

## Introducción

### La China de Xi Jinping: capacidades, motivaciones, estrategias

Fernando Delage Carretero

## Introducción

«Oriente en ascenso, Occidente en declive» (*dong sheng, xi jiang*). Es mediante esta sencilla fórmula como los dirigentes chinos han resumido su convicción —al menos hasta la guerra de Ucrania— de que el viento de la historia sopla a su favor<sup>1</sup>. Es una percepción que ha servido de apoyo al tono más agresivo que pudo apreciarse en la política exterior china desde el comienzo de la pandemia (la conocida como «diplomacia del lobo guerrero»)<sup>2</sup>, pero también a un discurso que confirmaba una nueva fase en la proyección internacional del país. Así se puso de manifiesto con ocasión de la primera reunión formal mantenida por la administración Biden con sus interlocutores chinos, celebrada en Alaska

<sup>1</sup> Lo, K. y Huang, K. (12 enero 2021). Xi Jinping says 'time and momentum on China's side' as he sets out Communist Party vision. *South China Morning Post*. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3117314/xi-jinping-says-time-and-momentum-chinas-side-he-sets-out>; Buckley, C. (3 marzo 2021). 'The East Is Rising': Xi Maps Out China's Post-COVID Ascent. *New York Times*. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/03/03/world/asia/xi-china-congress.html>

<sup>2</sup> Martin, P. (2021). *China's Civilian Army: The Making of Wolf Warrior Diplomacy*. Oxford, Oxford University Press.

en marzo de 2021. «Estados Unidos —declaró el consejero de Estado y ex ministro de Asuntos Exteriores Yang Jiechi— no está cualificado... para dirigirse a China desde una posición de fuerza». «Estados Unidos no representa al mundo», añadió, sugiriendo que Washington haría bien en poner su propia casa en orden en vez de pretender dar lecciones a los demás<sup>3</sup>.

El tono y el mensaje de Yang solo pueden entenderse en el contexto de la evaluación realizada durante los últimos años por especialistas académicos y altos cargos del Partido Comunista Chino sobre el estado de las relaciones internacionales. En distintos discursos y documentos oficiales se ha descrito un escenario caracterizado por «los mayores cambios vistos en un siglo», una circunstancia que abre a China nuevas oportunidades, pero también hace más urgente la tarea del rejuvenecimiento nacional, pues esos cambios «han traído consigo riesgos y desafíos sin precedente»<sup>4</sup>.

Desde la perspectiva de Pekín, el orden internacional creado y liderado por Occidente tras la Segunda Guerra Mundial resulta inadecuado para afrontar las necesidades del mundo contemporáneo<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, China cree que su ascenso al estatus de gran potencia debe traducirse en su derecho a desempeñar un nuevo papel global<sup>6</sup>. Ambas reflexiones inspiran un cambio de paradigma, recogido formalmente por el XIX Congreso del Partido

---

<sup>3</sup> How It Happened: Transcript of the U.S.-China Opening Remarks in Alaska. *Nikkei Asia*. (19 marzo 2021). [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/How-it-happened-Transcript-of-the-US-China-opening-remarks-in-Alaska>. Véase asimismo LAM, Willy Wo-Lap. (23 abril 2021). The Xi Administration Openly Challenges American Global Leadership and Takes Multiple Measures to Counter Washington's Containment. *China Brief*. Vol. 21, n.º 8, pp. 7-13. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://jamestown.org/program/early-warning-brief-the-xi-administration-openly-challenges-american-global-leadership-and-takes-multiple-measures-to-counter-washingtons-containment/>

<sup>4</sup> Full Text: Resolution of the CPC Central Committee on the Major Achievements and Historical Experience of the Party over the Past Century. (11 noviembre 2021). [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: [https://english.www.gov.cn/policies/latest-releases/202111/16/content\\_WS6193a935c6d0df57f98e50b0.html](https://english.www.gov.cn/policies/latest-releases/202111/16/content_WS6193a935c6d0df57f98e50b0.html)

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Fu, Y. (6 enero 2016). The U. S. World Order Is a Suit That No Longer Suits. *Financial Times*. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://www.ft.com/content/c09cbcb6-b3cb-11e5-b147-e5e5bba42e51>; Fu, Y. (11 diciembre 2017). Building Community, to Share, not to Divide. *China-US Focus*. [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: <https://www.chinausfocus.com/society-culture/building-community-to-share-not-to-divide>

<sup>6</sup> Yan, X (Julio-agosto 2021). Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy. *Foreign Affairs*. Vol. 100, n.º 4, p. 40.

Comunista en octubre de 2017. En su intervención ante dicho Congreso, el secretario general Xi Jinping estableció un calendario dividido en dos fases sucesivas: en la primera, de 2020 a 2035, el objetivo principal de la nación consiste en consolidar los cimientos de una economía moderna; en la segunda, de 2035 a 2050, China debe adquirir una posición central en el sistema internacional. Según declaró igualmente Xi, la República Popular «ofrece una nueva opción a aquellas naciones que quieren acelerar su desarrollo preservando su independencia», dando a entender la superioridad del sistema político chino sobre la democracia liberal<sup>7</sup>.

Las ambiciones chinas no son solo retóricas. Con unas capacidades económicas, tecnológicas, diplomáticas y militares que han aumentado exponencialmente, China se ha vuelto mucho menos comedida en sus acciones, actúa con la confianza de haberse convertido en un gigante que puede desafiar a Estados Unidos, y ha construido una estrategia multidimensional que se extiende, además, a todas las regiones del planeta. Aunque compite por su influencia internacional con Washington y sus principales aliados europeos y asiáticos, sus pretensiones van más allá, en efecto, al asumir un papel como líder no oficial del mundo en desarrollo<sup>8</sup>.

Pekín ha promovido la creación de nuevas instituciones multilaterales (como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco de Desarrollo de los BRICS); ha puesto en marcha una iniciativa —la Nueva Ruta de la Seda (oficialmente la «Belt and Road Initiative», o BRI)— con el potencial de alejar al eje euroatlántico del centro de gravedad de la economía mundial; y utiliza su poder económico como instrumento de coerción contra aquellos países que se opongan a sus preferencias políticas. Dedicar enormes recursos, por otra parte, a la innovación tecnológica, especialmente en aquellas áreas de las que dependerá tanto la sostenibilidad de su crecimiento como el liderazgo de la economía global. China ha acelerado asimismo la modernización de sus Fuerzas Armadas, desafiando a los Estados vecinos en su periferia marítima y erosionando la capacidad disuasoria de

<sup>7</sup> Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress. *China Daily*. (18 octubre 2017). [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: [http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content\\_34115212.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm)

<sup>8</sup> Eisenman, J. y Heginbotham, E. (eds.). (2018). *China Steps Out: Beijing's Major Power Engagement with the Developing World*. Nueva York, Routledge; Murphy, D. C. (2022). *China's Rise in the Global South: The Middle East, Africa, and Beijing's Alternative World Order*. Stanford, Stanford University Press.

Estados Unidos. En la escena interna, Xi ha suprimido las reglas y prácticas de liderazgo colectivo establecidas en la década de los ochenta, y acumulado un poder personal no visto en un líder chino desde los tiempos de Mao Tse-tung. En un contexto de creciente autoritarismo, ha suprimido la autonomía de Hong Kong, y vulnerado los derechos humanos en Xinjiang.

Las autoridades chinas asumen nuevos riesgos, sin que parezca preocuparles en exceso las posibles repercusiones de sus actos. Compitiendo desde su nueva posición, Pekín parece aspirar, por resumir, a rehacer las reglas del juego del orden internacional y de la economía global<sup>9</sup>.

Como no podía ser de otro modo, el aumento de capacidades chinas y su mayor asertividad han conducido a una reconsideración exterior sobre las implicaciones de su ascenso y cómo gestionarlo; una revaluación que ha sido especialmente significativa por parte del país más afectado por este cambio en la distribución de poder, Estados Unidos. Al contrario de lo que esperaba Washington al impulsar la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio, su adhesión —formalizada en noviembre de 2001— no solo no se tradujo en la liberalización del sistema político chino, sino que supuso, por el contrario, la irrupción de un gigante económico que pondría fin a la propia primacía norteamericana<sup>10</sup>.

En un proceso que se vio acelerado por la crisis financiera global, el PIB chino alcanzó al de Estados Unidos en términos de paridad de poder adquisitivo en 2014, y la atención norteamericana —como la de muchos otros actores— se trasladó a asuntos como las disputas comerciales, la apropiación de propiedad intelectual, las dificultades de acceso al mercado chino, las acciones contrarias al derecho internacional en el mar de China Meridional, o la regresión política interna. En 2018 estalló el conflicto comercial entre ambas poten-

---

<sup>9</sup> Entre otros trabajos recientes de una enorme literatura, véase Shambaugh, D. (ed.). (2020). *China and the World*. Nueva York, Oxford University Press; Doshi, R. (2021). *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*. Nueva York, Oxford University Press; Chiu, J. (2021). *China Unbound: A New World Disorder*. Toronto. Anansi Press; y Economy, E. C. (2022). *The World According to China*. Cambridge, Polity Press.

<sup>10</sup> Sobre los errores de estimación norteamericanos y los límites de la política de *engagement* hacia China, véase Campbell, K. M. y Ratner, E. (Marzo-abril 2018). The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations. *Foreign Affairs*. Vol. 97, n.º 2, pp. 60-70; y Mearsheimer, J. J. (Noviembre-diciembre 2021). The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics. *Foreign Affairs*. Vol. 100, n.º 6, pp. 48-58.

cias, poco después extendido al terreno tecnológico e ideológico, al que se sumaron posteriormente las tensiones con respecto a la opacidad sobre el origen de la pandemia del coronavirus —detectada en la ciudad de Wuhan a finales de diciembre de 2019—, así como sobre la preocupación por el aumento de las operaciones de influencia de Pekín en distintas naciones<sup>11</sup>. El apoyo a Rusia tras la invasión de Ucrania, en febrero de 2022, agravó aún más si cabe la inquietud occidental sobre los propósitos chinos.

El resultado de esta sucesión de hechos ha sido un notable deterioro en las relaciones exteriores de China. Su imagen exterior nunca ha sido más negativa en tiempos recientes<sup>12</sup>. Más relevantes son, con todo, las reacciones que han provocado sus actos. La gradual institucionalización del Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD, integrado por Estados Unidos, Japón, India y Australia); el anuncio del AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos); la proliferación de acuerdos bilaterales de defensa entre las naciones asiáticas (como el reciente tratado de acceso recíproco (RAAR) firmado por Japón y Australia); la definición de China como «rival sistémico» por la Unión Europea o como «desafío sistémico» por la OTAN, son algunas de las respuestas a los movimientos chinos en el terreno de la seguridad. A ellas hay que sumar la adopción por parte de las principales economías industrializadas de nuevas reglas en materia de comercio, inversiones, estándares tecnológicos y gobernanza digital. También explica la puesta en marcha de diversas iniciativas de desarrollo de infraestructuras concebidas como alternativas a los movimientos chinos (como el «Build Back Better World» (B3W) en el marco del G7 o el «Global Gateway» de la Unión Europea), sin olvidar —por último— la movilización de la comunidad de las democracias con el fin de combatir la expansión de los regímenes autoritarios (objeto de una primera cumbre global en diciembre de 2021).

Aunque la evolución de los acontecimientos durante los últimos años ha permitido despejar las dudas sobre si China se adaptaría

<sup>11</sup> Sobre esta última cuestión, véase Hamilton, C. y Ohlberg, M. (2020). *Hidden Hand: Exposing How the Chinese Communist Party is Reshaping the World*. Londres, Oneworld; Charon, P. y Jeangène Vilmer, J. B. (2021). Les opérations d'influence chinoises: un moment machiavélien. *Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire*. París. [Consulta: 4/2/2022]. Disponible en: <https://www.irsem.fr/rapport.html>

<sup>12</sup> Silver, L. (30 junio 2021). China's International Image Remains Broadly Negative as Views of the U.S. Rebound. *Pew Research Center*. [Consulta: 4/2/2022]. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/06/30/chinas-international-image-remains-broadly-negative-as-views-of-the-u-s-rebound/>

al orden internacional liberal o intentaría, por el contrario, reorientar este último a favor de sus intereses y valores (la segunda es la respuesta correcta), no existe un consenso sobre sus intenciones últimas. Mientras algunos expertos afirman que su pretensión es la de sustituir a Estados Unidos como principal superpotencia, otros son más escépticos al respecto. En cualquier caso, las preguntas no han desaparecido para analistas y gobiernos: pocos asuntos son tan relevantes en nuestro tiempo como entender las motivaciones y estrategias de los dirigentes chinos. Este *Cuaderno de Estrategia* no pretende realizar un estudio exhaustivo, y aún menos establecer unas conclusiones definitivas. Aspira a ofrecer un mapa de la política exterior china a mediados de 2022 desde una perspectiva global, con el fin de identificar las principales variables que guían sus acciones, y analizar las causas y consecuencias de estas últimas. Pese a tratarse de un trabajo colectivo, cada capítulo hace especial hincapié en la descripción de los intereses y objetivos estratégicos chinos, los instrumentos a los que ha recurrido, y las fortalezas y debilidades de la República Popular, sin olvidar las implicaciones para los intereses occidentales y europeos.

Antes de resumir los principales puntos destacados por cada autor, esta introducción contextualizará el marco general de la cuestión, examinando los distintos elementos del poder chino y los sucesivos puntos de inflexión registrados en su estrategia diplomática en las últimas dos décadas. Las conclusiones se referirán, por último, a las grandes orientaciones que Pekín continuará persiguiendo durante los próximos años.

### Las bases del poder chino

La relevancia global adquirida por la República Popular China es el resultado del extraordinario incremento de su poder (un proceso que, por su velocidad y alcance, no es comparable al de ninguna otra nación a lo largo de la historia); de la inevitable expansión de sus intereses como consecuencia del aumento de sus capacidades; y de un proyecto histórico y nacionalista orientado a recuperar la posición que tuvo en el mundo hasta el primer tercio del siglo XIX.

El primer elemento de su poder nacional es el económico<sup>13</sup>. China es la segunda economía del planeta (representa cerca del 20 %

<sup>13</sup> Para una aproximación sistemática a las distintas fuentes del poder chino, véase Chung, J. H. (ed.). (2015). *Assessing China's Power*. Londres, Palgrave Macmillan; y

del PIB global) y el principal motor del crecimiento mundial. Es la primera potencia industrial (y eslabón central en las cadenas globales de valor), comercial (más de 150 países tienen como primer socio comercial a Pekín), y acreedora (los préstamos concedidos a otras naciones superan el 6 % del PIB global). Cuenta también con las mayores reservas de divisas del planeta (más de 3,2 billones de dólares en febrero de 2022), ha previsto la concesión de créditos por valor de más de un billón de dólares a decenas de países participantes en la Nueva Ruta de la Seda, se ha consolidado como uno de los principales inversores directos en el exterior, y se ha abierto un espacio como donante de ayuda oficial al desarrollo.

Durante los últimos veinte años, con un crecimiento anual medio del 8,7 % en la primera década y 7,2 % en la segunda, la economía china ha multiplicado su tamaño por diez (para pasar de un PIB de 1,2 billones de dólares en el año 2000 a 17,7 billones de dólares en 2021 según datos del FMI). El objetivo oficial es muy concreto: hacer de China la primera economía del mundo antes de 2035, con un PIB de 30 billones de dólares y una renta per cápita de 25.000 dólares<sup>14</sup>. La prioridad de la economía no responde solo a una búsqueda de estatus. Es, en primer lugar, un imperativo político, pues la sostenibilidad del crecimiento es, para los dirigentes chinos, la clave de la estabilidad social y de su mantenimiento en el poder. Es también relevante, en segundo lugar, porque la economía es el principal instrumento a través del cual Pekín ha promovido su proyección global<sup>15</sup>. En ambos aspectos China se encuentra en una encrucijada.

El desarrollo económico de China se basó en un modelo concentrado en la exportación de productos manufacturados y en las inversiones fijas de capital que alcanzó sus límites coincidiendo aproximadamente con la llegada al poder de Xi Jinping. El exceso de capacidad industrial y la pérdida de la ventaja competitiva de una mano de obra abundante y barata exigían reorientar la economía hacia los servicios y la innovación como nuevos motores de

---

Breslin, S. (2021). *China risen? Studying Chinese global power*. Bristol, Bristol University Press.

<sup>14</sup> Ma, D. (1 marzo 2021). Getting to \$30 Trillion: China Aims for Largest Economy by 2035. *Macro Polo*. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://macropolo.org/getting-to-30-trillion-china-aims-for-largest-economy-by-2035/?rp=m>

<sup>15</sup> Delage, F. (2017). China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas. En: Marsal, J. (coord.). *Geoeconomías del siglo XXI*. Cuaderno de Estrategia 187. Madrid, IEEE Ministerio de Defensa. Pp. 55-91.

crecimiento, abrir un mayor espacio al mercado (como propuso el Comité Central en 2013), y redefinir las bases de su integración en la economía global. Aunque el objetivo fundamental que se persigue —evitar la trampa de los ingresos medios que le impida dar el salto cualitativo necesario para situarse entre las economías más avanzadas— no ha cambiado, la resistencia política a perder control en el caso de avanzarse hacia un menor intervencionismo estatal pronto paralizó las propuestas de liberalización.

Una serie de factores externos —la dinámica internacional a favor de la desglobalización, la guerra comercial de Trump y el coronavirus— transformaron por otra parte el entorno global, conduciendo a un nuevo giro en la estrategia económica china. A través de una aproximación denominada por Xi como «circulación dual»<sup>16</sup>, China pretende reducir su dependencia del exterior con el fin de reforzar su autonomía (y minimizar, por tanto, su vulnerabilidad frente a posibles tarifas y sanciones), pero haciendo al mismo tiempo que el mundo pase a depender en mayor grado de la República Popular, e incrementar así su capacidad de presión sobre los demás<sup>17</sup>. Entre las estrategias diseñadas para perseguir esos objetivos destacan el impulso de las capacidades tecnológicas del país, y su promoción a través de iniciativas como la Nueva Ruta de la Seda.

Convertirse en una superpotencia tecnológica no es solo un reflejo defensivo frente a Estados Unidos y Occidente. Es, en parte, una apuesta histórica: tras perder el tren de la Primera Revolución Industrial, China está decidida a liderar la cuarta. Pero es también un reconocimiento de que, como ha declarado Xi: «La innovación tecnológica se ha convertido en el principal campo de batalla a escala global, y la competición por el dominio de la tecnología será cada vez más feroz»<sup>18</sup>. No debe sorprender

---

<sup>16</sup> Xi, Jinping. (11 noviembre 2020). Certain Major Issues for Our National Medium- to Long-Term Economic and Social Development Strategy. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://cset.georgetown.edu/publication/xi-jinping-certain-major-issues-for-our-national-medium-to-long-term-economic-and-social-development-strategy/>

<sup>17</sup> Es un objetivo que estaría ya cumpliéndose según el *China-World Exposure Index* de McKinsey Global Institute: «China and the world: Inside the dynamics of a changing relationship». (Julio 2019). [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/china/china%20and%20the%20world%20inside%20the%20dynamics%20of%20a%20changing%20relationship/mgi-china-and-the-world-full-report-feb-2020-en.pdf>

<sup>18</sup> Xi, Jinping. Speeches at the 20th Academician Conference of the Chinese Academy of Sciences, the 15th Academician Conference of the Chinese Academy of Engineering, and the 10th National Congress of the Chinese Association for Science and Technology.

por ello que el Plan Quinquenal en vigor (2021-2025) subraye la necesidad de «desarrollar las capacidades nacionales, disminuir la dependencia de la tecnología extranjera y promover las tecnologías emergentes». Conforme a esa determinación, China ya se ha convertido en un competidor de primer orden en áreas como inteligencia artificial, telefonía 5G, computación cuántica o biotecnología. El director de la CIA, Bill Burns, no ha dudado en calificar este terreno como el más relevante en la rivalidad entre China y Estados Unidos<sup>19</sup>.

Programas como «Made in China 2025» y «Standards 2035 Plan» reflejan los esfuerzos de un país que por sí solo representa el 20 % de la inversión mundial en I+D+i, y que gradúa cada año a 1,5 millones de científicos e ingenieros (más que Estados Unidos, Japón y Alemania juntos). Firmas como China Mobile, Tencent, Alibaba, Baidu, Xiaomi y Huawei, entre otras, se han convertido en gigantes mundiales que también dedican ingentes recursos a la innovación. El gobierno busca el desarrollo de «campeones nacionales», ayudándoles tanto a adquirir tecnologías críticas como a promover las ventas de sus productos y servicios en el exterior. Debe destacarse, por último, que la estrategia china vincula de manera directa estos avances a sus posibles aplicaciones militares (a través de la denominada «Military-Civil Fusion»)<sup>20</sup>.

China no solo aspira a controlar la producción de productos clave (semiconductores en particular), sino también a determinar reglas y estándares y dominar distintos mercados. Con tal fin, por una parte, ha situado a nacionales chinos en organizaciones internacionales relevantes a estos efectos<sup>21</sup>. Por otro lado, la Nueva Ruta de la Seda permitirá imponer entre sus socios los estándares

---

(28 mayo 2021). Xinhua. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: [http://www.xinhuanet.com/politics/2021-05/28/c\\_1127505377.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021-05/28/c_1127505377.htm). Sobre estos asuntos véase asimismo González, C. F. (2021). *El gran sueño de China. Tecno-socialismo y capitalismo de Estado*. Madrid, Tecnos.

<sup>19</sup> Barnes, J. E. (7 octubre 2021). C.I.A. Reorganization to Place New Focus on China. *New York Times*. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/10/07/us/politics/cia-reorganization-china.html>

<sup>20</sup> Levesque, G. (8 octubre 2019). Military-Civil Fusion: Beijing's «Guns AND Butter» Strategy to Become a Technological Superpower. *China Brief*. Vol. 19, n.º 18, pp. 3-9. [Consulta: 22/1/2022]. Disponible en: <https://jamestown.org/program/military-civil-fusion-beijings-guns-and-butter-strategy-to-become-a-technological-superpower/>

<sup>21</sup> Nacionales chinos ostentan la dirección ejecutiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) y la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO).

tecnológicos chinos frente a los occidentales, a cuyas empresas puede dejar fuera de numerosos mercados<sup>22</sup>. China se situaría en el nodo central de una red de infraestructuras que, además de autovías, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, incluye también satélites y sistemas de pago electrónicos<sup>23</sup>. Sus esfuerzos, lejos de limitarse a Eurasia y el Indopacífico (los dos espacios originales del proyecto), se han extendido a otros continentes, como África y América Latina, donde las infraestructuras digitales han adquirido un notable protagonismo como medio para extender su influencia<sup>24</sup>.

El rápido desarrollo económico y tecnológico de China ha ido acompañado de notables avances militares durante las dos últimas décadas<sup>25</sup>. Pekín posee el segundo mayor presupuesto de defensa del mundo (252.000 millones de dólares en 2020, según SIPRI)<sup>26</sup> y, aunque resulta difícil hacer una evaluación precisa sobre la base de los datos disponibles, diversos estudios confirman un desarrollo extraordinario de su potencial militar más allá de las necesidades meramente defensivas. Si en su intervención en el XIX Congreso del Partido Comunista Xi proclamó el objetivo de una modernización completa del Ejército de Liberación Popular hacia 2035, la intención actual del gobierno es adelantarla a 2027.

Continuando con un proceso iniciado antes de la llegada al poder de Xi, China ha prestado especial atención al desarrollo de sus capacidades navales<sup>27</sup>. La República Popular cuenta desde 2019

---

<sup>22</sup> Maçaes, B. (2018). *Belt and Road: A Chinese World Order*. Londres, Hurst. Pp. 73-90.

<sup>23</sup> Freymann, E. (2020). *One Belt One Road: Chinese Power Meets the World*. Harvard University Press; Delage, F. La Ruta de la Seda y la «Nueva Era» de la República Popular China: fundamentos, objetivos, implicaciones. En: Beneyto, J. M.<sup>a</sup> y Fanful, E. (dirs). (2018). *El papel de España en la Nueva Ruta de la Seda: oportunidades, retos, recomendaciones*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi. Pp. 29-57.

<sup>24</sup> Hillman, J. E. (2021). *The Digital Silk Road: China's Quest to Wire the World and Win the Future*. Nueva York, Harper Business; De la Bruyère, E. et al. (Marzo 2022). *China's Digital Ambitions: A Global Strategy to Supplant the Liberal Order*. Seattle, National Bureau of Asian Research. [Consulta: 24/2/2022]. Disponible en: [https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr97\\_chinas\\_digital\\_ambitions\\_mar2022.pdf](https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr97_chinas_digital_ambitions_mar2022.pdf)

<sup>25</sup> Cliff, R. (2015). *China's Military Power: Assessing Current and Future Capabilities*. Cambridge, Cambridge University Press; Fravel, M. T. (2019). *Active Defense: China's Military Strategy since 1949*. Princeton, Princeton University Press.

<sup>26</sup> Sipri. (Abril 2021). Trends in world military expenditure, 2020. [Consulta: 26/2/2022]. Disponible en: [https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs\\_2104\\_millex\\_0.pdf](https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_millex_0.pdf)

<sup>27</sup> Cole, B. D. (2016). *China's Quest for Great Power: Ships, Oil, and Foreign Policy*. Annapolis, Naval Institute Press.

con la mayor armada del mundo (355 buques, aunque suman un tonelaje inferior al de Estados Unidos), y el desarrollo de su flota oceánica le permite operar a distancias cada vez mayores de China. En 2017 estableció su primera base militar en el extranjero, en Yibuti, mientras se especula sobre el posible uso militar de otras instalaciones portuarias que ha construido o gestiona en distintos puntos del océano Índico. Se trata de un relevante salto histórico en su identidad como gran potencia, al definirse a un mismo tiempo como potencia continental y marítima, una condición esta última a la que obliga la protección de unos intereses cada vez más globales<sup>28</sup>.

Aunque el gasto en defensa de Estados Unidos siga siendo mayor, un reciente informe del Belfer Center de la Universidad de Harvard no duda en dar por concluida la era de la primacía militar norteamericana. Si bien una paridad en el presupuesto no se alcanzaría hasta 2047, en el escenario estratégico asiático y en ciertos dominios, China contaría ya con ventaja<sup>29</sup>. Una de las motivaciones de la modernización naval china consiste precisamente en adquirir una superioridad militar en su periferia marítima, lo que se traduce en una presión creciente sobre Taiwán y sobre sus reclamaciones marítimas en los mares de China Meridional y China Oriental, y en una erosión significativa de la posición norteamericana<sup>30</sup>. Deben destacarse asimismo las reformas realizadas por Xi en cuanto a organización y reequilibrio de capacidades a lo largo de sus dos primeros mandatos. Además de elevar el estatus de las fuerzas navales y aéreas, ha establecido cinco nuevos mandos conjuntos, actualizado el sistema de educación militar, y creado la Fuerza de Apoyo Estratégico, un quinto cuerpo de las Fuerzas Armadas que integra las capacidades de guerra electrónica, ciberespacio y espacio.

China cuenta por otra parte con el mayor arsenal de misiles balísticos del planeta y la tercera fuerza nuclear. Además de sus ya famosos misiles antibuque, Pekín ha liderado el desarrollo de misiles hipersónicos. En el frente nuclear, el Pentágono estimaba

<sup>28</sup> State Council Information Office. (Julio 2019). *China's National Defense in the New Era*. Pekín. [Consulta: 12/2/2022]. Disponible en: [https://english.www.gov.cn/archives/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](https://english.www.gov.cn/archives/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html)

<sup>29</sup> Allison, G. y Glick-Unterman, J. (Diciembre 202). *The Great Military Rivalry: China vs the U.S.* Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. [Consulta: 10/1/2022]. Disponible en: [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/GreatMilitaryRivalry\\_ChinavsUS\\_211215.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/GreatMilitaryRivalry_ChinavsUS_211215.pdf)

<sup>30</sup> Holmes, J. R. y Yoshihara, T. (2018). *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*. 2.<sup>a</sup> ed. Annapolis, Naval Institute Press.

en 2020 que Pekín duplicaría su arsenal a unas 400 cabezas nucleares en una década, pero solo un año más tarde corrigió sus propias estimaciones: China habría acelerado sus planes para cuadruplicar su arsenal hasta al menos 1.000 cabezas nucleares hacia 2030, con misiles tanto basados en tierra como transportados por bombarderos y submarinos<sup>31</sup>. Según el JEMAD de Estados Unidos, el general Mark Milley: «Estamos presenciando uno de los mayores cambios de poder geoestratégico que el mundo haya conocido jamás»<sup>32</sup>. Por lo demás, como ya se mencionó, el programa de fusión militar-civil integra los esfuerzos de planificación en innovación tecnológica militar con el desarrollo de infraestructuras, logística y capacidades industriales, para permitir a China adaptarse con rapidez a una contingencia bélica.

Por último, no debería dejarse de añadir a la economía, la tecnología y la fuerza militar, la creciente influencia diplomática china. Desde 2019, China tiene más embajadas, representaciones permanentes y consulados que Estados Unidos<sup>33</sup>. Pero más destacable es cómo la República Popular ha incrementado su presencia en el sistema multilateral, implicándose de manera proactiva en la gobernanza global con el fin de influir en su agenda, minimizar los principios liberales y equilibrar el peso político de Occidente<sup>34</sup>. China también ha dedicado enormes recursos al despliegue por el mundo de sus agencias y medios de comunicación, así como a la diplomacia cultural y educativa (simbolizada por los Institutos Confucio), pero es en el terreno del poder blando donde China —básicamente por la naturaleza de su sistema político— cuenta con un mayor déficit<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> U. S. Department of Defense. (Noviembre 2021). *2021 Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. [Consulta: 14/2/2022]. Disponible en: <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>

<sup>32</sup> Sevastopulo, D. (15 noviembre 2021). China's nuclear build-up: 'one of the largest shifts in geostrategic power ever'. *Financial Times*. [Consulta: 14/12/2022]. Disponible en: <https://www.ft.com/content/d7c50283-18c8-4f2e-8731-970d9a547688>. Véase asimismo Bracken, P. (2021). How New Technologies Are Shaping China's Military Strategy. En: Denoon, D., B. H. (ed.). *China's Grand Strategy: A Roadmap to Global Power?* Nueva York, New York University Press. Pp. 17-41.

<sup>33</sup> Lowy Institute. *Global Diplomatic Index*. [Consulta: 3/3/2022]. Disponible en: <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/>

<sup>34</sup> Delage, F. (2019). China y la gobernanza económica global: hacia un orden pluralista. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. Vol. 21, n.º 42, pp. 133-155. [Consulta: 3/3/2022]. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/7282/9471>

<sup>35</sup> Kingsley, E., Stanley, R. y Ying, Z. (eds.). (2019). *Soft Power with Chinese Characteristics: China's Campaign for Hearts and Minds*. Abingdon, Routledge; Repnikova, M. (2022). *Chinese Soft Power*. Cambridge, Cambridge University Press.

## Del bajo perfil de Deng Xiaoping a la asertividad de Xi Jinping

Dejar atrás el «siglo de humillación» para recuperar su papel como gran potencia ha sido un propósito histórico de los líderes chinos<sup>36</sup>, y desde al menos la década de los setenta ha existido una notable continuidad en la cultura estratégica nacional<sup>37</sup>. Pero naturalmente la manera de perseguir sus objetivos ha ido cambiando en función de la percepción china de la dinámica internacional y de sus propias capacidades, lo que ha conducido a sucesivos puntos de inflexión en su diplomacia.

Tras los sucesos de Tiananmén y el fin de la Guerra Fría, la supervivencia del régimen se convirtió en la principal preocupación de los dirigentes chinos. Después de que Deng Xiaoping lograra imponerse frente a sus rivales internos, ese objetivo requería, en su opinión, un nuevo impulso a la política de «reforma y apertura», y esta a su vez un entorno exterior estable. Aun confiando en un regreso a la multipolaridad (principio defendido formalmente por Pekín desde 1982), la política exterior china siguió entre 1979 y 2008 la recomendación de Deng de «mantener un bajo perfil y saber medir los tiempos» (*taoguang yanghui*). El país debía concentrarse en su crecimiento económico y evitar por tanto aquellas acciones que pudieran interpretarse como una amenaza por parte de los Estados vecinos, o como un desafío por parte de las principales potencias<sup>38</sup>.

Diversas razones justificaban ese imperativo de estabilidad. Para la sostenibilidad de su crecimiento, China necesitaba un acceso sin obstáculos a recursos y materias primas del exterior, además de mercados para sus exportaciones. Pekín tenía que gestionar, por otra parte, disputas territoriales (entre otros, con India, Japón y Vietnam); Estados vecinos inestables (como Pakistán, Tayikistán o Corea del Norte); así como el riesgo de un aumento de las tensiones en la península coreana o en Taiwán. Reconociendo la realidad de un sistema internacional unipolar, y haciendo hincapié en su estatus como nación en vías de desarrollo, durante el mandato de Jiang Zemin (1989-2002) y la mayor parte del de Hu Jintao

<sup>36</sup> Schell, O. y Delury, J. (2013). *Wealth and Power: China's Long March to the Twenty-First Century*. Nueva York, Random House.

<sup>37</sup> Khan, S. W. (2018). *Haunted by Chaos: China's Grand Strategy from Mao Zedong to Xi Jinping*. Cambridge, Harvard University Press.

<sup>38</sup> Goldstein, A. (2005). *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford, Stanford University Press.

(secretario general desde 2002), China mantuvo una estrategia básicamente defensiva<sup>39</sup>.

Las circunstancias cambiaron, no obstante, a partir de 2008. Mientras la crisis financiera global provocó una grave recesión en Occidente, que afectó en particular al liderazgo global norteamericano (ya dañado por la guerra de Irak), China mantuvo su crecimiento, acelerando un proceso de redistribución del poder global. Como consecuencia de las debilidades estructurales del sistema financiero norteamericano que la crisis puso en evidencia, los dirigentes chinos cambiaron su percepción del equilibrio de fuerzas y se encontraron frente a una oportunidad para pasar a la ofensiva y reclamar el espacio para el que se consideraban legitimados por su rápido ascenso.

Con el discurso de que el mundo necesitaba soluciones que Estados Unidos no podía proporcionar por sí solo, China asumió un notable protagonismo en la gestión de la crisis como miembro del G20. Además de subrayar lo imprescindible de su papel, Pekín insistió en el mensaje de que este cambio reflejaba un desplazamiento del centro de la economía global hacia Asia y los países emergentes del Sur Global. De manera simultánea, China comenzó a reclamar abiertamente sus objetivos territoriales —en los mares de China Meridional y Oriental y en la frontera con India— y a desafiar a Estados Unidos en determinadas áreas. Durante el segundo mandato de Hu Jintao (2008-2012), el mundo pudo ya observar que China dejaba atrás su pasividad como actor internacional.

Su creciente peso económico y el éxito de los Juegos Olímpicos de 2008 —un hecho de especial simbolismo—, reforzaron la confianza nacional en sus logros. China dejó de verse a sí misma como una mera potencia regional y, a partir de la llegada al poder de Xi Jinping a finales de 2012, se confirmaría la nueva dirección hacia una «diplomacia de gran potencia» (*daguo waijiao*). Xi comenzó a subrayar dicha aproximación a finales de octubre de 2013, en un seminario interno del Partido Comunista sobre la diplomacia hacia la periferia asiática. Con una concentración sin precedente de altos cargos, se trató del encuentro de mayor nivel sobre política exterior desde 2006, y el primero sobre estrategia

---

<sup>39</sup> Jia, Q. (2005). Learning to Live with the Hegemon: evolution of China's policy toward the US since the end of the Cold War. *Journal of Contemporary China*. Vol. 14, n.º 44, pp. 395-407; Nathan, A. J. y Scobell, A. (2012). *China's Search for Security*. Nueva York, Columbia University Press.

regional en la historia de la República Popular. En aquella ocasión el nuevo presidente alentó a los altos funcionarios presentes a «ser creativos y tener mayor iniciativa para hacer avanzar el trabajo diplomático»<sup>40</sup>. Fue un año más tarde, en la Conferencia Central sobre Asuntos Exteriores del Partido, la cuarta celebrada desde la fundación de la República Popular, cuando de manera definitiva se dejaron atrás las recomendaciones de Deng Xiaoping para sustituirlas por una nueva doctrina oficial. Tras referirse a la lucha en curso por el futuro del orden internacional, Xi declaró que China debía «esforzarse por conseguir nuevos logros» para poder convertirse hacia 2049 —fecha en la que se conmemorará el centenario de la fundación de la República Popular— en una potencia global en todos los aspectos<sup>41</sup>.

Ni China podía seguir ocultando sus capacidades, ni la moderación de gobiernos anteriores había servido para impedir que la Administración Obama pusiera en marcha el giro (*pivot*) hacia Asia —una reorientación que Pekín interpretó como una política de contención de la República Popular—, o para evitar el aumento de las tensiones con varios Estados vecinos. La transformación de la escena internacional y la ampliación de los intereses chinos empujaban a Xi Jinping a optar por una estrategia dirigida a modificar el *statu quo*<sup>42</sup>. La idea de que China debía reconfigurar el sistema internacional en vez de limitarse a aceptar el orden existente fue recogida por el XIX Congreso del Partido Comunista en octubre de 2017, ocasión en la que Xi marcó claramente la diferencia con sus antecesores: «Mientras China se puso de pie bajo Mao y se hizo rica bajo Deng, indicó, China será poderosa en la nueva era. Nunca

<sup>40</sup> Xi Jinping Delivers Important Speech at Diplomatic Work Forum. *Xinhua*. (25 octubre 2013). [Consulta: 13/3/2022]. Disponible en: [http://www.cciced.net/cciceden/NEWS-CENTER/LatestEnvironmentalandDevelopmentNews/201310/t20131030\\_82626.html](http://www.cciced.net/cciceden/NEWS-CENTER/LatestEnvironmentalandDevelopmentNews/201310/t20131030_82626.html); Chen, X. (9 noviembre 2013). Xi Jinping Opens A New Era of China's Periphery Diplomacy. *China-US Focus*. [Consulta: 13/3/2022]. Disponible en: <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/xin-jinping-opens-a-new-era-of-chinas-periphery-diplomacy>

<sup>41</sup> Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development. *Xinhua*. (30 noviembre 2014). [Consulta: 13/3/2022]. Disponible en: <http://en.people.cn/n/2014/1130/c90883-8815967.html> Véase asimismo Swaine, M. D. (2015). Xi Jinping's Address to the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs: Assessing and Advancing Major Power Diplomacy with Chinese Characteristics. *Chinese Leadership Monitor*. N.º 46. [Consulta: 14/3/2022]. Disponible en: [https://carnegieendowment.org/files/Michael\\_Swaine\\_CLM\\_46.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Michael_Swaine_CLM_46.pdf)

<sup>42</sup> Yan, X. (2014). From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 7, n.º 2, pp. 153-184. [Consulta: 14/3/2022]. Disponible en: <https://academic.oup.com/cjip/article/7/2/153/438673>

ha estado China más cerca del centro del escenario global»<sup>43</sup>. Aunque el desarrollo económico continúa siendo una prioridad central, al mismo se suma la oportunidad de completar la tarea del rejuvenecimiento nacional y la necesidad de afrontar los esfuerzos dirigidos por Estados Unidos a evitar el ascenso chino<sup>44</sup>. Dicho en otras palabras: mientras no se convierta en una potencia mundial, la gran tarea histórica de la renovación interna quedará incompleta<sup>45</sup>.

Este cambio de aproximación se traduce en una serie de principios básicos para Pekín. Por una parte, la defensa de lo que China denomina «intereses fundamentales» adquiere prioridad sobre la retórica anterior del «ascenso pacífico». La cooperación de la República Popular queda condicionada al respeto de dichos intereses; un mensaje que se dirige en particular a Estados Unidos, quien necesita a China para gestionar asuntos como Corea del Norte o Irán. Por otro lado, al considerar el orden internacional como injusto, China trata de consolidar su estatus como uno de los principales actores en la definición de las reglas globales, extender su influencia en la jerarquía mundial, y cambiar los aspectos de dicho orden que considera contrarios a sus valores e intereses<sup>46</sup>.

Los mensajes del XIX Congreso y las acciones más agresivas realizadas por China a partir de 2012 condujeron a un cambio histórico en la percepción norteamericana del gigante asiático. La Estrategia de Seguridad Nacional de la administración Trump definió a China como una potencia revisionista en diciembre de 2017, lo que fue seguido por el comienzo de la guerra comercial unos meses más tarde. China pasó de «socio» a «adversario estratégico», transformando la dinámica de las relaciones bilate-

---

<sup>43</sup> Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress. *China Daily*. (18 octubre 2017). [Consulta: 18/1/2022]. Disponible en: [http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content\\_34115212.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm). Véase asimismo Chen, D. (31 octubre 2017). China has a new grand strategy and the West should be ready. *The Diplomat*. [Consulta: 14/3/2022]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2017/10/china-has-a-new-grand-strategy-and-the-west-should-be-ready/>

<sup>44</sup> Goldstein, A. (2020). China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance. *International Security*. Vol. 45, n.º 1, pp. 164-201.

<sup>45</sup> Ye, Z. (2011). *Inside China's Grand Strategy: The Perspective from the People's Republic*. Lexington, University of Kentucky Press. P. 74.

<sup>46</sup> Zhao, S. (2018). A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order. *Journal of Contemporary China*. Vol. 27, n.º 113, pp. 643-658. [Consulta: 20/3/2022]. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10670564.2018.1458029>

rales sin que pudieran mantenerse al margen los aliados norteamericanos, tanto asiáticos como europeos<sup>47</sup>.

El giro de Washington —esperado por los estrategas chinos, pero para unos años más tarde— creó un inevitable escenario de enfrentamiento, pero no puso fin a la convicción china de que la situación internacional ofrece condiciones favorables a sus intereses. Pekín sigue creyendo que el poder de Estados Unidos y sus aliados se debilitará, que aumentará el de la República Popular y el de sus socios en el mundo en desarrollo, y que existen mayores oportunidades para que China pueda ampliar su papel en la gobernanza global y lograr sus objetivos estratégicos de manera pacífica<sup>48</sup>.

Esa confianza no debe ocultar, sin embargo, que el país afronta considerables desafíos económicos y políticos, internos y externos. A pesar del notable poder adquirido durante los últimos veinte años y de los ambiciosos objetivos que persigue, existen unas variables —como el envejecimiento demográfico, el deterioro del medio ambiente o los cambios en la dinámica de la globalización— que pueden obstaculizar el crecimiento sostenido de su economía<sup>49</sup>. En el exterior, las acciones chinas han provocado como reacción el entorno de seguridad más complejo de gestionar de las últimas décadas. Al enfrentamiento con Estados Unidos y otros países se suman hoy los efectos de la guerra de Ucrania<sup>50</sup>.

China ha alcanzado, en definitiva, un nuevo punto de inflexión. Para mantener durante la próxima década la prosperidad económica y la estabilidad social y política que el Partido Comunista requiere para su supervivencia, sus dirigentes tendrán que acertar en la transformación de su modelo de crecimiento y saber maniobrar en un escenario internacional en la que se han

<sup>47</sup> Sendagorta, F. (2020). *Estrategias de poder: China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*. Barcelona, Deusto.

<sup>48</sup> State Council Information Office. (27 septiembre 2019). *Full Text: China and the World in the New Era*. Pekín. [Consulta: 20/3/2022]. Disponible en: [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content\\_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html)

<sup>49</sup> Véase al respecto Rajah, R. y Leng, A. (Marzo 2022). Revising down the rise of China. *Lowy Institute Analysis*. [Consulta: 24/3/2022]. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/revising-down-rise-china>

<sup>50</sup> Pardo de Santayana, J. (27 de abril de 2022). De Ucrania a Taiwán: aprender a vivir en un mundo peor. *Documento de Análisis IEEE*, n.º 28/2022. [Consulta: 29/4/2022]. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2022/DIEEA28\\_2022\\_JOSPAR\\_Ucrania.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEA28_2022_JOSPAR_Ucrania.pdf)

multiplicado los obstáculos, como detallan los distintos capítulos de este Cuaderno de Estrategia.

### Vulnerabilidades internas, proyección exterior

La trayectoria internacional de China está condicionada en gran medida por su situación interna. En correspondencia con las dimensiones del país, también los retos que afronta son enormes y todos ellos pueden tener un considerable impacto sobre la legitimidad del régimen. Isidre Ambrós ofrece en su capítulo una completa radiografía del actual estado de cosas en este frente, comenzando por la vida política. Coincidiendo en el tiempo con el centenario de la fundación del Partido Comunista, el presidente Xi ha anulado las reglas de liderazgo colectivo impuestas en su día por Deng Xiaoping, y dado marcha atrás en una mayor institucionalización del Estado frente al Partido. También ha suprimido los mecanismos de sucesión, lo que crea un peligroso vacío y el riesgo de un choque entre facciones cuando su salud comience a flaquear. La composición del Politburó y de su Comité Permanente tras el XX Congreso este próximo otoño dará una idea aproximada del poder con que contará Xi de cara a la próxima década; un poder que, sin embargo, quizá no baste por sí solo para resolver los problemas estructurales que debe gestionar el gobierno.

La política de control absoluto por el Partido puede limitar el margen de maniobra con respecto a la economía. Xi es consciente de la necesidad de acometer un profundo reajuste del modelo de crecimiento para corregir tanto los desequilibrios sociales (y favorecer lo que denomina «prosperidad común») como la dependencia del exterior (mediante la aproximación que ha llamado «circulación dual»). Se trata, por un lado, de expandir la clase media para hacer del consumo interno uno de los principales motores del crecimiento y, por otro, de construir una industria nacional competitiva que se traduzca en la independencia tecnológica de Estados Unidos. Pero también aquí se abren diversos interrogantes, como subraya Ambrós. No está claro que China pueda adquirir la autosuficiencia tecnológica a la que aspira, ni resolver en el calendario previsto la gigantesca brecha social. La batalla contra la pandemia —en la que el presidente no se aparta de una estricta política de COVID-cero— y el impacto económico de la guerra de Ucrania constituyen dos grandes dificultades añadidas. Un fracaso en sus objetivos puede hacer que se cuestione

la autoridad de Xi, y complicar al mismo tiempo su ascenso como gran potencia.

Desde la perspectiva exterior, el mayor obstáculo que encuentran los líderes chinos a sus ambiciones se llama Estados Unidos, de ahí que sea la principal variable en su planificación estratégica. Desde 2009-2010, como examina Carmen Cano a continuación, las relaciones entre las dos potencias han entrado en una nueva fase en la que la competición estratégica se ha impuesto sobre las posibilidades de cooperación. A medida que el diferencial de poder entre ambas partes se ha reducido, la agenda china de rejuvenecimiento nacional ha coincidido con un aumento de las tensiones con Washington sobre Taiwán, el mar de China Meridional, la presencia militar norteamericana en Asia, Hong Kong y Xinjiang. Sumando a todo ello las diferencias relativas a comercio y tecnología, los vínculos bilaterales se encuentran en su peor momento desde la normalización de relaciones diplomáticas hace medio siglo. La cuestión es si su rivalidad podrá limitarse al ámbito económico, evitando un enfrentamiento militar.

En el primer terreno, Cano analiza la cronología de los hechos que condujeron a la guerra comercial de 2018 y sus magros resultados. China dominó el comercio mundial durante la pandemia, y el superávit en su balanza de pagos en 2021 superó en un 26 % el del año anterior. Washington impulsó asimismo una serie de medidas legislativas que tienen por objeto fortalecer la industria y la investigación nacional, así como un mayor control de las inversiones chinas y de la exportación de tecnologías de doble uso. La competición geopolítica entre ambos actores tiene, por otro lado, un alcance global aunque se desarrolla en particular en el Indopacífico. La autora pasa revista a los posibles escenarios con respecto a Taiwán —cuestión en la que se han establecido ciertos paralelismos con Ucrania— y al desafío que representan las reclamaciones «históricas» de Pekín en el mar de China Meridional.

Es esta una nueva bipolaridad que también plantea un notable dilema a Europa, como concluye Cano. El temor del Viejo Continente al giro norteamericano hacia el Indopacífico se ha visto corregido por la guerra de Ucrania, un conflicto que acentúa, no obstante, la necesidad de una mayor reflexión estratégica sobre la cada vez más clara interacción entre el escenario de seguridad europeo y el asiático, así como sobre las implicaciones para la Unión Europea de la asociación entre China y Rusia.

Este último asunto constituye el objeto del capítulo de Rafael Calduch. El apoyo recíproco que se han prestado China y Rusia en cuestiones como la crisis nuclear norcoreana, los conflictos de Irak y Afganistán, o el control del programa nuclear iraní, ha puesto de manifiesto que el eje diplomático Pekín-Moscú es una realidad geopolítica que hay que tener presente a la hora de definir el contexto internacional. La colaboración con Rusia le ha permitido a China, por otra parte, acelerar su innovación tecnológica en áreas clave para su economía y su defensa, como el sector aeroespacial, la energía nuclear o la industria de armamento. También es esencial para Pekín la relación con Rusia como fuente de abastecimiento de gas, petróleo y otras materias primas. Por encima de todo, ambas potencias reivindican cambios en el orden internacional con el fin de garantizar su ascenso a costa de reducir el liderazgo de Estados Unidos.

Aunque sus estrategias puedan reforzarse mutuamente, entrañan, sin embargo, intereses discrepantes —incluso antagónicos— a más largo plazo. China es una potencia emergente que asienta su posición mundial en el ejercicio del poder económico, mientras sus capacidades militares le permiten ejercer un poder estratégico efectivo a escala regional pero solo disuasorio a nivel mundial. Rusia, por el contrario, es considerada una potencia estratégica global debido a su arsenal nuclear, mientras que en el terreno económico no pasa de ser una potencia de alcance medio. Y, pese a su creciente colaboración bilateral, los intereses de ambas potencias en distintas regiones del planeta —de Asia central al Ártico, de Oriente Próximo a África— pueden ser divergentes.

Por esa razón, señala el profesor Calduch, resulta necesario considerar las relaciones sino-rusas dentro de un marco estructural que ninguna de las partes puede ignorar. La colaboración entre Pekín y Moscú evolucionará en función de sus respectivos cambios internos y de las alteraciones del contexto mundial. Desde esta última perspectiva, la guerra de Ucrania ha provocado un notable dilema estratégico a las autoridades chinas, obligadas a mantener su cooperación con Moscú sin saber cómo evitar el impacto de las sanciones impuestas por Estados Unidos y sus aliados a Rusia. La cooperación con esta última suscita, por tanto, importantes desafíos para el desarrollo económico y el ascenso global de China que sus autoridades, con Xi Jinping al frente, deberán resolver en los próximos años.

El teniente coronel Andrés González Martín comienza su capítulo con un examen del pensamiento estratégico chino, en el que

encuentra significativas diferencias con respecto a los patrones del pasado. Su revisionismo no pone en cuestión las normas establecidas —pues China no siente la necesidad de reconstruir el orden internacional de 1945 desde cero—, sino que las utiliza para sostener una interdependencia que se oriente gradualmente a su favor. En el contexto actual, la competición entre las grandes potencias no se manifiesta a través de la conquista territorial o el uso de la fuerza —aunque Ucrania parezca marcar un regreso a otras épocas—, sino mediante la acumulación de influencia política, económica, tecnológica, psicológica, militar, cultural incluso, y la aplicación coercitiva de esa influencia para obtener ventajas geopolíticas. El resultado sería un mecanismo de competición permanente, pero siempre por debajo del umbral del empleo directo de la fuerza, lo que crea un escenario en el que se multiplican las «zonas grises».

China aspira, en efecto, a convertir el desarrollo científico y tecnológico, junto con el control de las cadenas de producción y suministros, en el centro de gravedad de la rivalidad entre las grandes potencias, explotando las vulnerabilidades del sistema. Pero junto al recurso a la interdependencia como arma, Andrés González presta también debida atención al desarrollo de las capacidades navales chinas, uno de los elementos centrales en la modernización de su defensa, y una de las claves de su proyección global. La transición de una Armada que tenía como función principal la protección de los mares litorales a una flota oceánica cada vez mayor supone un cambio histórico, además de un claro desafío a la tradicional superioridad militar de Estados Unidos en la región del Indopacífico. Ese cambio en el equilibrio de poder afectará inevitablemente a las disputas en la zona, y muy particularmente a Taiwán.

Para el autor, China ha ordenado sabiamente el tiempo cronológico y psicológico para abrir ventanas de oportunidad donde actuar, creyendo que puede alcanzar los resultados deseados sin oposición. Pero su aparente impaciencia por modificar el *statu quo* no deja tampoco de revelar cierta vulnerabilidad, pues sus problemas estructurales —y circunstancias no previstas, como la guerra de Ucrania— pueden cerrar antes de lo previsto la ventana de oportunidad estratégica con la que cuentan sus dirigentes para conseguir sus ambiciones.

Puesto que la primacía regional es una condición previa para convertirse en una potencia global, Asia es un foco central de la política exterior china. Gracia Abad analiza en su capítulo cómo

ha actuado Pekín en su vecindad, prestando especial atención a la evolución de sus relaciones con Japón, India, Australia y los principales Estados del sureste asiático. China necesita estabilidad en el exterior, pero al mismo tiempo pretende maximizar su posición con el fin de condicionar las decisiones de los países de su periferia, tanto en términos económicos como de seguridad. Para reorientar el equilibrio regional a su favor, trata de propiciar una dependencia cada vez mayor de la economía china, mientras busca erosionar las alianzas de Estados Unidos y promueve el concepto de una estructura panasiática de seguridad. Evitar la formación de una coalición hostil es un objetivo prioritario, e iniciativas geoeconómicas como la Nueva Ruta de la Seda o su participación en los procesos de integración comercial (como la Asociación Económica Regional Integral, RCEP) se orientan hacia la misma finalidad.

Japón e India son dos relevantes potencias, ambas contrarias al liderazgo chino de la región. Con las dos mantiene Pekín disputas territoriales (las islas Senkaku en el primer caso, y la delimitación de la frontera común en el segundo), y las dos se movilizan frente a su poder económico. Ambas pertenecen asimismo al QUAD (como también Australia), y su respectiva relación bilateral con Estados Unidos, así como entre ellas mismas, inquieta a China. Japón se pronuncia de manera cada vez más explícita sobre Taiwán, mientras que India maniobra para defenderse de la «cuasi-alianza» china con Pakistán. Aunque su población y economía es de menor tamaño, Australia vive de manera extrema ese dilema compartido por buena parte de las naciones asiáticas entre la variable china que resulta esencial para su prosperidad económica, y la garantía para su seguridad que representa la alianza con Estados Unidos, principal rival de la República Popular. Un dilema que, en efecto, afrontan igualmente los Estados miembros de la ASEAN, preocupados —como subraya la profesora Abad— por las acciones chinas en el mar de China Meridional, pero dependientes de la ayuda financiera y el turismo que les envía su vecino del norte, al que intentan equilibrar mediante su relación con las otras grandes potencias.

Mientras se encuentra rodeada de socios y amigos de Estados Unidos en su periferia, China mantiene una compleja relación con Corea del Norte, su único aliado formal, y tema que trata en su capítulo Tina Park. Pese a sus continuos desafíos a la comunidad internacional en forma de pruebas nucleares (seis hasta la fecha), ensayos de misiles (solo en 2022 realizó 12 pruebas de

su programa de misiles intercontinentales) y ataques cibernéticos, Pekín ayuda con frecuencia a Pionyang a eludir las sanciones que se le han impuesto, sin que ello suponga un visto bueno a su comportamiento.

Corea del Norte tiene el cuarto mayor ejército del mundo, y es el país que más gasta en su defensa como porcentaje del PIB, aunque esa cifra represente solo la décima parte del gasto militar de Corea del Sur. Es también uno de los principales exportadores de armas, que suministra a países como Irán, Irak, Libia, Uganda, Sudán, Yemen y Siria. Sin embargo, la fuente más importante de ingresos ilícitos en los últimos años parece provenir de sus piratas informáticos. Sujeta a un duro régimen de sanciones internacionales, para entender la supervivencia de Corea del Norte hay que recurrir, entre otros factores, a la larga relación del régimen con China. Incapaz de obtener beneficios económicos y políticos de Moscú tras el fin de la Guerra Fría, Pionyang pasó a depender en gran medida de su apoyo desde la década de los noventa. Se calcula que en torno a la cuarta parte de la ayuda exterior total de Pekín se destina a Corea del Norte, y que más del 85 % de las exportaciones de esta última tienen como destino la República Popular.

En 2018 China y Corea del Norte acordaron mitigar las fricciones de años anteriores causadas por el programa nuclear de Pionyang y, desde entonces, Xi y Kim Jong-un han reafirmado en diversas ocasiones la fortaleza de una alianza que se remonta al Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua de 1961. En realidad, no son pocos los expertos chinos que cuestionan abiertamente el valor de esta relación para Pekín, aunque en el fondo, como indica la autora, subyace la ventaja estratégica que representa para China la división de la península como medio para limitar la influencia de Estados Unidos en la región.

La participación de Pekín en las negociaciones sobre el programa nuclear iraní, los contactos con los líderes talibán antes y después de que estos se hicieran con el control de Afganistán en el verano de 2021, su creciente presencia en Asia central, o sus vínculos con suministradores de hidrocarburos como Arabia Saudí y las monarquías del Golfo, son algunos de los ejemplos que obligan a prestar atención igualmente a la relación de China con el mundo islámico, asunto sobre el que escribe Carlos Echeverría. Dado el número de Estados y el tamaño de la población que representan, y tanto por motivos de seguridad interna (relacionados con su propia población musulmana, concentrada en Xinjiang) como en

defensa de sus intereses energéticos, comerciales y estratégicos, la República Popular ha estrechado sus relaciones bilaterales con buena parte de estas naciones, sin olvidar la relevancia de la dimensión multilateral, de la que son muestra la Organización de Cooperación de Shanghái (creada en 2001, fue la primera organización internacional creada por iniciativa china), o el Foro de Cooperación China-Estados Árabes, establecido en 2004.

Mediante su acercamiento a este conjunto de países, Pekín busca apoyo a su posición con respecto a Taiwán, Xinjiang o Tíbet, al tiempo que promueve su imagen como actor comprometido con el desarrollo y la paz internacional. Como indica el profesor Echeverría, en todas las latitudes del mundo islámico Pekín da muestras de un notable pragmatismo, aproximándose como no pueden hacerlo otras grandes potencias a actores que son enemigos entre sí, como Arabia Saudí e Irán, o como Argelia y Marruecos. Y en la combinación de poder duro y poder blando, es sobre todo este último el que puede aplicar en relación con los países musulmanes. El escaso impacto negativo que ha tenido entre ellos su política represiva de la comunidad uigur en Xinjiang es revelador de su influencia.

También América Latina se ha convertido en un área de especial interés para el gigante asiático. Además del comercio y los recursos y materias primas que ha demandado Pekín, esta relación —examinada por Erika Rodríguez Pinzón— se ha fortalecido alrededor de la financiación de proyectos de desarrollo y la proyección de China como defensor del Sur Global. Para una región necesitada de apoyos que le permitan superar sus problemas estructurales, la República Popular proporciona complementariedad productiva, inversiones y nuevas fuentes de financiación. Pero también plantea diversos retos, incluyendo la asimetría entre las partes, el impacto de la condicionalidad de las prácticas financieras chinas o los desafíos medioambientales.

China se presenta como un actor que busca romper la dinámica tradicional Norte-Sur, con características que diferencian su presencia de la norteamericana o la europea. Sin embargo, su prioridad por el sector primario ha tenido escasa repercusión en la creación de un empleo estable y de calidad, mientras ha tenido graves implicaciones en materia de sostenibilidad y de conflictividad social, y ha conducido a la desindustrialización de la región. Su margen de maniobra con regímenes autocráticos o con historial de quiebras económicas (o ambos), se ha traducido, por otra parte, en condiciones de financiación que exacerban la debilidad de dichos países.

Sin embargo, como señala la autora, no se puede culpar a China de todos los problemas: son los gobiernos latinoamericanos los que tienen que definir sus intereses. Y un requisito clave para una mejor relación mutua consiste en abandonar la pasividad que la ha caracterizado, tanto en la esfera bilateral como multilateral. En último término, la República Popular es un factor más, aunque cada vez más relevante, que sitúa a América Latina ante el imperativo de decidir cómo quiere encajar en el mundo y cómo va a promover su desarrollo para hacerlo realidad.

Las relaciones entre China y África son examinadas en el último capítulo por María Ángeles Alaminos. Son unas relaciones que han evolucionado de manera significativa durante las dos últimas décadas, para pasar de un enfoque centrado en el interés chino por los recursos naturales del continente a un acercamiento más amplio que también incluye la esfera política y el ámbito de la seguridad. En un contexto de creciente competición entre las grandes potencias, África se ha convertido en una variable clave para comprender la creciente influencia global de China.

El establecimiento, a principios de siglo, del Foro de Cooperación entre China y África (FOCAC), marcó la creciente institucionalización de los vínculos entre ambas partes, mientras su propia evolución ha ido pareja a una notable presencia china en la industria y el desarrollo de infraestructuras. Pekín trata de ofrecer una perspectiva alternativa a la de Occidente, promoviendo el desarrollo integral de África sobre la base de un modelo de cooperación Sur-Sur en el que prima el principio de no injerencia. Sin embargo, los efectos positivos para las poblaciones africanas no siempre son evidentes, ya que el enfoque chino obvia las cuestiones de buena gobernanza, democratización y respeto de los derechos humanos, para beneficiar más bien a gobiernos y élites urbanas en detrimento de la población rural y periférica.

A través de su presencia, China consolida mercados para sus empresas, encuentra apoyo político a sus posiciones en las organizaciones multilaterales sobre asuntos como Taiwán, y extiende su liderazgo del mundo emergente en defensa de un orden multipolar. Con sus luces y sombras, la República Popular, concluye la profesora Alaminos, ha transformado el panorama estratégico del continente africano, y reducido el espacio ocupado tradicionalmente por las potencias occidentales.

## Conclusiones

Coincidiendo con la llegada al poder de Xi Jinping, China comenzó a mostrar una mayor ambición en su proyección internacional. El desarrollo de sus capacidades explica en parte esta transformación, que es también resultado de la firme determinación del actual presidente de situar a China en el centro del orden global. Abandonando el discurso del «ascenso pacífico» que caracterizó la diplomacia de su antecesor, Xi ha dado prioridad a la defensa de los «intereses fundamentales» chinos, una posición que —por la propia naturaleza cada vez más amplia de sus objetivos— conduce inevitablemente a la competición con otras grandes potencias, inquietas por la pérdida de su estatus. El ascenso de una China más poderosa y asertiva representa, por concluir, una transformación estructural del sistema internacional; un hecho con consecuencias para todas las regiones del planeta, como ponen de relieve los autores de las páginas siguientes.

El ascenso de un país a la primera línea de la jerarquía internacional es siempre un proceso complejo. China necesita maximizar la estabilidad social y política interna, sostener su crecimiento económico, y mantener la paz en el entorno exterior si quiere seguir aumentando su poder económico, tecnológico y estratégico. Por sus propias dimensiones, los problemas nacionales que afronta son mayores que los de cualquier otro Estado, mientras que la consecución de sus ambiciones depende igualmente de las reacciones de los demás a su comportamiento en la escena internacional. Pero movidos por un proyecto con una fuerte impronta nacionalista, sus dirigentes están convencidos de que ha llegado la hora de que China haga sentir su peso en Asia y en el mundo. Se trata, en consecuencia, de considerar el desafío chino no como un problema a resolver, sino como una variable que gestionar; un esfuerzo que debe partir de una adecuada comprensión de las prioridades que orientan su estrategia<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Para un análisis en mayor profundidad, véase Rolland, N. (Enero 2020). China's Vision for a New World Order. *The National Bureau of Asian Research, Special Report*. N.º 83. [Consulta: 24/4/2022]. Disponible en: [https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr83\\_chinasvision\\_jan2020.pdf](https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr83_chinasvision_jan2020.pdf); y Heath, T. R., Grossman, D. y Clark, A. (2021). China's Quest for Global Primacy: An Analysis of Chinese International and Defense Strategies to Outcompete the United States. *RAND Corporation*. Santa Mónica. [Consulta: 24/4/2022]. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA447-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA447-1.html)

China trata, en primer lugar, de situarse en el centro de la economía y del liderazgo tecnológico global. Es un objetivo que requiere situarse al frente de la Cuarta Revolución Industrial y sustituir al eje euroatlántico como nodo central de la economía mundial, creando una relación de dependencia de la República Popular —especialmente en Eurasia y en el Indopacífico—, e impulsando la interconectividad mediante el desarrollo de infraestructuras físicas y digitales.

Relacionado estrechamente con lo anterior, Pekín aspira, en segundo lugar, a reconfigurar la globalización; a crear una dinámica de globalización «con características chinas», en la que se vea reducida la influencia occidental y adquieran un mayor protagonismo las economías emergentes. Es una aproximación que los estrategas chinos creen necesaria no solo porque la integración global de China es imprescindible para su prosperidad y estabilidad, sino también porque es un terreno de juego en el que puede minimizar las presiones derivadas de la competición estratégica con Estados Unidos.

Este último es un propósito que también aspira a lograr China, en tercer lugar, convirtiéndose en un actor decisivo en la definición de las reglas globales y en el proceso de reforma de las instituciones, orientando de manera gradual el sistema multilateral a favor de sus intereses y valores.

De manera paralela, la República Popular desea, en cuarto lugar, adquirir una superioridad militar en Asia —sin provocar en ningún caso un conflicto directo con Washington y sus aliados—, así como una mayor proyección de poder de alcance global en el terreno marítimo, en misiles y en el ciberespacio.

No falta, finalmente, la pretensión de promover en el mundo en desarrollo un «modelo» económico y político chino, que defiende el papel del Estado frente al libre mercado, y el control autoritario frente al pluralismo político.

Situándose en el centro de la economía mundial y del escenario estratégico global, liderando la reforma de las organizaciones multilaterales y promoviendo la «eficacia» de su modelo en el Sur Global, Xi haría realidad lo que definió como el «sueño chino» nada más tomar posesión. Es posible que pague de exceso de confianza: cada logro que consiga puede crear al mismo tiempo nuevos condicionantes a más largo plazo. Las consecuencias de factores imprevistos como la pandemia o la guerra de Ucrania, por ejemplo, pueden también complicar los planes y el calendario

de los líderes chinos. En todo caso, salvo que sus problemas internos detengan su ascenso, nadie podrá evitar desde el exterior que el país que representa la quinta parte de la humanidad ocupe su espacio.