of China in the international arena.

Keywords: China; rising middle power; foreign policy; diplomacy; institutions

1.1. China como potencia media en ascenso a global

En el contexto de un orden mundial tendiente a la multiplicidad de polos, China como potencia media en ascenso a global recurre a la política exterior como instrumento y continuación de la política interna. China busca el logro de las metas de la reforma económica, el reconocimiento de su integridad territorial – Taiwan como parte de su soberanía–, la consolidación de los logros del Partido Comunista de China (PCCh) en el país y el extranjero para la legitimidad de su desarrollo económico, y la integración de China en la toma de decisiones en los organismos y foros internacionales en su búsqueda de un orden mundial incluyente y estatus de potencia global.

¿Pero qué es una potencia media? De acuerdo a Susanne Gratius, ésta tiene características cuantitativas y cualitativas. En términos cuantitativos, el Estado debe



tener condiciones naturales y materiales importantes –el territorio, la población, el Producto Interno Bruto (PIB), el presupuesto militar y el desarrollo tecnológico–. En términos cualitativos, el Estado debe tener una política exterior activa, influir en el sistema internacional y tener estabilidad interna.¹ Sin embargo, como señala Robert O. Keohane, por sí solos y ante su debilidad frente a las grandes potencias, este tipo de Estados no pueden tener un impacto sistémico decisivo, por ello deben asociarse en un grupo pequeño o en una institución internacional para que puedan llegar a tener influencia global. Los líderes de la potencia media y pequeña saben que no pueden hacer nada por separado, deben actuar juntos mediante un organismo o foros internacionales favorables para su supervivencia.²

En esta línea, Andrew F. Cooper considera que las potencias medias no tienen el poder estructural y mucho menos un grupo coordinador, o bien, un líder. Actúan de manera independiente y dependiendo el grado de su poder, tienen en mayor o menor medida capacidades diplomáticas y niveles de compromiso político.³ Aun así, para Robert Cox las potencias medias apoyan y se ajustan a los organismos internacionales debido a sus intereses compatibles con los objetivos de la paz y seguridad globales,⁴ sin que desafíen el orden mundial existente. Por su parte, China tiene cuatro cualidades para ser clasificada como una potencia media en ascenso a global: una influencia económica y política preeminente en Asia, una política exterior activa a nivel global, la capacidad de adaptarse al orden mundial establecido pero a la vez seguir una determinada política de crear nuevos

¹Susanne Gratius, “Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?”, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, no. 35 (2007).

²Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, *International Organization*, no 23 (1969): 296.

³Andrew F. Cooper, “The G20 and Contested Global Governance: BRICS, Middle Powers and Small States”, *Caribbean Journal of International Relations and Diplomacy*, no. 3 (2014): 106.

⁴Robert W. Cox, “Middlepowermanship: Japan and the future of the world order”, en *Approaches to world order*, Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair (coord.) (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 245.



organismos internacionales para interactuar con otros Estados en función de sus objetivos internos y externos, y por último, tiene el reconocimiento como una potencia media en ascenso a global por las potencias globales establecidas, pero aún dista de contar con una red militar global.

Como potencia media en ascenso a global, la influencia de China en la dinámica mundial desde fines del siglo XX ha traído múltiples polémicas sobre sus efectos en la globalización y su actuación en las instituciones internacionales. Aquéllos que ven el ascenso de China como una “amenaza” y otros que la clasifican como una “potencia global” que no va contra el *statu quo* internacional pero sí mantiene una clara disputa con Estados Unidos en la configuración de un nuevo orden mundial. A China la catalogan como amenaza porque no asumirá las responsabilidades internacionales como la protección al medio ambiente, además de convertirse en la segunda nación con más gasto militar en el mundo,⁵ generando resquemores de un ataque contra sus vecinos. Llamam a China “potencia global” debido a la incidencia que tiene en la economía internacional y por la imagen moderna que proyecta al exterior, como en los Juegos Olímpicos de Beijing en 2008. También existe la otra tendencia académica, los que describen a China como una nación comprometida a actuar en el marco de las normas e instituciones internacionales y que toma ventaja de las oportunidades del sistema económico capitalista.⁶

⁵Para el año 2014, afirma SIPRI, China tenía un 9.7% en su gasto militar, USD\$216 mil millones de dólares. Estados Unidos lidera con gran diferencia sobre el resto y concentra 34% del gasto militar mundial, USD\$610 mil millones de dólares que suponen el triple de China. el gasto militar de Estados Unidos en 2014 es todavía un 45 % más alto que en 2001, justo antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre. SIPRI 2015. Recuperado el 14 de octubre de 2015 de http://www.sipri.org/media/pressreleases/2015/Press_Release_Translations_15/pr-milex-2015-in-spanish

⁶Yong Deng y Fei-Ling Wang, “Introduction: Toward an Understanding of China’s Worldview”, en *In the Eyes of the Dragon, China Views The World*, Yong Deng y Fei-Ling Wang (coord.) (Maryland, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 1999), 4-6.



Por más de 60 años, China ha favorecido la coexistencia pacífica en sus relaciones internacionales. Si bien afirma que su estrategia nuclear es para fines de defensa no ha podido contrarrestar los temores generados entre sus vecinos y más allá.⁷ Producto en gran medida del incremento del arsenal de cabezas nucleares de 240 a 250 en 2013 y la no ratificación del anexo 2 del Tratado de la Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, pese a ser signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear.⁸ La diplomacia china trata de soslayar su falta de ratificación del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, alegando que su país es un defensor del desarme nuclear a lograrse de manera gradual; que contribuye al mantenimiento de la paz y seguridad globales, y que apoya la solución de conflictos por la vía del diálogo y la negociación. Por medio de su fuerza nuclear, China trata de disuadir a los peligros externos y mantener su integridad territorial y dominio soberano como en el Tíbet o en las islas Spratly (Nansha) y Paracels (Xisha), esas islas y formaciones insulares son claves para los chinos debido a que son rutas marítimas estratégicas para el abastecimiento de materias primas y petróleo.

China reconoce dos hechos fundamentales de las relaciones internacionales. En primer lugar, el mundo se organiza en un sistema político del Estado-nación y de una economía de mercado, dos postulados que son del viejo orden mundial. En segundo lugar, China sigue siendo una nación en vías desarrollo, carente –

⁷La República Popular China efectuaba su primer ensayo de una bomba atómica en 1964 y su primero de una bomba de hidrógeno en 1968. Hasta el 29 de julio de 1996, China había realizado 45 ensayos nucleares; año en que finalmente China firmaba el tratado pero no lo ratificaba, al igual que EE UU, el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT por sus siglas en inglés) de 1996. La recuperación del lugar de China en la ONU en 1971, la colocan de acuerdo al Tratado de No Proliferación dentro del selecto club de potencias nucleares que poseen estatus legal de tales potencias.

⁸(3 de junio de 2013). China refuerza su arsenal nuclear pese al Tratado de No Proliferación Nuclear [en línea]. El Mundo. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de www.elmundo.es/elmundo/2013/06/03/internacional/1370245079.html



relativamente— de la tecnología necesaria para llegar a ser una gran potencia global.⁹

No obstante, su extensión territorial —9 600 000 km²—, el peso poblacional — más de 1 300 millones de personas—,¹⁰ el éxito de su lucha contra la pobreza al reducir la misma del 10.2% en 2000 al 2.8% en 2010, el tamaño de su PIB, el hecho de ser el segundo país del mundo con mayor gasto militar aunque muy atrás de Estados Unidos, miembro permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con virtual derecho de veto y miembro del G20, y ser reconocido por sus vecinos como potencia regional, China no tiene las características suficientes para clasificarse como una “gran potencia global” pero sí para ser considerada como una potencia media en ascenso a potencia global. China aún no tiene tecnología propia, cuenta con escasos recursos naturales para las metas de su desarrollo, no tiene la suficiente energía —en el sentido de fuerza propia— para establecer patrones culturales a nivel global como Estados Unidos lo hizo al escalar al rango de potencia global. Sin embargo, el propio gobierno chino se ha puesto la meta de convertir a su país en 2049 en uno socialista moderno: “próspero, fuerte, democrático, avanzado culturalmente y armonioso” de acuerdo al XII Plan Quinquenal (2011-2015).¹¹

Ciertamente, no puede prescindirse del rol global de China, pero todavía no es líder internacional. China aún no dicta las reglas del juego a nivel mundial, o lo hace parcialmente, por ejemplo en algunos aspectos financieros internacionales. Cuando un país es hegemón o líder global impone modas en cuanto al estilo de

⁹Fei-Ling Wang, “Self-Image and Strategic Intentions: National Confidence and Political Insecurity”, en *In the Eyes of the Dragon, China Views The World*, Yong Deng y Fei-Ling Wang (coord.) (Maryland, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 1999), 22.

¹⁰David M. Lampton, *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds* (California: University of California Press, 2008), 20.

¹¹(11 de septiembre de 2014). Li Keqiang's speech at Summer Davos opening ceremony [en línea]. Xinhua. Recuperado el 29 de diciembre de 2014 de news.xinhuanet.com/english/china/2014-09/11/c_126972756.htm





vestir, el musical, el cinematográfico y otras. China está en la búsqueda de lograr eso; es decir, en el uso del poder suave pero aún dista en alcanzar a Estados Unidos o a las potencias europeas. En el aspecto militar, China no está preparada para un enfrentamiento fuera de su territorio –no tiene una red global de bases militares– como Estados Unidos y no parece estar entre sus prioridades de desarrollo nacional enfrascarse en guerras externas. Su actuación militar en el exterior la ha hecho China en el marco de las Naciones Unidas y nada más en contadas ocasiones ha dado muestras de su disposición de enfrentar militarmente ciertos retos, como una eventual independencia *de jure* de Taiwan e islas adyacentes, que son consideradas parte del territorio chino, y por ende, un asunto interno.

1.2. Consideraciones generales de la política exterior de China

La restauración institucional efectuada en la República Popular (RPCh) a principios de la década de 1980, precedida de su recuperación del asiento de China en la ONU y de la apertura política que la llevaría al establecimiento de relaciones diplomáticas con la mayoría de los países del mundo entre fines de 1971 y 1979, sobre la base de relaciones de Estado a Estado y no más las de carácter ideológico, permitían posicionarla en el escenario global como un Estado-nación responsable y capaz de influir en la toma de decisiones internacionales, plegándose a las reglas de juego prevalecientes en el sistema de las Naciones Unidas y con ello buscando China que su accionar internacional le sirva para alcanzar su propias metas de desarrollo.

En la primera década del siglo XXI, China ejerce una participación más activa y de alto perfil en el escenario internacional propicio para sus intereses, pero ajustándose a las reglas de las instituciones internacionales contemporáneas que crearon las potencias que ganaron la guerra –Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña–, las que luego incorporaron como actores fundadores de ese marco





institucional a China y a Francia, ya que el resto de Europa estaba semidestruida y no pesó; menos Latinoamérica que tenía el mayor número de votos relativos en la Conferencia de San Francisco en 1945.

Las primeras bases de la política exterior de la RPCh las podemos encontrar en el discurso de proclamación del 1 de octubre de 1949, en el cual Mao Zedong anunciaba:

This government is willing to establish diplomatic relations with any foreign government that is willing to observe the principles of equality, mutual benefit, and mutual respect of territorial integrity and sovereignty.¹²

En sus relaciones internacionales, los líderes de la RPCh utilizaban la ideología comunista para explicar la realidad del mundo y convertirla en la guía de su actuar en el escenario internacional.¹³ Mao Zedong en su ensayo sobre la *Teoría de las contradicciones* interpretaba la relación de China con el exterior de la siguiente manera: la universalidad de la contradicción se encuentra en el proceso de desarrollo de toda cosa y el movimiento de los contrarios se presenta desde el inicio hasta el fin de este proceso. Cada contradicción tiene características específicas. En determinada condición, las cosas contrarias tienen una identidad y ambas pueden coexistir en un todo único. Pese a esa coexistencia, la lucha de las cosas es una constante.¹⁴ Es decir, cada contradicción tiene un tiempo-espacio y actores particulares. El conflicto y la coexistencia son una forma de lucha y de reorganización. La contradicción es un proceso dual, puede ser conflictiva o

¹²Mao Zedong, Proclamation of the Central People's Government of the PRC [en línea]. Marxists Internet Archive. Recuperado el 29 de enero de 2015 de www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-7/mswv7_003.htm

¹³Suisheng Zhao, "Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior", en *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, Suisheng Zhao (Nueva York: An East Gate Book, 2004), 7-8.

¹⁴Mao Tse-tung, "Sobre la Contradicción", en *Obras escogidas de Mao Tse-tung*, (Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1968) vol. 1, 339 y 369.



cooperativa, principal y secundaria. El conflicto está omnipresente en las relaciones humanas, y por lo tanto entre las naciones, lo cual puede conducir a un enfrentamiento bélico, o bien, si la contradicción es en el seno del pueblo y por tanto no es una contradicción antagónica, puede resolverse con la crítica y autocrítica; en lo internacional, las contradicciones antagónicas se dan, de acuerdo con Mao entre el imperialismo y los países dependientes. De 1949 a 1953, prevalecía la idea de que no había cabida para la neutralidad o para un tercer camino.

Al establecerse la RPCh, los principales objetivos de la política exterior eran y siguen siendo la seguridad nacional y el prestigio internacional.¹⁵ En 1954, China firmaba el acuerdo sobre el Tíbet con la India, en los cuales se delineaban los cinco principios de coexistencia pacífica para los chinos y las cinco virtudes *panchsheel* en sánscrito para los indios, que guiarían por un tiempo la política exterior de la RPCh: no agresión, no intervención en los asuntos internos de otros países, el respeto a la integridad territorial, la cooperación y la coexistencia pacífica. Esos principios los aplicó China solo entre 1954 y 1955 y se conocen como la línea política de Bandung de coexistencia pacífica.

Pero desde la reunión de partidos comunistas de 1957 en Moscú, Mao postulaba que era inevitable la guerra entre el bloque socialista y el “imperialismo” estadounidense y sus adláteres, y de hecho, mataba la idea de la coexistencia con regímenes políticos diferentes cuando su disputa con Jawaharlal Nehru por la huida del Dalai Lama a la India y que terminaba con la guerra fronteriza sino-india de 1962; y sigue con la disputa entre Mao Zedong y Nikita Jrushchov que llevaría a la ruptura ideológica sino-soviética y al borde de la guerra entre ambos regímenes comunistas en 1969. A partir de 1971, los cinco principios volvían a usarse en declaraciones

¹⁵Allen S. Whiting, “Foreign Policy of China”, en *Foreign Policy in World Politics*, Roy. C. Macridis (Estados Unidos: Prentice-Hall, 1992), 8th ed., 238.



sobre establecimiento de relaciones diplomáticas de China con otros países no socialistas.

La orientación de la política exterior de China en el siglo XX no ha sido consistente, pasaba de la “alianza a un solo lado” al espíritu de Bandung de los cinco principios de coexistencia y a su desuso, a la apertura política de 1971 y al uso retórico de los cinco principios. China quiere hoy mostrarse como un Estado que se guía por los principios de coexistencia pacífica. La política exterior de China, como la de cualquier otro país, está diseñada para mantener la integridad territorial, conservar la estabilidad política interna y obstruir cualquier tipo de intervenciones externas que puedan alterar la integridad territorial o el orden interno; en el caso de la República Popular China se trata de parar cualquier apoyo externo a los movimientos separatistas en el Tíbet y Xinjiang, o que afecte la reintegración de Taiwan a la soberanía de China continental, así como defender islas y arrecifes localizados en los mares de China Oriental y del Sur de China, a los que Beijing considera territorios de China.¹⁶

El logro de los objetivos de la política exterior de China de soberanía e integridad territorial son un dilema constante entre nacionalismo e interdependencia económica creciente con el exterior: la no intervención internacional sobre el asunto de Taiwan y la proyección de sus intereses económicos en el mundo. Acorde al discurso oficial, China busca mantener su línea de no intervención en asuntos internos de otras naciones y resolver los conflictos que pueda haber con otros países por la vía pacífica a fin de asegurarse la estabilidad en el escenario regional e internacional en beneficio de su propio desarrollo económico.

La política exterior activa de China durante el gobierno maoísta se veía reflejada en su participación en la Guerra de Corea –congruente con la postura de

¹⁶Andrew J. Nathan y Andrew Scobell, *China's Search for Security* (Nueva York: Columbia University Press, 2012), 33-34.



inclinarse a un solo lado: el socialista–; en la suscripción de la declaración de Bandung que respondía al pragmatismo de la coexistencia pacífica con ideologías heterogéneas; la discusión con Moscú sobre la orientación del comunismo internacional y la posterior ruptura política –no diplomática– e ideológica con la URSS, y finalmente la adopción de una diplomacia ideológica beligerante: son claramente cuatro etapas diferenciadas de la política exterior de China comunista.

Ezra F. Vogel señala que con la reforma y apertura económica de 1978 en adelante, el gobierno chino, con Deng Xiaoping como líder central a partir de 1981-1982, China ingresaba como un miembro activo de las organizaciones económicas internacionales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Organización Mundial del Comercio (OMC). La fase activa de la política exterior de Mao se veía ensombrecida durante el periodo activo de la revolución cultural (1966-1969), y se convertía en una política irrelevante e incluso negativa al llevar casi a una guerra total con su vecina, la Unión Soviética. Por tanto, era realmente Deng quien preparaba el terreno a China para su integración en el sistema económico internacional. Durante este proceso, Deng se había dado cuenta de la necesidad de transformar la naturaleza misma de la relación de China con el exterior, a su sociedad a fin de enriquecerla y fortalecer con todo ellos a la nación.¹⁷

Para poder insertarse al sistema económico internacional, la dirigencia china requería de una China más activa diplomáticamente en los organismos y foros internacionales, sin que ello implicara antes la adopción de los parámetros políticos occidentales en el sistema político chino. China no sólo recobraría su importancia en la región sino también en la esfera global. De esta forma, el orden político interno –que nadie, menos Deng, quería cambiar– se entrelaza con el orden internacional, lo que pone en contradicción la soberanía política con la inserción en la dinámica

¹⁷Ezra F. Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University, 2011), 696 y 693.



internacional. Por un lado, es un sistema político donde la obtención de datos reales de pobreza, gasto militar, degradación medioambiental son de difícil acceso.¹⁸ Por el otro, al entrar de lleno al sistema económico internacional, China adquiría mayores responsabilidades y compromisos con las demás naciones, y por tanto, debía mostrar mayor transparencia en lo relacionado en temas de derechos humanos, degradación medioambiental, comercio exterior, entre otros.

La reforma y apertura eran herramientas útiles para fortalecer al sistema político, asegurar el crecimiento industrial y el desarrollo económico, y proyectar a China como un Estado-nación responsable, promotor del desarme, la paz y el desarrollo internacional. Con ello, la restauración institucional de la política exterior como instrumento y continuación de la política interna le permitía a China acceder a nuevos mercados y abastecerse de materias primas y tecnología, así como lograr un reconocimiento internacional casi completo de su soberanía sobre Taiwan y de los logros del partido comunista chino, particularmente en lo económico, que al interior del país le dan legitimidad al partido gobernante. El fortalecimiento de las instituciones chinas le ayudaría a garantizar la estabilidad interna y le daría prestigio internacional a su sistema político.

En cuanto a la política exterior de China, que es facultad del Estado, ésta tiene tres ejes principales: la economía, la seguridad nacional y la cultura. El esquema de sus relaciones internacionales se da, como en todos los demás países, tanto de forma bilateral como multilateral.

De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCh, en 2015 China tenía 165 embajadas, más oficinas de intereses en el Estado de Palestina y un grupo para la protección de los chinos en Kiribati. La Cancillería china divide sus relaciones internacionales en siete departamentos: Asia con 22 embajadas y 28 consulados, Oeste Asiático y África del Norte con 22 embajadas y 4 consulados,

¹⁸Yong Deng y Fei-Ling Wang, "Introduction: Toward...", *op. cit.*, 3.



África con 42 embajadas y 7 consulados, Europa Oriental y Asia Central con 12 embajadas y 10 consulados, Europa Occidental con 36 embajadas y 17 consulados, América del Norte y Oceanía con 10 embajadas y 15 consulados, y finalmente, América Latina y el Caribe con 21 embajadas y 7 consulados. Donde cuenta con más embajadas es en África, con 42, mientras que en América Latina y el Caribe tiene 21 de 46 Estados. Además, China tiene 88 consulados. La mayor cantidad de estas oficinas están en Asia con 28 y en América Latina con 7.¹⁹ China es miembro de más de 150 organizaciones internacionales y es parte de más de 300 tratados multilaterales.²⁰

Con los datos de 2014 de los Ministerios de Relaciones Exteriores de China, Estados Unidos y Taiwan, la figura 1 nos permite comparar el alcance diplomático de China, medido en embajadas no de consulados, con la potencia global de EE UU, y la reversión diplomática de Taiwan que hace 30 años tenía relaciones con más países que la RPCh, y actualmente tiene mucho menos, gracias a la política de una sola China por parte de Beijing.

¹⁹Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/

²⁰David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (Nueva York: Cambridge University Press, 2013), 37.



FIGURA 1

| Representaciones en el exterior de China y Estados Unidos | | | | | |
|---|--|---|---|--|--|
| | Asia 47 Estados | África 54 Estados | América 36 Estados | Europa 49 Estados | Oceanía 16 Estados |
| China | 41 Embajadas 24 Consulados generales | 48 Embajadas 9 Consulados generales | 23 Embajadas 14 Consulados generales | 44 Embajadas 20 Consulados generales | 9 Embajadas 6 Consulados generales |
| Estados Unidos | 45 Embajadas 7 Consulados generales (1 virtual en Teherán) | 49 Embajadas 7 Consulados generales | 29 Embajadas 25 Consulados generales | 49 Embajadas 23 Consulados generales | 7 Embajadas |
| Taiwan | | Relación con 4 Estados | Relación con 12 Estados (11 en el Caribe) | Relación con 1 (Santa Sede) | Relación con 6 Estados |

En el marco multilateral, la participación de China en las instituciones internacionales es nueva. Para China, la ONU era una institución imperialista, debido a la intervención de ésta en la Guerra de Corea (1951-1953) y debido a que la RPCh no era reconocida en la ONU como la legítima representante de China. En 1971, cuando la República Popular ocupaba el lugar de China y por tanto ingresaba como miembro permanente del Consejo de Seguridad (CS) casi nunca utilizaba su



poder de veto en votaciones de la década de 1970, contando a partir de octubre de 1971. Debido a las reformas en la política exterior en 1982, la participación de China sería más activa en los asuntos internacionales, intensificando su participación en la ONU. En 1981, China por primera vez votaba para la extensión de las operaciones del mantenimiento de la paz en Chipre. Para 1988, China ingresaba en el comité especial de la ONU para las operaciones de paz.²¹

En este sentido, en 1990 China empezaba a mandar observadores militares a las misiones de paz. Hasta 2013, más de 22 000 chinos han estado en 23 Operaciones del Mantenimiento de la Paz de la ONU.²² Así, China se ha convertido en el mayor contribuyente entre todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Aumentando sus compromisos financieros y de personal, y es un participante activo en la redacción de las resoluciones y en la autorización del uso de la fuerza en la primera década del siglo XXI.²³ Estos hechos reflejan la política exterior activa de China en las instituciones internacionales desde las reformas en su política exterior de 1982 y también demuestra que hasta fines del siglo XX, la República Popular llevaba una diplomacia multilateral, al menos en el marco del sistema de las Naciones Unidas, de tipo pro *statu quo*.

En 2001, China se integraba a la Organización Mundial del Comercio. Con este hecho, el país asiático no sólo prometía reducir significativamente las barreras arancelarias y no arancelarias, también decidía abrir, total o parcialmente, sectores como las telecomunicaciones, la banca, los seguros, la gestión de activos y los flujos

²¹Jianwei Wang, “Managing Conflict: Chinese Perspectives on Multilateral Diplomacy and Collective Security”, en *In the Eyes of the Dragon, China Views The World*, Yong Deng y Fei-Ling Wang (Maryland, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 1999).

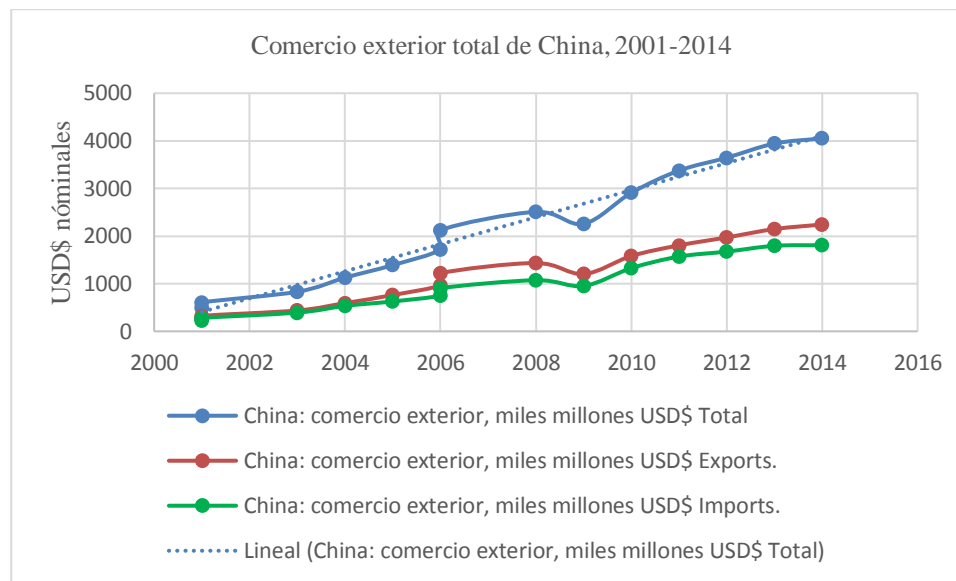
²²(16 de abril de 2013). Full Text: The Diversified Employment of China's Armed Forces [en línea]. Xinhua. Recuperado el 29 de diciembre de 2014 de news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681_4.htm

²³Grant Marlier y De-Yuan Kao, “The evolution in China’s normative position on the use of force”, en *The EU, the US and China: Towards a New International Order?*, Jing Men y Wei Shen (coord.) (Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2014).



de inversión extranjera directa.²⁴ Desde su integración a la OMC, los intercambios comerciales chinos han ido creciendo exponencialmente como se puede observar en la gráfica 1. En 2013, más del 10% del comercio mundial de mercancías tenía como destino u origen a China.²⁵ Empero, conforme a los datos de la OMC, el incremento del PIB chino del 7.4% en 2014 fue el menor en 24 años.

GRÁFICA 1



Fuente: Elaboración propia a partir de Economic Intelligence Unit. Country Report. China: Diciembre 2005, 5 (2001-2003); Dic. 2008, 31 (2004-2006); Dic. 2012, 11 (2007-2010); Nov. 2015, 10 (2011-2014).

En una era donde las economías aspiran a crecer mediante las exportaciones, la gráfica 2 muestra una disminución relativa de las importaciones y exportaciones de China desde 2009 hasta 2014, y probablemente esa tendencia

²⁴Guoli Liu, “China’s rise as a trading power”, en *Managing the China Challenge: Global Perspectives*, Quansheng Zhao y Guoli Liu (coord.) (Nueva York: Routledge, 2009).

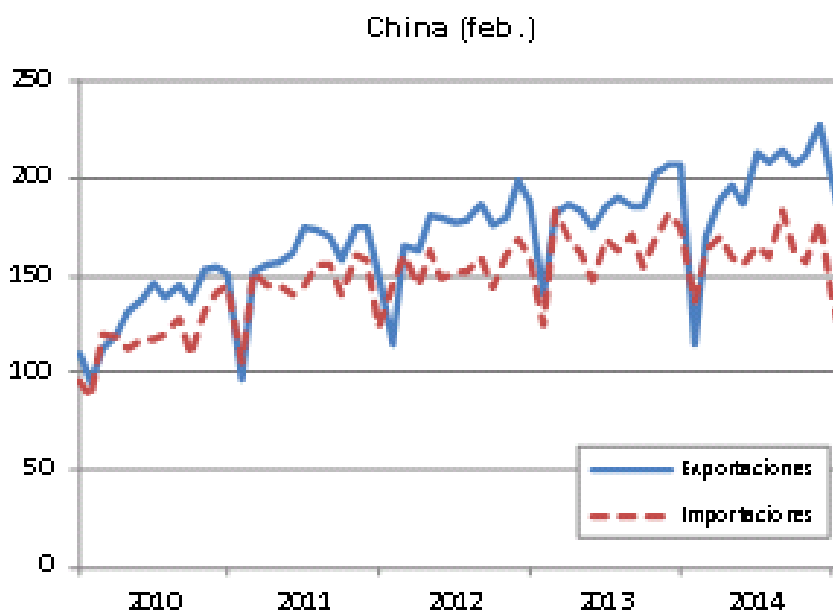
²⁵(10 de enero de 2014). China sobrepasa a EE UU como líder del comercio mundial al cierre de 2013 [en línea]. El País. Recuperado el 10 de febrero de 2015 de http://economia.elpais.com/economia/2014/01/10/agencias/1389323246_619546.html



siga en lugar de acelerarse el intercambio comercial. En el XII Plan Quinquenal, los líderes chinos reorientan la actividad económica hacia el incremento del consumo interno a fin de equilibrar su economía, ya que el actual modelo basado en las exportaciones se enfrenta a la débil demanda externa causada por la recesión económica global.

GRÁFICA 2

Exportaciones e importaciones de mercancías de China, enero de 2009 a enero de 2014
(miles de millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Organización Mundial del Comercio. Recuperado el 26 de noviembre de 2015 de https://www.wto.org/spanish/news_s/pres15_s/pr739_s.htm

En 2005, Hu Jintao anunciaba su plan de cuatro puntos para un mundo armonioso en la Asamblea General de las Naciones Unidas: 1) Alcanzar la seguridad común con adhesión al multilateralismo; 2) Alcanzar la prosperidad común con la perseverancia en la cooperación mutuamente provechosa; 3)



La Revista Estudios es editada por la [Universidad de Costa Rica](http://www.ucr.ac.cr) y se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Costa Rica](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/cr/). Para más información envíe un mensaje a revistaestudios.eeg@ucr.ac.cr.

Construir un mundo armonioso con el apego al espíritu ecuménico; 4) Promover la reforma de la ONU siguiendo con firmeza el principio de dinamismo y prudencia.²⁶

Con la aparición de nuevos jugadores internacionales –países emergentes y actores no gubernamentales–, China se encuentra en proceso de inserción en el mundo, redefiniendo su participación global y cuestionando los dogmas prevalecientes en la década de 1990: la hegemonía del poder duro. El uso del poder suave chino fomenta la alienación y el descontento en relación con los resultados del orden mundial liderado por Estados Unidos y Europa. En cambio China dice aspirar a una respuesta favorable de la sociedad internacional a los logros de su modelo de desarrollo económico y a su concepción de valores como la “armonía” y la “justicia” cuya aplicación dentro de China es muy cuestionable. Para contrarrestar el expansionismo del poder occidental, China ha creado nuevas alianzas e instituciones regionales como son: la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) y el fortalecimiento de la relación con Rusia, la India, Brasil y Sudáfrica (BRICS).

La relación de China con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) es parte de su agenda multilateral. En 1996, China se convertía en socio de diálogo y para enero de 2010 entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de China con ASEAN, llamado ASEAN+1. De este modo, Beijing usa la diplomacia como instrumento para promover sus intereses económicos y los asuntos de seguridad,²⁷ como en el caso de la disputa por la soberanía de islas y arrecifes en el grupo de las Spratly y de las Paracels en el Mar del Sur de China.

²⁶(15 de septiembre 2005). Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity [en línea]. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 29 de diciembre de 2014 de www.un.org/webcast/summit2005/statements15/china050915eng.pdf

²⁷Jianwei Wang, “Managing Conflict: Chinese Perspectives...”, *op. cit.*, 84-85.



En la relación con América Latina, en 2008 se publicaba por primera vez la posición y el interés de China en la región en el *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. Allí se dan las directrices de su relación con la región en el aspecto político, con base en la política de “una sola China”, y la profundización de la cooperación en los aspectos comercial, de inversiones, agrícola, industrial, construcción de infraestructura, recursos y energía, régimen aduanero, turismo, reducción y condonación de deudas, asistencia económica y técnica en lo militar, judicial y policial.²⁸ En este sentido, China desea tener una posición con mayor peso político, económico y cultural en la región. La definición de los intereses chinos en la misma región es clara, mientras tanto, los gobiernos latinoamericanos no tienen una estrategia definida en conjunto hacia China.

La política exterior activa de China en la región se manifiesta en la formalización del foro ministerial de China con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2015. Entre las medidas propuestas destacan la cooperación política, comercial, inversiones, finanzas, infraestructura, energía, recursos, industria, agricultura, científica y el establecimiento de las reglas de su funcionamiento.

En resumen, el alcance de la política exterior de China lo determina la potencialidad de su economía y los límites lo marcan el bajo perfil en temas de la agenda internacional como los derechos humanos, donde la actuación de China es decepcionante. China repudia resoluciones o recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, tales como las libertades de expresión, credo o manifestación, principios que están consagrados en la letra de su Constitución Política, pero rechaza que se ponga en duda su cumplimiento desde los foros de diplomacia multilateral. En cuanto a otros intereses prioritarios de China, están los

²⁸(2008). Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. Gobierno de China. Recuperado el 4 de diciembre de 2013 de www.eumed.net/rev/china/09/documento.pdf



económicos, la cuestión de la reintegración de Taiwan a la soberanía de la República Popular y la lucha contra las nuevas amenazas como el terrorismo, el cyberterrorismo, el sabotaje a los gasoductos y los oleoductos, los desastres naturales y las epidemias.

Los organismos internacionales y los foros multilaterales son importantes para China, ya que ellos le dan la oportunidad de reforzar su papel en la escena internacional. Pero Beijing aún tiene una posición débil en asumir su responsabilidad en temas globales trascendentales como la firma del anexo 2 del Tratado de la Prohibición Completa de Ensayos Nucleares o su compromiso de hacer cumplir las recomendaciones hechas por Estados miembros de la ONU relacionadas con las violaciones de los derechos humanos en China.

En el escenario actual, en el que China emerge como una potencia media en ascenso a potencia global, su política exterior es pragmática, cautelosa, defensiva, nacionalista y propositiva. La posición pragmática es porque se guía por el sentido de lo que es urgente para el gobierno chino y da soluciones de manera práctica en el proceso de adaptación al contexto internacional y de determinación interna de la permanencia en el poder del partido comunista. La posición es cautelosa porque trata de no inmiscuirse en posibles conflictos con otros Estados. Es también defensiva porque se fundamenta en los principios de no agresión y no interferencia en los asuntos internos de los países al relacionarse China de manera bilateral. La posición nacionalista se refiere al énfasis sobre los 5000 años de civilización china y en lo multilateral actual en el principio de la Carta de la ONU de la no intervención y la libre autodeterminación de los pueblos, que al ser colocados por encima de Declaración Universal de Derechos Humanos de la misma ONU, privilegia en nacionalismo moderno sobre cualquier tipo de internacionalismo. La posición propositiva es por su participación activa en las instituciones internacionales, y



paralelamente, en la construcción de nuevas instituciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en 2014.²⁹

La política exterior de China ha demostrado ser más eficaz que en el pasado reciente, y pese al cambio generacional de los líderes, hay consistencia en la persecución de sus objetivos externos. Pero, ¿cuál es el marco institucional en el que se desarrolla la política exterior de China en su aspiración de alcanzar un estatus de gran potencia mundial?

1.3. Marco institucional de la política exterior de China

En esta sección se presenta el marco institucional de la política exterior de China: los organismos responsables de su formulación, ejecución y de la toma de decisiones en materia de política exterior. Los principales órganos descritos por su orden jerárquico son: el Comité Permanente del Buró Político del PCCh, la Comisión Militar Central del partido y del Estado que la integran exactamente las mismas personas, el Grupo Central Dirigente de Relaciones Exteriores, la Oficina de Relaciones Exteriores del Comité Central, el Departamento de Enlace Internacional del Comité Central, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el Banco Popular de China y el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional. Los criterios que se utilizan para la jerarquización de estos organismos son los siguientes: 1) El centralismo de la toma de decisiones políticas; 2) Los encargados de ejecutar las decisiones centrales, y 3) Los representantes de las relaciones económicas y comerciales en el exterior.

²⁹(24 de octubre de 2014). China impulsa su propio banco de desarrollo en Asia [en línea]. El País. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de http://economia.elpais.com/economia/2014/10/24/actualidad/1414160534_926968.html



El argumento base del presente artículo es que después de las reformas de 1982, China proyecta un marco institucional de la política exterior diversificado y profesionalizado: cuantitativa y cualitativamente.

Cuantitativamente, por el surgimiento de instituciones dedicadas a la cooperación, la promoción del comercio y las inversiones, y por la diversificación de departamentos para las relaciones internacionales de China. David Lampton lo describe como una tendencia hacia la descentralización en la formulación de la política exterior de China. Hay un flujo gradual de la autoridad para el manejo de la política exterior, empieza desde el Comité Permanente del Buró Político del PCCh y pasa por los distintos niveles de la burocracia central como el Ministerio de Relaciones Exteriores, y de allí, llega a las provincias, los municipios y las corporaciones.³⁰ En otras palabras, no hay contradicción entre la jerarquización y el dinamismo institucional de la política exterior de China. Las decisiones tomadas en las células suben otra vez a los dirigentes políticos principales. El establecimiento de nuevos departamentos para las relaciones internacionales de China no significa la desmonopolización de la toma de decisiones del Comité Permanente del Buró Político del PCCh, como veremos más adelante, más bien hay un mayor dinamismo en la formulación y la ejecución de la política exterior.

Cualitativamente, como argumenta David Lampton, la profesionalización ha aumentado en la burocracia dedicada a la política exterior de China. El autor afirma que hay una mayor profesionalización de la burocracia que trabaja sobre la política exterior de China.³¹

Son tres ejes los fundamentales para el manejo de la política exterior y de seguridad: el partido, las fuerzas armadas y el gobierno, y de allí permea hacia los

³⁰David M. Lampton, "China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing and Does It Matter?", en *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, David M. Lampton (California: Stanford University Press, 2001), 20.

³¹*Ibidem.*, 5.



niveles de gobierno del central al provincial. Por tanto, los principales actores en la conducción de la política exterior de China son los siguientes:

■ El Comité Permanente del Buró Político del PCCh

Se integra actualmente por siete miembros. Uno de ellos es el jefe del Partido Comunista Chino, del Ejército y del Estado chino, que tienen la responsabilidad en los temas de política exterior. Antes de que se tome una decisión sobre la política exterior se consulta con el Grupo Central Dirigente de Relaciones Exteriores. Generalmente, las políticas se deciden en el Comité Permanente se transmiten a la burocracia mediante la Oficina del Comité Central y a la Secretaría para su implementación.³²

■ La Comisión Central Militar (CMC)

Existe con ese nombre tanto en el partido como en la estructura del Estado desde 1982 y está compuesta por las mismas personas y presidida por el secretario general del PCCh y jefe de Estado en turno. Es el principal órgano militar del país y ejerce el mando unificado de las fuerzas armadas de la nación, mismas que se subdividen en ejército, armada, aviación y Segundo Cuerpo de Artillería que controla el armamento estratégico (nuclear): estas 4 armas anteponen a su divisa el nombre de “Ejército Popular de Liberación” (EPL) jiefangjun 解放军,³³ para conservar el nombre que se le había dado en algún momento de la Larga Marcha (1934-1935) por la conquista del poder al brazo armado del partido comunista. Si bien la CMC está presidida por un civil, los demás componentes son militares: dos de tipo

³²David Shambaugh, *China Goes Global...*, op. cit., 51.

³³EPL-Ejército; EPL-armada; EPL-aviación.



honorífico por su antigüedad en la carrera castrense y los demás son generales en activo: el ministro de Defensa, los comandantes de tres armas más el jefe del Estado mayor del EPL, y los jefes del departamento general de política –el comisariado político de las fuerzas armadas, del departamento general de logística y de armamento–. El Consejo de Estado y la CMC conducen conjuntamente preparación, movilización y trabajo de implementación militar.³⁴ De este modo, el EPL se convierte en el principal defensor del Estado. El objetivo es la obediencia del Ejército al partido comunista y no al Estado, lo cual es un anacronismo que contrasta con la modernización institucional emprendida de los años ochenta del siglo pasado.

■ El Grupo Central Dirigente de Relaciones Exteriores

Es el grupo principal de la toma de decisiones sobre la política exterior. Jerárquicamente, se encuentra debajo del Buró Político y el Secretariado del partido. Se había establecido en 1958, pero se había eliminado durante la Revolución Cultural. En el marco de la restauración institucional de la política exterior se restablecía en 1981. Se integra por el líder del partido, el consejero de Estado a cargo de las relaciones exteriores, el ministro y el viceministro ejecutivo (secretario del partido) de las relaciones exteriores, el ministro de seguridad del Estado, el ministro de comercio, el ministro de defensa, el jefe del Departamento de Enlace Internacional del Comité Central del PCCh, el ministro de cultura, el ministro de ciencia y tecnología, el director de la agencia de noticias Xinhua y el director de la Oficina de Información del Consejo de Estado. En 2000, se establecía un Grupo Central Dirigente de Seguridad Nacional, parecido al Grupo Central Dirigente de

³⁴Comisión Central Militar. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de www.globalsecurity.org/military/world/china/cmc.htm



Relaciones Exteriores, cuyo objeto es analizar los temas sobre la seguridad interna y externa.³⁵

■ La Oficina de Relaciones Exteriores del Comité Central del PCCh

Supervisa la política exterior de China y es un órgano que se restablecía en 1982 como parte del Comité Central. Sus principales funciones son: investigar y sugerir políticas en temas internacionales, hacer y revisar documentos y leyes relacionados con los asuntos exteriores de trabajo a nivel nacional, provincial y municipal, supervisar a las organizaciones participantes en el trabajo de propaganda en el exterior, organizar reuniones y preparar los documentos para el Grupo Central Dirigente de Relaciones Exteriores y garantizar la aplicación de las decisiones tomadas en las reuniones, dar instrucciones al centro del partido, Consejo de Estado, y organizar los viajes y las actividades de los líderes del Comité Central y del Consejo de Estado.³⁶

■ El Departamento de Enlace Internacional del Comité Central del PCCh

Es un órgano dependiente está encargado de dirigir las relaciones exteriores del partido con otros partidos políticos del mundo. En la era de Deng Xiaoping, la función de este departamento empezaba a abarcar las relaciones con partidos no comunistas, como parte del esfuerzo por promover el desarrollo de las relaciones de Estado-Estado. Sus objetivos son ayudar a la reforma y apertura para la modernización de China, fortalecer la estrategia de la política exterior del Estado y consolidar la posición del partido mediante el establecimiento de contactos e

³⁵David Shambaugh, *China Goes Global...*, *op. cit.*, 51.

³⁶*Ibidem.*, 52.



intercambios con más de 400 partidos y organizaciones políticas en más de 140 países y proporcionar recomendaciones de política exterior al Comité Central.³⁷

■ El Ministerio de Relaciones Exteriores

Es la institución más importante en la ejecución de la política exterior. Gestiona en las diversas instituciones internacionales, los medios de comunicación y con los actores globales, y es el principal interlocutor de las relaciones bilaterales y multilaterales de China con el exterior (véase figura 2).³⁸ No obstante, la importancia de este órgano carece de la centralidad que tienen en general los ministerios o secretarías de Estado de exteriores de muchos otros países. Al mismo tiempo, adaptándose al escenario internacional, en 2009 el Ministerio de Relaciones Exteriores de China establecía la División de Diplomacia Pública, como un instrumento para proyectar la cultura y filosofía chinas al nivel de una civilización.³⁹

FIGURA 2

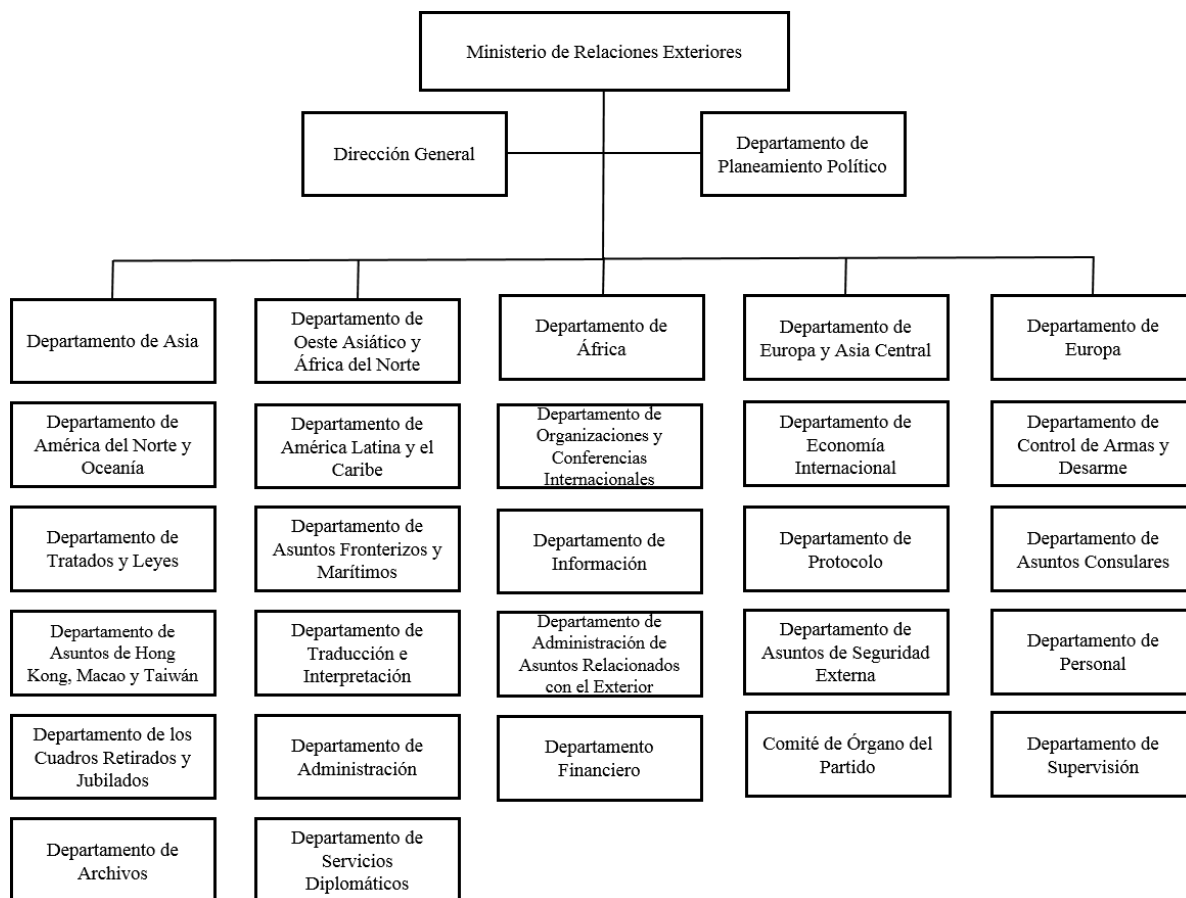
Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores de China

³⁷Departamento de Enlace Internacional del Comité Central. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de <http://www.idcpc.org.cn/english/profile/brief.htm>

³⁸David Shambaugh, *China Goes Global...*, *op. cit.*, 53.

³⁹(1 de septiembre de 2010). Public diplomacy: New luminance color of Chinese diplomacy [en línea]. China's daily. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de en.people.cn/90001/90776/90883/7125349.html





Fuente: Elaboración propia a partir de la página de internet del Ministerio de Relaciones Exteriores de China.

■ La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma

Dirige, promueve y coordina las principales cuestiones relativas a la reestructuración del sistema económico y la apertura al exterior. Elabora leyes y reglamentos, y guía los proyectos de prueba-error sobre el desarrollo económico y social, incluyendo el extranjero. Formula las estrategias y las políticas de lucha contra el cambio climático y se relaciona con los ministerios que asisten a las negociaciones internacionales sobre el cambio climático.⁴⁰ Cabe recordar que esta Comisión sustituyó en 2003 a

⁴⁰Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de en.ndrc.gov.cn/mfndrc/



la que llevaba el nombre de Nacional de Planificación, con lo que se formalizó el fin de una economía centralmente planificada y el paso a una economía de mercado pero con planes de desarrollo económico de carácter indicativo.

■ El Banco Popular de China

En 1983 se convertía en el banco central de China al tomar las funciones que tenía el Banco de China en materia de reservas de divisas y operaciones cambiarias internacionales, además de que se le agregaron o perfeccionaron otras funciones clásicas de la banca central, tales como: la emisión de moneda y la administración del renminbi, el interbancario de préstamos y bonos interbancarios, las divisas y el oro, y en suma, la función de prestamista de última instancia, banquero de los bancos comerciales, que en China son mayoritariamente estatales y los de desarrollo.⁴¹

■ El Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional

Se encarga de la promoción comercial y la inversión china en el exterior, y la introducción de tecnologías extranjeras avanzadas en relación al comercio. Está integrado por 70 mil empresas y grupos representativos del sector económico y comercial. Tiene 16 oficinas acreditadas en ultramar. En 1988 se establecía la Cámara de Comercio Internacional de China. Esta organización se encarga, entre otras cosas, de organizar la Cumbre Empresarial China-América Latina.⁴²

⁴¹Banco Popular de China. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de www.pbc.gov.cn/publish/english/952/index.html

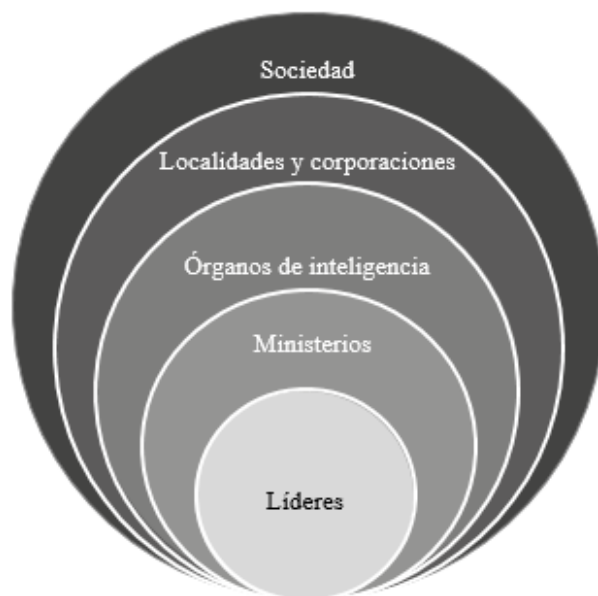
⁴²Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de www.ccpit.org.cn/contact.asp?action=about



Ahora bien, para tener un panorama claro de las principales instituciones en la formulación y en la toma de decisiones en la política exterior de China, se mostrará el rango de jerarquía de estos organismos mediante el diagrama propuesto por David Shambaugh. El autor propone la jerarquización de los principales organismos en la formulación y la implementación de las políticas y los distintos actores que influyen en ella como los líderes, los ministerios, los órganos de inteligencia, las localidades y las corporaciones, y la sociedad (véase figura 3).

FIGURA 3

Principales actores de la política exterior de China



Fuente: David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (Nueva York: Cambridge University Press, 2013), 50.



La Revista Estudios es editada por la [Universidad de Costa Rica](http://www.universidadcostarica.ac.cr) y se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Costa Rica](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/cr/). Para más información envíe un mensaje a revistaestudios.eeg@ucr.ac.cr.

Como se puede observar en la figura 3, la mayor concentración en la formulación y en la toma de decisiones de la política exterior de China está el Comité Permanente del Buró Político, la Comisión Militar Central y el Grupo Central Dirigente de Relaciones Exteriores (véase cuadro 1). En cuanto al segundo rango, el Departamento de Enlace Internacional del Comité Central está por encima del Ministerio de Relaciones Exteriores (véase cuadro 2). Pese a la diversificación de las instituciones encargadas de las relaciones con el exterior, la toma de decisiones centrales se encuentra en el liderazgo del partido. Asimismo, Shambaugh integra a los actores que influyen en la toma de decisiones de la política exterior de China, sin embargo, no son una determinante como: las agencias de inteligencia, los institutos de investigación y las universidades (véase cuadro 3), las provincias, los municipios y las corporaciones estatales (véase cuadro 4), y la sociedad como los chinos del interior y los chinos de ultramar.

CUADRO 1

Principales líderes e instituciones en la toma de decisiones de la política exterior de China

El Comité Permanente del Buró Político

La Comisión Militar Central

El Grupo Central Dirigente de Relaciones Exteriores

El Grupo Central Dirigente de Seguridad Nacional

El Grupo Central Dirigente de Propaganda Exterior

Los Grupos Centrales Dirigentes: Relaciones con Taiwan, Energía, Inversiones, Finanzas y Comercio, Cambio Climático

La Secretaría del Comité Central

La Oficina General del Comité Central

La Oficina de Investigación Política del Comité Central



La Revista Estudios es editada por la [Universidad de Costa Rica](http://www.universidadcostarica.ac.cr) y se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Costa Rica](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/cr/). Para más información envíe un mensaje a revistaestudios.eeg@ucr.ac.cr.

La Oficina de Relaciones Exteriores del Comité Central
La Oficina de Información del Consejo de Estado

Fuente: David Shambaugh, *China Goes Global...*, *op. cit.*, 50-51.

CUADRO 2

Segundo rango de instituciones en la toma de decisiones de la política exterior de China

El Departamento de Enlace Internacional del Comité Central
El Ministerio de Relaciones Exteriores
El Ministerio de Comercio
El Ministerio de Cultura
El Ministerio de Ciencia y Tecnología
El Ministerio de Seguridad del Estado
El Ministerio de Defensa
El Ministerio de Hacienda
La Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma
La Oficina de Información del Consejo de Estado
La Agencia de Noticias Xinhua
El Banco Popular de China

Fuente: David Shambaugh, *China Goes Global...*, *op. cit.*, 53.

CUADRO 3

Tercer rango de actores que influyen en la formulación de la política exterior de China
-las agencias de inteligencia, los institutos de investigación y las universidades-

El Instituto de China de Estudios Internacionales
El Instituto de China para Estudios Estratégicos Internacionales
La Fundación China para Estudios Estratégicos Internacionales
Los Institutos de Estudios Internacionales de Shanghai



La Revista Estudios es editada por la [Universidad de Costa Rica](#) y se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Costa Rica](#). Para más información envíe un mensaje a revistaestudios.eeg@ucr.ac.cr.

El Foro de Reforma de China
El Centro de China de Intercambios Económicos Internacionales
La Universidad de Beijing
La Universidad de Renmin
La Universidad de Tsinghua
La Universidad de Relaciones Exteriores de China
La Universidad de Estudios Exteriores de Beijing
La Universidad de Relaciones Internacionales
La Universidad de Fudan
La Universidad de Estudios Internacionales de Shanghai
La Universidad Normal del Este de China

Fuente: David Shambaugh, *China Goes Global...*, *op. cit.*, 55.

CUADRO 4

Cuarto rango de actores que influyen en la formulación de la política exterior de China

Las provincias y los municipios

Las empresas de propiedad estatal (EPE) de China que operan en el extranjero

Fuente: David Shambaugh, *China Goes Global...*, *op. cit.*, 56.

En la clasificación de David Shambaugh hay una generalización de los actores que influyen en las toma de decisiones de la política exterior, por eso es discutible. Shambaugh propone a los Organismos No Gubernamentales (ONG's), la sociedad civil y los chinos de ultramar como parte integral de la política exterior

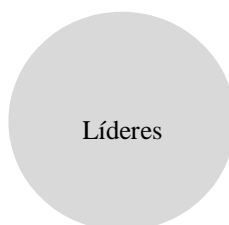


La Revista Estudios es editada por la [Universidad de Costa Rica](http://www.universidadcostarica.ac.cr) y se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Costa Rica](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/cr/). Para más información envíe un mensaje a revistaestudios.eeg@ucr.ac.cr.

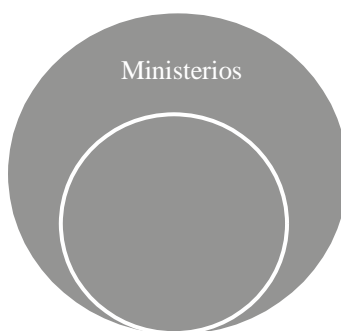
de China. En primer término, el único encargado de ejecutar la diplomacia en China es el partido-Estado. En la formulación, ejecución y toma de decisiones reales de China hacia el exterior sólo intervienen los líderes y los ministerios (véase figura 4).

FIGURA 4

Principales actores en la formulación y toma de decisiones de la política exterior de China



Fuente: Elaboración propia a partir del organigrama de David Shambaugh en *China Goes Global*.



En el caso de la política exterior de China, los dirigentes del PCCh, particularmente, el Comité Permanente del Buró Político del Comité Central, son quienes deciden y ejecutan las relaciones internacionales de China. Por esta razón,



La Revista Estudios es editada por la [Universidad de Costa Rica](http://www.universidadcostarica.ac.cr) y se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Costa Rica](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/cr/). Para más información envíe un mensaje a revistaestudios.eeg@ucr.ac.cr.

la rigidez del sistema político difícilmente permitirá la integración y la participación ciudadana, misma que tampoco se da en otros países, incluido los países latinoamericanos, organizados bajo el sistema de democracia representativa, son los legisladores elegidos por la población quienes sí tienen participación en la ejecución de la política exterior de los poderes ejecutivos.

En realidad, el PCCh mediante las instituciones estatales es quien lleva el arte de negociar entre los Estados, y ésto, sólo se puede llevar entre embajadores o enviados como representantes estatales. Por ende, los principales encargados de la ejecución de la política exterior de China es el rango 1 y 2 que propone David Shambaugh (véase figura 3), y los otros actores que pueden influir en determinado momento tienen una participación sutil en la política exterior.

Richard McGregor⁴³ y David Shambaugh⁴⁴ muestran que el monopolio del Comité Permanente del Buró Político del Comité Central del PCCh toman las principales decisiones en cuanto a la política exterior del país se refiere. Estos dos autores enfatizan que con la apertura de China al exterior, el partido-Estado debe adaptarse al nuevo escenario internacional y adoptar las herramientas necesarias para reforzar su legitimidad.

Con base en el análisis de la *Teoría del Orden Mundial* de Robert Cox en la estructura de la política exterior de China se identifican tres categorías de fuerzas que se entrelazan entre sí: las capacidades materiales, las ideas y las instituciones.

La capacidad material se refleja en la importancia del aspecto militar, económico, y la ciencia y la tecnología en la toma de decisiones de la política exterior, como la Comisión Militar Central y el Banco Popular de China.

⁴³Richard McGregor, *The Secret World of China's Communist Rulers* (Gran Bretaña: Penguin Books, 2010), 32-33.

⁴⁴David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (California: University California Press, 2008), 1, 3, 4 y 7.



Las ideas se manifiestan en la importancia del Grupo Central Dirigente de Propaganda Exterior y la agencia de noticias Xinhua, así como la creación de la Oficina de Diplomacia Pública. China aspira proyectar una imagen del orden social distinto al occidental, empleando conceptos como el de “armonía”, pero ajustándose a las reglas internacionales, que son muy relativas ya que no existe una autoridad supranacional que la haga vinculatorias en los Estados-nación.

Consideraciones finales

La restauración institucional de la política exterior de China revela la alta prioridad que las relaciones internacionales tienen en el proyecto del partido comunista de China. La función que dicho partido le asigna a la política exterior es estabilizar el orden interno chino, perpetuar el poder del PCCh y promover imágenes colectivas coherentes a la interrelación del partido-Estado. En otras palabras: el Estado como un instrumento de la élite del PCCh. Por esta razón, la política exterior activa de China es un ejemplo de que las instituciones son determinantes en el desarrollo y la promoción de las ideas y de las capacidades materiales a fin de lograr prestigio y mejores oportunidades –económicas y políticas– en el mundo mediante la creación de los institutos Confucio para la difusión del idioma chino, el otorgamiento de becas de estudio en China, la difusión de noticias chinas en inglés o en español con filiales en distintas partes del mundo como Xinhua, China Hoy, entre otras, los intercambios culturales, científicos y tecnológicos, el surgimiento como prestamista e inversionista y la profundización en la cooperación en materia de seguridad internacional como las operaciones del mantenimiento de la paz.

La política exterior de China es ejemplo de que las instituciones estatales chinas se han ido consolidando y ajustando al nuevo escenario internacional, pero sin cambios de fondo en el sistema político. Así, el monopolio político del PCCh



cohesiona el proyecto de nación de desarrollo en una sola dirección, contrarrestando los conflictos internos que puedan surgir, problemas inherentes a cualquier Estado.

REFERENCIAS

- BANCO POPULAR DE CHINA. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de www.pbc.gov.cn/publish/english/952/index.html
- CHINA'S DAILY. (1 de septiembre de 2010). Public diplomacy: New luminance color of Chinese diplomacy [en línea]. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de en.people.cn/90001/90776/90883/7125349.html
- COMISIÓN CENTRAL MILITAR. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de www.globalsecurity.org/military/world/china/cmc.htm
- COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO Y REFORMA. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de en.ndrc.gov.cn/mfndrc/
- CONSEJO CHINO PARA EL FOMENTO DEL COMERCIO INTERNACIONAL. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de www.ccpit.org.cn/contact.asp?action=about
- COOPER, Andrew F. "The G20 and Contested Global Governance: BRICS, Middle Powers and Small States", *Caribbean Journal of International Relations and Diplomacy*, no. 3 (2014).
- COX, Robert W. "Middlepowermanship: Japan and the future of the world order", en *Approaches to world order*, Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair (coord.) (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).



DEPARTAMENTO DE ENLACE INTERNACIONAL DEL COMITÉ CENTRAL.

Recuperado el 1 de mayo de 2015 de
<http://www.idcpc.org.cn/english/profile/brief.htm>

ECONOMIC INTELLIGENCE UNIT. COUNTRY REPORT. Diciembre 2005,
diciembre 2008, diciembre 2012, noviembre 2015.

EL MUNDO. (3 de junio de 2013). China refuerza su arsenal nuclear pese al Tratado
de No Proliferación Nuclear [en línea]. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de
www.elmundo.es/elmundo/2013/06/03/internacional/1370245079.html

EL PAÍS. (10 de enero de 2014). China sobrepasa a EE UU como líder del comercio
mundial al cierre de 2013 [en línea]. Recuperado el 10 de febrero de 2015 de
http://economia.elpais.com/economia/2014/01/10/agencias/1389323246_619546.html

EL PAÍS. (24 de octubre de 2014). China impulsa su propio banco de desarrollo en Asia [en línea].
Recuperado el 1 de mayo de 2015 de
http://economia.elpais.com/economia/2014/10/24/actualidad/1414160534_926968.html

FEI-LING Wang. “Self-Image and Strategic Intentions: National Confidence and
Political Insecurity”, en *In the Eyes of the Dragon, China Views The World*,
Yong Deng y Fei-Ling Wang (coord.) (Maryland, Lanham: Rowman and
Littlefield Publishers, 1999).

GOBIERNO DE CHINA. (2008). Documento sobre la Política de China hacia
América Latina y el Caribe. Recuperado el 4 de diciembre de 2013 de
www.eumed.net/rev/china/09/documento.pdf



La Revista Estudios es editada por la [Universidad de Costa Rica](http://www.universidadcostarica.ac.cr/) y se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Costa Rica](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/cr/). Para más información envíe un mensaje a revistaestudios.eeg@ucr.ac.cr.

GRATIUS, Susanne. "Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?". *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, no. 35 (2007).

GUOLI Liu, "China's rise as a trading power", en *Managing the China Challenge: Global Perspectives*, Quansheng Zhao y Guoli Liu (coord.) (Nueva York: Routledge, 2009).

JIANWEI Wang, "Managing Conflict: Chinese Perspectives on Multilateral Diplomacy and Collective Security", en *In the Eyes of the Dragon, China Views The World*, Yong Deng y Fei-Ling Wang (Maryland, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 1999).

KEOHANE, Robert O. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, no 23 (1969).

LAMPTON, David M. "China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing and Does It Matter?", en *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, David M. Lampton (California: Stanford University Press, 2001).

LAMPTON, David M. *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds* (California: University of California Press, 2008).

MAO Tse-tung. "Sobre la Contradicción", en *Obras escogidas de Mao Tse-tung*, (Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1968) vol. 1.

MAO Zedong. Proclamation of the Central People's Government of the PRC [en línea]. Marxists Internet Archive. Recuperado el 29 de enero de 2015 de www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-7/mswv7_003.htm



MARLIER, Grant y De-Yuan Kao, "The evolution in China's normative position on the use of force", en *The EU, the US and China: Towards a New International Order?*, Jing Men y Wei Shen (coord.) (Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2014).

MCGREGOR, Richard. *The Secret World of China's Communist Rulers* (Gran Bretaña: Penguin Books, 2010).

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Recuperado el 1 de mayo de 2015 de http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/

NATHAN, Andrew J. y Andrew Scobell, *China's Search for Security* (Nueva York: Columbia University Press, 2012).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (15 de septiembre 2005). Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity [en línea]. Recuperado el 29 de diciembre de 2014 de www.un.org/webcast/summit2005/statements15/china050915eng.pdf

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Recuperado el 26 de noviembre de 2015 de https://www.wto.org/spanish/news_s/pres15_s/pr739_s.htm

SHAMBAUGH, David. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (California: University California Press, 2008).

SHAMBAUGH, David. *China Goes Global: The Partial Power* (Nueva York: Cambridge University Press, 2013).

SIPRI. Recuperado el 14 de octubre de 2015 de http://www.sipri.org/media/pressreleases/2015/Press_Release_Translations_15/pr-milex-2015-in-spanish



SUISHENG Zhao, “Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior”, en *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*, Suisheng Zhao (Nueva York: An East Gate Book, 2004).

VOGEL, Ezra F. *Deng Xiaoping and the Transformation of China* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University, 2011).

WHITING, Allen S. “Foreign Policy of China”, en *Foreign Policy in World Politics*, Roy. C. Macridis (Estados Unidos: Prentice-Hall, 1992), 8th ed.

XINHUA. (16 de abril de 2013). Full Text: The Diversified Employment of China's Armed Forces [en línea]. Recuperado el 29 de diciembre de 2014 de news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681_4.htm

XINHUA. (11 de septiembre de 2014). Li Keqiang's speech at Summer Davos opening ceremony [en línea]. Recuperado el 29 de diciembre de 2014 de news.xinhuanet.com/english/china/2014-09/11/c_126972756.htm

YONG Deng y Fei– Ling Wang. “Introduction: Toward an Understanding of China’s Worldview”, en *In the Eyes of the Dragon, China Views The World*, Yong Deng y Fei–Ling Wang (coord.) (Maryland, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 1999).

