

CAPÍTULO OCTAVO

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA: FACTORES INTERNOS

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA: FACTORES INTERNOS

Por MARIO ESTEBAN RODRÍGUEZ

Para entender la manera en que China se relaciona con el resto de la comunidad internacional, no basta con conocer la influencia que ejercen otros Estados, la Sociedad civil de otros países y los diferentes regímenes y organizaciones internacionales en la política exterior de Pekín. También deben tenerse en cuenta una serie de factores domésticos dada la estrecha relación existente entre política interior y exterior tanto a nivel de actores como de contenidos. Sólo de esta manera podremos entender, y hasta cierto punto prever, las decisiones que tomen las autoridades chinas en política exterior. La forma en que percibimos los condicionantes domésticos que afrontan los gobernantes chinos a la hora de configurar su política exterior, afecta nuestra valoración de dicha política y nuestra interacción con este país. De ahí que el principal objetivo de este capítulo sea exponer lo más precisamente posible el marco doméstico en el que se fragua la política exterior china.

A pesar de tener un régimen político autoritario, en China hay competencia por el poder político, tanto dentro del régimen como entre el Estado y la Sociedad. En esta competencia diferentes actores políticos, ya sea desde el Gobierno, el Partido, el Ejército, o la Sociedad civil, recurren a actores externos y a los debates de política exterior como apoyo en sus objetivos políticos. Probablemente los ejemplos más significativos de esta interacción entre política interior y exterior sean la repercusión que tiene la valoración que hacen los diferentes actores políticos chinos de la política exterior de su Gobierno sobre la popularidad de las autoridades; y la exis-

tencia de acuciantes amenazas no convencionales como deterioro medioambiental, escasez de recursos naturales, movimientos separatistas, epidemias y narcotráfico.

Objetivos de la política exterior china en clave de política interior

Además de buscar maximizar los intereses nacionales de China en la arena internacional, la política exterior de Pekín tiene otros objetivos de carácter interno. Entre ellos destaca el uso que hacen los líderes tecnócratas chinos de la política exterior para reforzar su posición de privilegio ya sea facilitando la implementación de un modelo de desarrollo tecnocrático y/o reverdeciendo las credenciales nacionalistas del régimen.

En el ocaso del maoísmo competían duramente dentro del régimen diferentes programas para hacerse con el control del régimen, dañado por el desastre de la Revolución Cultural. Los burócratas, con Deng a la cabeza, consiguieron implementar desde el tercer pleno del XI Comité Central del Partido Comunista Chino (PCCh) su programa desarrollista. Esta línea política, de orientación tecnócrata, favorecía el pragmatismo sobre el idealismo como nueva base de la legitimidad del régimen, de manera que aceptaba una serie de leyes económicas objetivas que rompían con la ortodoxia marxista. Así, desde finales del año 1978 comenzó a aplicarse un programa de liberalización y apertura económica, que impulsaba la descentralización de la gestión económica, la introducción del mercado, de incentivos materiales, de cierto grado de privatización y de inversiones extranjeras. Todo ello orientado a mejorar las condiciones de vida de la población, pues este se veía como el medio más eficaz de reforzar la autoridad del régimen.

Este cambio en las fuentes de legitimidad del régimen se traducirá en un progresivo predominio de la seguridad económica, favorecido por un entorno internacional más benigno que el de décadas anteriores. Paralelamente Pekín irá adoptando un enfoque cada vez más pragmático en su acción exterior, en detrimento de una política exterior revolucionaria y fuertemente ideologizada. Para impulsar un modelo de desarrollo que tenía como principales pilares la internacionalización y la liberalización de la economía china, Pekín optó primero, por buscar un acercamiento a las potencias occidentales y Japón, luego por una progresiva distensión con el bloque soviético y, por último, por aumentar su presencia en países emergentes de su entorno, de África y de América Latina. Esta ofensiva

diplomática de China le ha permitido recibir del extranjero aquello que necesita para impulsar su desarrollo económico, inversiones, tecnología, saber hacer, acceso a mercados, materias primas y fuentes de energía.

El programa reformista resultó exitoso en sus primeros años, pero fundamentalmente en el desarrollo económico la legitimidad del régimen resulta inestable, pues ningún gobierno puede controlar por completo la evolución de la economía. Por un lado, el mantenimiento de elementos del sistema anterior que eran incompatibles con la nueva línea reformista provocó una serie de tensiones económicas que se tradujeron en un palpable nivel de descontento social y desavenencias dentro de la cúpula de liderazgo. En este sentido, los triunfos iniciales de las reformas comenzaron a verse deslucidos en la segunda mitad de los años ochenta por los problemas típicos de este tipo de transiciones económicas: sobrecalentamiento de la economía industrial, pérdida de control sobre la inversión industrial y estancamiento de las inversiones en la agricultura, inflación, creciente desigualdad social y aumento rampante de la corrupción.

Por otro lado, la reducción del sector público y la implementación de reformas con un mayor coste social, como la reestructuración de la empresa pública, conllevan una serie de nuevos problemas sociales como el paro, la prostitución y la precarización de servicios fundamentales, como la sanidad y la educación. Por todo ello, aunque la reforma económica en China está siendo mucho más exitosa que en otros regímenes comunistas, también ha provocado importantes brotes de oposición popular y burocrática, en los departamentos que derivaban su poder del control sobre la economía planificada. Las autoridades tecnócratas han recurrido a la política exterior para vencer parte de esas resistencias e impulsar la implementación de su modelo de desarrollo. Un caso paradigmático fue la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sirvió de coartada para profundizar en el desmantelamiento del sector público.

El más sonado de estos brotes de descontento fue la revuelta de Tiananmen, reprimida brutalmente el 4 de junio de 1989, que azuzó a las autoridades chinas a explorar otras fuentes de legitimidad que pudiesen complementar a la instrumental. Este movimiento popular y el posterior desmoronamiento del grueso de los regímenes comunistas hicieron que los líderes chinos tuviesen que decidir cómo reforzar su autoridad en un nuevo marco de seguridad. El final de la guerra fría brindaba a China el entorno internacional más pacífico que había conocido desde la funda-

ción de la República Popular China (RPC). Sin embargo, la seguridad del Estado no coincide necesariamente con la seguridad de un régimen que se sentía enormemente vulnerable al quedar como única gran potencia socialista del planeta y perder, por tanto, su valor estratégico ante Occidente como contrapeso de Moscú. En este contexto las autoridades chinas optarán por apelar al nacionalismo para perpetuarse en el poder, lo que se plasmará en sus políticas públicas de diferentes áreas, entre ellas la política exterior.

El discurso nacionalista predominante en la RPC es de marcado carácter antiimperialista y contempla como puntos prioritarios el mantenimiento de la soberanía nacional, la consumación de la reunificación territorial y el reconocimiento internacional de China como una gran potencia. El PCCh pretende a través de su propaganda y sus políticas públicas presentarse como la única institución capaz de encarnar los valores del nacionalismo chino. Este antiimperialismo es fruto de la intensa presión exterior que sufrió China desde mediados del siglo XIX y del hostigamiento al que ha sido sometida la RPC, tanto desde Occidente como desde el bloque soviético. Este antiimperialismo sigue vivo en la política exterior china, especialmente a la hora de impulsar sus relaciones con los países del Sur y con Japón, y para obstaculizar el intervencionismo de Occidente. En esta misma línea, el mantenimiento de la soberanía nacional es prioritario para un régimen que se siente amenazado debido a sus violaciones de los derechos humanos por los países con mayor capacidad para determinar las reglas del juego de la comunidad internacional, de ahí que sea el fundamento de uno de los pilares de la política exterior china: los «Cinco Principios de Coexistencia Pacífica».

En cuanto a la reunificación territorial, los dos últimos logros del PCCh fueron la retrocesión de Hong Kong y Macao bajo soberanía china en los años 1997 y 1999 respectivamente, que fue asociada por el régimen a la restauración de la dignidad nacional, toda vez que suponía el fin de la presencia colonial en la RPC. En cuanto a Taiwan, su retorno bajo el control de la China Continental marcaría la culminación del proceso de reunificación y sería alabado por la población de la RPC como un gran logro. Por el contrario, si Taipei lograra su independencia formal asestaría un duro golpe a la legitimidad del régimen comunista y pondría en peligro su continuidad. Por tanto, este es un asunto prioritario para Pekín y ocupa gran parte de su agenda con otros países, especialmente con Estados Unidos. Además, el reconocimiento del «principio de una sola China» es un requisito inexcusable que exige Pekín a todos los Estados con los que mantie-

ne relaciones diplomáticas y su disputa con Taiwan tiene ramificaciones en múltiples organizamos internacionales. Por último, las autoridades chinas no sólo buscan incrementar el prestigio internacional de China para defender mejor sus intereses nacionales frente a otros países, sino también para aumentar su popularidad en China. El ejemplo más reciente ha sido la celebración de los Juegos Olímpicos de Pekín, presentada por el régimen como prueba de los avances alcanzados por la RPC bajo liderazgo y utilizados para avivar el orgullo de su población por pertenecer a la comunidad política que dirige.

Hay que tener en cuenta que el modelo de desarrollo económico del régimen y su discurso nacionalista pueden entrar en conflicto, lo que se plasma en su política exterior. Algunos de los principales socios económicos de China: Estados Unidos, Japón y Taiwan, son, a su vez, algunos de los principales blancos de su discurso nacionalista. Esta contradicción se hace particularmente aguda en caso de crisis internacional. Hasta el momento, en caso de disputa con alguno de sus principales socios económicos, Pekín está adoptando una postura dialogante con vistas a no enturbiar unas relaciones bilaterales que se muestran vitales en su proceso de desarrollo. Sin embargo, la balanza podría inclinarse a favor de un nacionalismo confrontacional ante situaciones como un escenario de inestabilidad política en China, una profunda crisis económica, o una declaración formal de independencia por parte de Taiwan.

En cualquiera de los dos primeros escenarios, las autoridades chinas podrían verse tentadas a seguir una política exterior más agresiva para incrementar su popularidad ya fuese ante el deterioro de su legitimidad instrumental o ante el desafío de otras alternativas políticas. En el tercer caso, las autoridades chinas se verían forzadas a intervenir militarmente por la fuerte presión doméstica que recibirían, pues el control sobre Taiwan se ha convertido en uno de los principios irrenunciables del nacionalismo chino. Este último escenario sirve para ilustrar que los objetivos domésticos de la política exterior china tienen en muchas ocasiones preeminencia sobre los externos, ya que las autoridades chinas dependen mucho más de factores internos que externos para mantener su posición de poder.

Formulación de la política exterior china

La RPC es un país autoritario y con una cultura política muy diferente a la occidental, de ahí que desde el exterior solamos interpretar la política exterior china como el producto imprevisible de un régimen monolítico.

Sin embargo, en la formulación de dicha política exterior intervienen numerosos actores, tanto de dentro como de fuera del régimen. En este apartado vamos a identificar a los actores domésticos más relevantes, a ponderar su influencia y a identificar el signo de la misma.

Las autoridades civiles son las que tienen un mayor peso en la formulación de la política exterior y de seguridad de China. Estos líderes civiles se agrupan en facciones. Atendiendo a criterios ideológicos, las tres principales facciones dentro del PCCh son izquierdistas, tecnócratas y demócratas. Esta gran heterogeneidad ideológica dentro del PCCh no debe sorprendernos, dada la escasez de medios legales de participación política en China, que propicia la inclusión en su seno de los individuos con inquietudes políticas, aunque no compartan necesariamente su proyecto político. Los tecnócratas son el grupo dominante, especialmente en la cúpula del régimen, y controlan los principales resortes de la política exterior china. Sus prioridades en este ámbito han quedado expuestas en el apartado previo. Los izquierdistas son partidarios de una política exterior menos colaboracionista con Occidente y Japón, reforzando los vínculos con otros países que puedan servir de contrapeso, mientras que los demócratas, el grupo con menor influencia, aboga justo lo contrario. Además, los demócratas defienden una posición mucho más dialogante en cuestiones clave como: Taiwan, Tíbet y Xinjiang.

El grueso de la cúpula del régimen está compuesto por líderes civiles de orientación tecnócrata. En estas altas instancias se decide sobre la orientación básica de la política exterior china, sobre las operaciones militares que impliquen directamente o potencialmente conflicto con otros países, la línea política hacia las grandes potencias y hacia Asia-Pacífico, las principales decisiones relacionadas con la implementación de estas estrategias hacia las grandes potencias y Asia Oriental, además de cuestiones sobre temas o regiones sensibles que van variando con el tiempo.

Dentro de estas altas esferas del régimen encontramos diferentes niveles. El de mayor rango es el núcleo de liderazgo, formado actualmente por el presidente Hu Jintao y el primer ministro Wen Jiabao. El siguiente escalón engloba a los miembros del Comité Permanente del Politburó y, en tercer lugar, está el conjunto del Politburó, donde se debaten los grandes cambios en política exterior y las decisiones sobre guerra y paz.

Los miembros de la cúpula de poder se organizan en grandes áreas de trabajo (*kou*), cuya existencia no aparece recogida oficialmente, cuyo número, composición e importancia es cambiante. Dos de las principales

áreas de trabajo son relaciones internacionales y Seguridad Nacional. Cada uno de estos ámbitos de trabajo cuenta con un pequeño grupo de liderazgo (*lingdao xiaozu*), normalmente compuesto por un miembro del Comité Permanente del Politburó y otros notables del Partido, sirviendo de puente entre las actividades y la burocracia de su área de trabajo y el resto de la cúpula de poder.

El Pequeño Grupo de Liderazgo de Asuntos Exteriores se fundó en el año 1958 y ha incrementado notablemente su perfil en la última década. Desde el año 1998 es presidido por el líder principal del régimen, actualmente Hu Jintao, lo que evidencia la creciente importancia que confieren las autoridades chinas a los asuntos exteriores. Este Organismo también cuenta entre sus miembros con cuatro ministros: Asuntos Exteriores, Defensa, Comercio Exterior y Cooperación Económica, y Seguridad Nacional, y con el general al mando del Departamento General de Personal del Ejército Popular de Liberación (EPL). Además, también invitan puntualmente a funcionarios de otras áreas, académicos o periodistas prestigiosos para abordar un determinado tema. El Pequeño Grupo de Liderazgo de Asuntos Exteriores se reúne regularmente para debatir asuntos, intercambiar ideas, y presentar propuestas sobre alternativas políticas que se discuten luego en el Politburó o en su Comité Permanente, donde sus decisiones suelen ratificarse con escasos cambios.

La Oficina de Asuntos Exteriores del Comité Central está compuesta por funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, unos 25, y actúa como brazo ejecutivo del Pequeño Grupo de Liderazgo de Asuntos Exteriores, sirviendo de puente entre él y los órganos de implementación del Partido, el Gobierno y el Ejército. Además coordina todo el flujo de documentación e información que reciben las autoridades civiles. Dichos órganos de implementación de la acción exterior de China en el ámbito civil son:

1. Dentro del Partido: el Departamento de Enlace Internacional.
2. Dentro del Gobierno: el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica, el Ministerio de Seguridad Nacional y el Ministerio de Defensa.

Tradicionalmente, el Departamento de Enlace Internacional del PCCh sólo se encargaba de las relaciones con otros partidos comunistas y tenía un papel central en las relaciones con los países comunistas. Desde finales de los años setenta, sus contactos incluyen también partidos de países no comunistas y su labor resulta especialmente significativa en los países con los que Pekín no mantiene relaciones diplomáticas formales. En los

últimos tiempos ha perdido gran parte de su importancia por el desmoronamiento de los regímenes comunistas y por el descenso de los países que no reconocen a China.

El Ministerio de Asuntos Exteriores tiene tres funciones fundamentales. En primer lugar se encargan de la decisión táctica del proceso de toma de decisiones en política exterior. Formula e implementa la línea política marcada desde el núcleo de liderazgo, materializa en acciones concretas los principios generales que se marcan desde la cúpula del poder. Asimismo, cuenta con el control directo de la política exterior de China hacia países y temas que no son especialmente sensibles, entre ellos España, asegurándose de que encaja con el marco general de la política exterior china. Además se encarga de elaborar informes sobre política exterior para los líderes chinos, fundamentalmente a través del Instituto Chino de Estudios Internacionales.

El Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica implementan la política del régimen en materia de comercio exterior y cooperación. Al ser su área de trabajo menos sensible que la del Ministerio de Asuntos Exteriores, tiene más autonomía en su acción que éste.

El Ministerio de Seguridad Nacional no sólo se encarga de las amenazas internas para la seguridad del régimen, también se encarga de los Servicios de Inteligencia y Contrainteligencia en el extranjero. En este sentido, también hay que destacar la labor de la agencia de noticias *Xinhua*, que depende directamente del Consejo de Estado. Esta agencia es el principal distribuidor de información no procesada sobre el extranjero para la cúpula del régimen y los funcionarios chinos. Sus correspondientes en el extranjero realizan en muchos casos labores de inteligencia e incluso pueden servir de tapadera para agentes encubiertos.

El Ministerio de Defensa Nacional no ejerce el mando sobre el ELP, que recae en la Comisión de Asuntos Militares del PCCh. Se limita a servir de vínculo entre el EPL y otros ejércitos en sus actividades de intercambio y cooperación.

Podemos identificar varias tendencias en relación al papel de las autoridades civiles en la formulación de la política exterior china. A medida que la RPC interactúa más con otros países y sus relaciones internacionales se vuelven más complejas, se descentraliza el control de la política exterior china. Este proceso tiene múltiples manifestaciones como un menor control de la cúpula de poder sobre los pormenores de la política exterior

china a favor de una burocracia especializada, un incremento del número de expertos y *think tanks* que asesoran a las autoridades chinas en política exterior, un mayor peso de la administración local en la acción exterior de China. Otra tendencia muy significativa es el creciente protagonismo del Ministerio de Comercio y Cooperación Económica a medida que ha ido ganando prevalencia el concepto de seguridad económica frente a una concepción más tradicional de la seguridad.

En cuanto al Ejército, desde la fundación de la RPC el EPL ha sido mucho más que un Ejército regular que actúa como grupo de presión en su competencia con otros sectores de la burocracia por recibir unos recursos limitados. Durante todos estos años el Ejército chino ha gozado de un campo de actuación mucho más amplio que el de sus homólogos occidentales. Esta situación derivó fundamentalmente de la forma en que el PCCh alcanzó el poder, tras más de dos décadas de conflicto armado. El nivel de influencia política del EPL ha sido un hecho controvertido en China desde la guerra de Corea (1950-1953), cuando se inició un intenso debate dentro del régimen sobre si el Ejército debía desarrollar tareas políticas y sociales o si debía concentrarse en profesionalizarse y en optimizar sus capacidades militares. Esta segunda postura finalmente consiguió imponerse a inicios del periodo reformista. A pesar de ello, el EPL sigue ejerciendo un gran peso en materia de defensa y cierta influencia en las relaciones internacionales.

En términos generales el EPL defiende una política exterior más intransigente y propensa a recurrir al uso de la fuerza que las autoridades civiles. Destacan las profundas desavenencias que han enfrentado al EPL con diferentes sectores del Gobierno, fundamentalmente con el Ministerio de Asuntos Exteriores, en numerosos asuntos como las relaciones con Taiwan y Japón, la presencia de la RPC en el mar del Sur de China o la proliferación nuclear. El EPL suele interpretar estos temas como juegos de suma cero. Uno de los encontronazos más reciente se produjo al hilo de la aprobación de la Ley Antisecesión por la Asamblea Popular Nacional en marzo de 2005. El texto final no incluía ningún plazo límite para la recuperación de la soberanía sobre Taiwan por en contra también del criterio de los militares.

En este sentido, la mayor belicosidad de las actitudes nacionalistas de los militares se debe tanto a cuestiones ideológicas como pragmáticas. Por un lado, los militares chinos manifiestan actitudes nacionalistas más exaltadas que las autoridades civiles. Por otro, la promoción de una política exterior

más firme y el incremento en la sensación de amenaza exterior que conlleva resultan beneficiosos para el EPL por tres motivos. En primer lugar, aumenta su peso político, pues esta institución puede ejercer mayor presión sobre el Gobierno para influir en determinadas políticas al hacerse más necesaria en un entorno de inseguridad. Asimismo, contribuye a incrementar su prestigio, lo que resulta particularmente relevante para el EPL en un contexto donde cuenta con dificultades para atraer a personal cualificado. Por último, justifica incrementos en los recursos destinados a Defensa, que no han parado de crecer desde mediados de los años noventa.

No obstante, hay que destacar que el EPL no constituye un órgano de presión homogéneo e independiente del Partido, sino que está dividido por los mismos *cleavages* ideológicos que éste, y sus altos cargos están subordinados a él mediante unas tupidas redes de patronazgo. Aunque tiende a ello, el Ejército aún no es un grupo de interés cohesionados y con unos objetivos claros en política exterior.

Tradicionalmente se considera irrelevante el papel de la población en la configuración de la política exterior de los gobiernos comunistas, que es vista como un grupo poco informado, pasivo y con escasa capacidad de influencia política. Sin embargo, al emplear el nacionalismo como fuente de legitimidad en una China donde está emergiendo una incipiente Sociedad civil, las autoridades chinas han concedido, sin quererlo, capacidad de influencia a la población en política exterior. En su deseo de reforzar sus credenciales nacionalistas, las autoridades chinas han creado un espacio simbólico-discursivo mediante un nacionalismo exaltado que ha calado en la población. Esto hace que la popularidad de los líderes chinos dependa en gran parte de su capacidad para implementar una línea política acorde a ese discurso nacionalista.

Paradójicamente, dicho discurso, y el grueso de la población china, presenta unas actitudes nacionalistas más radicales que los miembros de la facción mayoritaria en el Gobierno y, por tanto, su influencia apunta hacia una política exterior menos acomodaticia de la que en ocasiones querrían aplicar las autoridades tecnócratas. Los temas más controvertidos son las relaciones con Japón, Estados Unidos y Taiwan, así como las críticas que recibe China por su historial en materia de derechos humanos, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Este nacionalismo popular se expresa a través de manifestaciones y en numerosos productos de la cultura de masas, libros, películas, videojuegos y especialmente a través de Internet. Sus principales portavoces son jóvenes estudiantes. Este grupo ha tenido tradicionalmente una gran capacidad de movilización en la historia de los movimientos sociales en la RPC.

A pesar de lo expuesto hasta ahora, aún podemos preguntarnos qué motivos llevas a las autoridades chinas a tomarse a los movimientos nacionalistas populares lo suficientemente en serio como para dejarse influir por ellos en su política exterior. En primer lugar, los líderes chinos tienen muy presente que desde la caída de la dinastía Qing todos los cambios de régimen acaecidos en China han sido detonados por movimientos de carácter nacionalista. Además, son conscientes tanto de la gran capacidad de movilización de los movimientos nacionalistas como de lo complicado que resulta suprimirlos, pues se corre el riesgo de aparecer como antipatriótico, lo que resulta particularmente dañino para su autoridad, que tiene en sus credenciales patrióticas uno de sus principales pilares.

En resumidas cuentas, la exaltación del nacionalismo que favorece la perpetuación del régimen en el poder, tiene efectos secundarios en la política exterior china, restringiendo el margen de maniobra de las autoridades tecnócratas en su acción exterior. Esto hace que aquellos con experiencia en negociar con Pekín sobre temas sensibles para el nacionalismo chino, consideren que es más efectivo dialogar directamente con las autoridades chinas, manteniendo el debate al margen de la opinión pública. En palabras del Dalai Lama:

«Considero que es mejor tratar temas como los derechos humanos o la libertad de religión directamente con los líderes chinos, evitando todo tipo de condena pública (pues) una vez que críticas públicamente al Gobierno chino, le resultará más difícil cambiar, incluso aunque quiera hacerlo.»

Amenazas no tradicionales

Las amenazas no tradicionales comienzan a tener una consideración importante en China a mediados de los años noventa. De hecho, amenazas no tradicionales como «terrorismo, separatismo y extremismo» fueron el motor de «Los Cinco de Shanghai» (1996), que posteriormente dio lugar a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) (2001). El término «seguridad no tradicional» no fue recogido en un discurso oficial hasta una sesión de la Asociación de Naciones de Asia Suroriental (ASEAN) y Regional Forum en julio de 2002. A pesar de la creciente atención que prestan las autoridades chinas a la seguridad no tradicional, éstas evitan evitar el término «seguridad humana», empleando en su lugar «seguridad popular», pues les preocupa que el primer concepto pueda servir para minar la soberanía y justificar injerencias en la política interna de un país. Además

del separatismo y su vinculación con el terrorismo, otros temas de seguridad no tradicional que preocupan a China son: energía, medio ambiente, epidemias y narcotráfico. Aquí no nos ocuparemos de la energía, ya que este asunto es abordado en otro capítulo.

Deterioro del medio ambiente

No hay ninguna gran potencia en el mundo que afronte mayores desafíos medioambientales que China. Entre los 142 países cuya sostenibilidad medioambiental ha sido evaluada, China figura en el puesto 129. El milagro económico que está protagonizado China, basado en un uso intensivo de materias primas y fuentes de energía, está generando también un alto coste ecológico. La lista de problemas medioambientales graves de China es interminable. Los tres más preocupantes son:

1. Contaminación ambiental. La RPC es el segundo emisor mundial de dióxido de carbono y se prevé que superará a Estados Unidos a lo largo de este año. Según el Banco Mundial, 16 de las 20 ciudades más contaminadas del mundo están en China. La lluvia ácida afecta a un 30% de su superficie cultivable.
2. Escasez y contaminación del agua. Naciones Unidas identifica a China como uno de los 13 países de mayor riesgo de escasez hídrica limitante a su desarrollo futuro. China sólo cuenta con el 7% de los recursos hídricos mundiales, lo que equivale a 2.200 metros cúbicos per capita, un 25% de la media mundial. El norte de China y algunas ciudades costeras son las zonas más sensibles a este problema, cuya magnitud ha llevado al Gobierno chino a aprobar un programa de 60.000 millones de dólares para trasvasar agua del Yangzi hacia las zonas más afectadas. A la carencia de agua hay que añadir su contaminación, principalmente por vertidos industriales, fertilizantes, pesticidas y residuos urbanos. Las autoridades reconocen que unos 360 millones de campesinos no tienen acceso a agua potable.
3. Reducción de la tierra cultivable y de su calidad, resultando particularmente preocupante la desertización y la erosión del suelo. Sólo el 8% de la superficie de China es cultivable, por lo que su superficie cultivable *per cápita* apenas es un tercio de la media mundial. En la última década se han perdido ocho millones de hectáreas, de manera que actualmente sólo hay 20.000 kilómetros cuadrados de margen sobre el límite crítico marcado por Wen Jiabao el pasado marzo. Según previsiones gubernamentales, cinco millones de campesinos chinos perderán sus tierras en los próximos cinco años.

Todo esto redundará en cuantiosísimas pérdidas económicas –el Banco Mundial sitúa entre el 8 y el 12% del Producto Interior Bruto (PIB) el coste de la contaminación y la degradación medioambiental de China–, en un deterioro notable de la salud de la población (400.000 personas mueren prematuramente cada año debido a enfermedades respiratorias asociadas a la contaminación del aire; sólo en el noreste de China más de dos millones de personas al año enferman por consumir agua en mal estado), en descontento social (el deterioro del medio ambiente genera cada año unas 40.000 disputas en China y el Gobierno lo identifica como una de las cuatro principales causas de malestar social), en una dramática reducción de la y en una mayor vulnerabilidad ante los desastres naturales.

La huella ecológica de China, que es la segunda mayor del planeta y representa un 15% del total mundial, también se deja sentir a nivel global. China es el segundo país que más contribuye al cambio climático, debido principalmente a sus emisiones de dióxido de carbono. El país que más clorofluorocarbonos emite, con el consiguiente deterioro de la capa de ozono. Sus emisiones de dióxido de azufre llegan incluso a causar lluvia ácida en Europa. También es el segundo importador mundial de madera tropical, un 40% de la cual procede de talas irregulares.

Debe recordarse que una notable proporción de este deterioro medioambiental se produce al fabricar bienes de consumo que tienen como destino final los países desarrollados. Es decir, gran parte de las materias primas que emplea China y de la contaminación que genera, un 25% de sus emisiones, están asociados a productos que se disfrutan fuera de sus fronteras. La deslocalización de empresas extranjeras en China no ha hecho más que agravar este proceso.

También se debe tener en cuenta el contraste entre el impacto ecológico agregado de China y su impacto *per cápita*. La huella ecológica y el déficit ecológico *per cápita* de la RPC son notablemente inferiores a los de los países ricos, por lo que tienen un amplio margen de crecimiento. Dado el vertiginoso ritmo de crecimiento económico en el que está inmerso China resulta apremiante preguntarse qué impacto tendría sobre el planeta el disfrute por parte del grueso de la población china de unos niveles de consumo similares a los de los países desarrollados. Por ejemplo, el consumo *per cápita* chino de los cuatro metales industriales principales: acero, aluminio, cobre y plomo, es sólo un 9% del de los principales países industrializados. Para que China, con su población actual, alcanzase los niveles de consumo *per cápita* de estos países en estos cuatro metales,

la producción mundial de metales industriales aumentaría un 94%. En el caso del petróleo, haría falta un incremento del 106% en la producción mundial. En términos generales, si China alcanzase unos niveles de consumo equivalente a los de los países desarrollados, se doblaría el uso de recursos y el impacto ecológico humano a nivel global. Dado que China tiene tanto el derecho moral como la capacidad para desarrollarse, y que el impacto de dicho desarrollo se dejará sentir mucho más allá de sus fronteras, los países desarrollados deben preguntarse, aunque sólo sea por su propio interés, qué pueden hacer para ayudar a la RPC a que este desarrollo produzca el mínimo impacto ecológico posible.

El Gobierno chino ha tomado conciencia de la magnitud del desafío medioambiental que afronta, como queda recogido en un *Libro Blanco* que publicó el año pasado. Esto se ha plasmado en un mayor desarrollo de la legislación medioambiental, en la provisión de más medios para los sectores de la Administración encargados de este campo y en el lanzamiento de un amplio abanico de políticas medioambientales como el Programa para la Conservación de los Bosques Naturales, el Programa de Grano a Verde y un proyecto para calcular el PIB verde del país. Esta ascendente preocupación por el medio ambiente también tiene eco en los medios de comunicación y en una incipiente Sociedad civil, existen unas 2.000 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ecologistas.

A diferencia de lo que sucede en otros grandes países en vías de desarrollo, las autoridades chinas son muy receptivas a la colaboración internacional en materia medioambiental. Por ejemplo, China recurre a varios institutos y organizaciones con expertos extranjeros para asesorarse en materias tan diversas como política energética (*World Resources Institute*), seguimiento de contaminación atmosférica (*National Oceanic & Atmospheric Administration*), fiscalidad y medio ambiente –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Mundial–, desarrollo y medio ambiente (*China Council for International Cooperation on Environment and Development*); y legislación medioambiental y gestión de espacios protegidos (Unión Mundial para la Naturaleza). Asimismo, diversas instituciones y países como el Banco Asiático de Desarrollo, Japón y Canadá realizan programas de formación en temas medioambientales para funcionarios chinos. Dentro de la comunidad no gubernamental, las principales ONG dedicadas a la protección del medio ambiente, como *Greenpeace*, *WWF*, *The Nature Conservancy* y el *Natural Resources Defense Council*, tienen oficinas en la RPC y consideran a este país como una parte imprescindible de su estrategia global. En esta

misma línea, China está adoptando una línea multilateralista asociando con otros países para hacer frente a la problemática del cambio climático. Un ejemplo ilustrativo es el del Partenariado de Asia-Pacífico sobre Desarrollo Limpio y el Clima, el que China participa junto a Australia, India, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos.

Movimientos separatistas

La población de la RPC está oficialmente dividida en 56 grupos étnicos, entre los que pueden distinguirse a su vez dos grandes bloques, uno compuesto por la mayoría han, y otro por las restantes 55 minorías étnicas. Según el último censo de ámbito nacional realizado en China, los han comprenden algo más del 90% de la población, con unos 1.200 millones de habitantes, mientras que las minorías étnicas constituían un 9%, con algo más de 120 millones de miembros. Sin embargo, el relativamente escaso peso demográfico de las minorías contrasta con su gran importancia estratégica para el PCCh.

Las áreas habitadas por las minorías constituyen el 64% del territorio de la RPC y todavía un mayor porcentaje de su espacio fronterizo. Teniendo sólo en cuenta la extensión de Xinjiang y del Tíbet histórico hablamos de una superficie de casi cuatro millones de kilómetros cuadrados y de unos 9.600 kilómetros de frontera con: Mongolia, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Afganistán, Pakistán, India, Nepal, Bután y Birmania. De hecho, estas áreas periféricas ya desempeñaban tradicionalmente un importante papel en la defensa de China como territorios tapón para proteger al núcleo han de posibles invasiones. Además, son una valiosa reserva de recursos naturales, como hidrocarburos y madera, y de espacio para el asentamiento de la numerosísima población.

Esto explica las minorías tengan un carácter prioritario para el PCCh, pues una posible revuelta en alguna de las áreas habitadas por estos grupos, especialmente factible en Tíbet y Xinjiang, supondría una amenaza directa para las dos principales fuentes de legitimación del PCCh: el mantenimiento de un alto ritmo de crecimiento económico y de la soberanía de la RPC.

Uigures y tibetanos son los únicos dos grupos étnicos integrados en la RPC que cuentan con movimientos separatistas, que son duramente reprimidos por Pekín. Ambas son grupos numerosos, con ocho y siete millones de miembros en China respectivamente, y concentrados, que han tenido un Estado propio durante el siglo XX. Ambos movimientos rechazan el proceso de industrialización y desarrollo económico que están

dirigiendo los han en sus regiones, pues consideran que para ellos supone un coste mucho mayor que el beneficio que reciben. Uno de los puntos más conflictivos en este sentido es el de la migración de población han a las áreas tradicionalmente habitadas por las minorías, que además de tener un alto coste ecológico, ha convertido a tibetanos y uigures en minoría dentro de sus territorios tradicionales y/o en ciudadanos de segunda clase. La población que habita estos territorios suele gozar de un nivel socioeconómico mayor que las minorías y es la mayor beneficiaria del desarrollo socioeconómico que se está impulsando en estas áreas. Esto se debe a que la emigración han se concentra en las ciudades y suele controlar las actividades económicas más lucrativas, tanto en el sector público como en el privado.

Otra importante coincidencia entre tibetanos y uigures es que cuentan con una nutrida comunidad en el exilio, que se instaló en India y la Unión Soviética respectivamente durante los periodos de mayor represión china contra las particularidades de las minorías. Ambos grupos son particularmente activos en la denuncia de la política de Pekín hacia tibetanos y uigures, que definen de asimilación forzosa, sobresaliendo la intensa resonancia internacional que tiene el Dalai Lama. No cabe duda de que la falta de una figura equivalente al Dalai Lama por parte de los independentistas uigures es una de las razones fundamentales por las que sus reivindicaciones son mucho menos conocidas en Occidente que las del pueblo tibetano.

Otra similitud entre ambos movimientos es el protagonismo que juegan en su articulación instituciones religiosas, que brindan los canales necesarios para la acción colectiva al margen de las organizaciones controladas por el Gobierno. Esto resulta evidente si observamos la gran cantidad de monjes y monjas tibetanos encarcelados y la intensa vigilancia a la que están sometidos los monasterios tibetanos y las mezquitas uigures. De hecho, desde abril de 1996 toda publicación relacionada con el islam debe ser revisada previamente por el Departamento de Propaganda del Partido. En cualquier caso, este vínculo entre religión y separatismo no debe exagerarse porque puede llevar a generalizaciones erróneas. Por ejemplo, en Xinjiang viven otras minorías nacionales islámicas, como los kazajos, los tayikos, los kirguises, o los hui. Ninguno de estos grupos defiende mayoritariamente su separación de la RPC, ya sea para crear un estado independiente o para unirse a alguno de los Estados fronterizos con cuya población comparten lazos étnicos. Es más, los uigures mantienen una relación tensa con estos grupos, que en varios episodios históricos, como el protagonizado por los

hui en los años treinta del siglo pasado, han jugado un papel esencial en el mantenimiento del control de China sobre Xinjiang.

En cuanto al nivel de actividad de estos movimientos, a excepción de la ola de disturbios protagonizados por tibetanos en marzo de 2008, el independentismo tibetano ha perdido capacidad de movilización desde los incidentes que sacudieron la región a finales de los años ochenta. Por el contrario, el nacionalismo uigur comenzó a manifestarse con mayor virulencia desde abril de 1990. A pesar del carácter violento de las revueltas de marzo, en términos generales el nacionalismo tibetano se ha canalizado de forma más pacífica que el uigur, proclive al uso de la violencia y del terrorismo. Desde el año 1990 se atribuyen más de 270 ataques terroristas a grupos uigures con un balance de unos 200 muertos y 500 heridos. La última serie de atentados mortales se produjo durante los Juegos Olímpicos, siendo el más grave el que acabó el 4 de agosto con la vida de 16 policías en Kashgar. Es más, estos movimientos uigures se han asociado con redes de terrorismo transnacional como evidencia su presencia en campos de entrenamiento talibanes en Afganistán y la reclusión de presos uigures chinos en Guantánamo.

A pesar de ser una amenaza real, los nacionalistas tibetanos y uigures no representan actualmente un serio peligro para la integridad de la RPC, ni para la continuidad del régimen del PCCh. Ninguno de estos movimientos goza en la actualidad ni de la fuerza doméstica ni del apoyo internacional necesarios para imponer sus demandas. Una de las principales razones de esta debilidad es la gran fragmentación que existe en el seno de estos grupos, ya sea por discrepancias entre diferentes sectas religiosas, diferentes identidades territoriales, lealtades políticas enfrentadas, etc. En el caso de los tibetanos la figura del Dalai Lama sirve para atenuar estas divisiones, pero existe un alto riesgo de fragmentación tras su muerte. Esta situación de debilidad no tiene perspectivas de cambiar en breve, por lo que tampoco parece probable que el Gobierno central vaya a verse presionado a realizar concesiones políticas de calado a las minorías, como un verdadero régimen de autonomía. Además, a diferencia de lo que sucedía en la Unión Soviética, la población han tiene un notable peso demográfico en todas las regiones de la RPC y la Constitución no reconoce el derecho a la sucesión de las minorías. Considerando todos estos factores, no resulta esperable que la organización territorial de China vaya a modificarse en breve.

La lucha de las autoridades chinas contra los grupos separatistas va más allá del ámbito doméstico y queda también reflejada en su acción exterior.

Pekín ejerce todos los medios diplomáticos a su alcance para minimizar la visibilidad internacional de la oposición uigur y tibetana e invierte una gran cantidad de recursos en propaganda para difundir internacionalmente su discurso oficial sobre la situación de Tíbet y Xinjiang. La situación en Tíbet no sólo menoscaba la imagen de la RPC en Occidente, sino que también es motivo de fricción con su vecino indio y mongol. En cualquier caso, debe subrayarse que ninguno de estos países deja que este asunto deteriore su relación global con China y no se plantean reconocer al Gobierno tibetano exiliado en Dharamsala. Por el contrario, el conflicto de Pekín con los independentistas uigures contribuye al estrechamiento de la relación de China con Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas de Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, a través de la OCS. Además favoreció la colaboración con Washington tras el 11 de septiembre de 2001. Por el contrario, las relaciones con Turquía son las que se ven más perjudicadas por el problema uigur. Asimismo, la existencia de estos movimientos separatistas en su territorio hace que Pekín sea particularmente reticente a la hora de reconocer nuevos estados que no hayan sido creados con el acuerdo de todas las partes implicadas.

Epidemias

A pesar del espectacular crecimiento de la economía china desde el inicio de las reformas, la asistencia sanitaria que recibe la población no ha mejorado al mismo ritmo. Es más, en muchas zonas rurales del interior el desmantelamiento del sistema maoísta ha supuesto un descenso en el acceso a los servicios sanitarios. Este precario estado del sistema sanitario chino en el campo hace que el estallido de una epidemia en China sea un escenario particularmente preocupante.

Las epidemias que han causado más estragos en la RPC en los últimos años han sido el sida, el Síndrome Respiratorio Agudo Severo y la gripe aviaria. Dado el escaso empeño puesto por las autoridades en este sentido, resulta difícil dar una cifra exacta del número de casos de sida en la RPC. Oficialmente se habla de en torno a un millón de infectados, lo que no supone una tasa de incidencia particularmente alta, pero la cifra real es mucho mayor. El problema del sida en China ha sido en parte agravado por la actuación de la Administración pública, al menos en dos sentidos fundamentales. En primer lugar mediante transfusiones de sangre en centros públicos que no contaban con las garantías necesarias y han sido una vía masiva para el contagio de la enfermedad. En segundo lugar por su insistencia en ocultar la existencia de la enfermedad en la RPC, de ahí que

no hubiese ningún plan nacional para combatir esta enfermedad hasta el año 1998 y ninguno en serio hasta el año 2003, y sea muy reciente el lanzamiento de campañas informativas y de prevención. En cuanto al Síndrome Respiratorio Agudo Severo, China y Hong Kong acaparan el 85% de los casos y las defunciones mundiales por esta neumonía atípica. Lo que se traduce en unos 7.000 casos y 650 muertes. Al igual que sucede con el Síndrome Respiratorio Agudo Severo, China ha sido también el origen y el principal foco de difusión de la gripe aviaria del virus H5N1, que ha sido identificado como la fuente más probable de una futura pandemia de gripe humana. Aunque actualmente la gripe aviaria afecta con más virulencia a otros países como Indonesia y Vietnam, en la RPC ya se han producido 30 casos confirmados en humanos, de los que 20 han sido fatales.

Además de la evidente amenaza que estas epidemias suponen para la salud de la población china y de otros países, también han tenido una importante repercusión en la política interna y en la política exterior de la RPC. En ambas esferas las autoridades chinas han recibido numerosas críticas por su incompetencia a la hora de gestionar estas crisis sanitarias. Un error que se repite constantemente es adoptar una actitud secretista que prioriza evitar la difusión de la información sobre la epidemia en vez de combatirla. Este proceder socava la popularidad de las autoridades chinas y favorece que China sea vista internacionalmente como una fuente de amenazas epidemiológicas. Un ejemplo paradigmático de este tipo de situación fue la crisis del Síndrome Respiratorio Agudo Severo, donde la fuerte presión doméstica e internacional contra la gestión de las autoridades chinas se saldó con el cese del entonces ministro de Sanidad, Zhang Wenkang.

Narcotráfico

El consumo de drogas es un problema de salud pública con una larga tradición en China. El periodo de mayor virulencia se produjo entre la «guerra del opio» y la fundación de la RPC. Se calcula que en este periodo el porcentaje de población china que consumía opiáceos osciló entre el 2 y el 20%, llegando a un máximo histórico de unos 72 millones de adictos a inicios de los años treinta. Este problema fue combatido de raíz durante el maoísmo, pero ha vuelto a resurgir durante el periodo reformista. El número de adictos registrados no ha pasado de crecer en China desde finales de los años setenta y se duplicó entre los años 1995 y 2005 para alcanzar un total superior al millón de personas. Esta cifra probablemente está muy

por debajo del número real de adictos, que podría estar entre los 10 y los 12 millones. El narcotráfico es también una grave amenaza para el control del Gobierno sobre partes de su territorio, especialmente en zonas fronterizas de Yunnan y Xinjiang, donde una parte muy importante de su economía está asociada a esta actividad.

La heroína es la sustancia que produce un mayor número de adictos y su consumo es la principal vía para la transmisión del sida en la RPC. Asimismo, la heroína es el narcótico con un mayor impacto en la política exterior china dimensión internacional, ya que se importa desde países limítrofes. Tradicionalmente, Birmania y Laos han sido los principales suministradores chinos, de heroína. Debido a los numerosos esfuerzos realizados para combatir este tráfico, se ha reducido notablemente el flujo de heroína del «Triángulo Dorado» a China. Al mismo tiempo ha aumentado notablemente la producción de heroína en Afganistán, que acapara el 90% del total mundial. De ahí que actualmente el grueso de la heroína que se consume en China sea de origen afgano, aunque un porcentaje muy importante de la misma no llega directamente desde Afganistán, sino a través de Tayikistán y Kirguizistán. Para intentar presionar a estos países de Asia Central que tienen en el tráfico de heroína una importante fuente de ingresos Pekín está colaborando con Rusia e Irán, que sufren su misma problemática. Una tercera vía de entrada de heroína a China, aunque de menor importancia que las anteriores.

Escenarios futuros: cambio político y política exterior

Desde la revuelta de Tiananmen y el desmoronamiento de la Unión Soviética se ha especulado mucho con un posible proceso de cambio político en la RPC y sobre sus repercusiones sobre la Seguridad Internacional. En este sentido, existe un consenso unánime en que la consolidación de un régimen democrático en China sería beneficiosa para la Seguridad Internacional, ya que en ese contexto las autoridades chinas tendrían una legitimada procedimental que les haría menos dependientes de la legitimidad nacionalista. Lamentablemente, un eventual cambio de régimen político en China no derivaría necesariamente en una democracia. Además, en las circunstancias actuales, incluso hay posibles vías de transición hacia la democracia en China que podrían poner en peligro la estabilidad regional.

Aunque lo más probable a corto y medio plazo es que se mantenga el régimen de partido único del PCCh con la implantación de reformas moderadas orientadas a reducir las tensiones entre una sociedad cada

vez más plural y las instituciones existentes, desde finales de los años ochenta se presenta un panorama político con dos principales alternativas de cambio de régimen: una democracia cosmopolita, más factible hasta mediados de los años noventa y un populismo nacionalista, más factible desde mediados de los años noventa. Actualmente, la RPC sería más propensa a desembocar en un régimen populista que en uno democrático, dada su estructura social (mayoría de población rural y creciente desigualdad en la distribución de la riqueza), institucional (falta de organizaciones políticas y socioeconómicas alternativas al PCCh capaces de formular y canalizar los intereses de la población) y la cultura política dominante (preferencia por el mantenimiento de la soberanía y la unidad territorial del Estado sobre un incremento de las libertades y derechos de la población, supremacía de los derechos socioeconómicos sobre los políticos y desprestigio de los modelos sociales extranjeros). En cualquier caso, no parece que vaya a producirse también un cambio de régimen a corto plazo.

Respecto a la alternativa demócrata, aunque popular entre las clases medias urbanas, que es un sector estratégico de la población para propiciar el cambio político, no goza de un apoyo significativo ni a nivel social, dado el escaso peso demográfico que tiene este grupo, ni dentro de las instituciones clave del régimen, el Partido y el Ejército. De ahí que resulte difícil que esta alternativa pueda materializarse a corto plazo, a menos que se produzcan cambios muy bruscos en la ideología de las élites del régimen. Este análisis confirma las especiales dificultades que tienen los regímenes posttotalitarios para democratizarse y contrasta con el excesivo optimismo que ofusca a numerosos estudios sobre las perspectivas de democratización de la RPC.

Además, antes de convertirse en una democracia consolidada China tendría que experimentar un proceso de liberalización política. Numerosos estudios comparativos han presentado abundante evidencia empírica que presenta a los regímenes en proceso de liberalización política como más inestables y proclives a participar en guerras que los regímenes democráticos y autoritarios. Este escenario resulta particularmente preocupante cuando, como sucede hoy en China, el discurso nacionalista del Ejército y de la población es más agresivo que el defendido por las autoridades civiles, ya que en un proceso de liberalización política los gobernantes son más vulnerables a la presión que puedan ejercer estos grupos. Además, dada la larga y exitosa tradición de elites políticas que han ganado apoyo popular en la RPC gracias al nacionalismo, que además es una fuente de

legitimación fundamental para el régimen actual, resultaría bastante probable que las élites políticas chinas se viesan tentadas a apelar al nacionalismo al tener que competir por apoyo popular en un entorno político más libre y competitivo. En esas circunstancias, los medios de comunicación independientes y los partidos políticos podrían servir de canales para la expresión de un nacionalismo popular agresivo. Dentro de este marco, los gobernantes pueden verse atrapados por una retórica nacionalista beligerante que deje en segundo plano una visión pragmática del interés nacional. Desafortunadamente, éste es uno de los escenarios más probables si la RPC se democratiza a corto plazo, dadas las actitudes nacionalistas del Ejército y de la población y el gran peso de la legitimidad nacionalista para el régimen del PCCh.

Respecto a la alternativa populista, aunque un alto porcentaje de la población, fundamentalmente las grandes masas de campesinos y clases bajas urbanas, así como un apreciable sector de la intelectualidad, el Partido y el Ejército simpatiza con sus postulados, estos grupos integrados dentro del régimen no tienen ninguna intención de forzar un cambio del mismo por la fuerza y, teniendo en cuenta que están apartados de los centros de poder más elevados, resulta difícil imaginar que pueda imponerse esta tendencia. En cualquier caso, hay dos supuestos en los que el movimiento populista podría convertirse en una amenaza real para la continuidad del régimen. El primer supuesto sería que Taiwan lograra su independencia *de jure* o que en un contexto de peligro para la integridad territorial de la RPC, ya fuese mediante la invasión de parte de su territorio actual por un país extranjero, o mediante la escisión de alguna de sus provincias, el gobierno de turno no tomase medidas drásticas al respecto. El segundo supuesto, que las desigualdades sociales se sigan agudizando hasta el extremo de desprestigiar el proyecto tecnócrata dentro de la cúpula de poder del Partido. En cualquiera de los dos casos, si los populistas alcanzasen el poder, esto se traduciría en una política exterior más confrontacional con Occidente y con Japón. Igualmente, si se diese el primer escenario, aunque los populistas no alcanzasen el poder los tecnócratas estarían bajo una fuerte presión para endurecer su política exterior.

Consideraciones para España y la Unión Europea

Es imprescindible tener en cuenta los factores internos que inciden en la formulación de la política exterior china, porque la disuasión militar no es suficiente para asegurar que China no entrará en un conflicto bélico. El

éxito de la política de disuasión estadounidense no puede darse ni mucho menos por sentado, si las autoridades chinas considerasen que su destino político depende de ello. En ese caso podrían estar dispuestas a sumergirse en un conflicto bélico, aunque China contase con escasas probabilidades de victoria. Este punto queda bastante claro si imaginamos cuál sería la reacción de Pekín si mañana Taiwan declarase formalmente su independencia. La RPC haría uso de la fuerza, incluso si Washington decidiese acudir en defensa de Taipei.

Resulta por tanto pertinente preguntarnos qué podemos hacer para que las autoridades chinas sean lo menos dependientes posible de la legitimidad nacionalista. El asentamiento de una democracia consolidada en China ayudaría en este sentido, pero antes habría que pasar por un periodo de transición potencialmente peligroso. Para minimizar esos riesgos la vía más segura de transición hacia la democracia en China sería una transición negociada, en la que las élites tecnócratas no fuesen especialmente vulnerables a la presión del Ejército y de la población. Por consiguiente, una política internacional que colaborase con el desarrollo socioeconómico de China, la institucionalización de su sistema político y un proceso gradual de liberalización política, sería positiva para la seguridad mundial. Esta postura cuestiona que la comunidad internacional deba promover ahora una rápida transición a la democracia en China.

También sería conveniente evitar una intensa y visible presión internacional en temas donde la población china tenga una posición sólida y opuesta a la abogada desde el exterior, porque sólo consigue encastillar más a las autoridades chinas en sus posiciones y dificulta la integración pacífica de China en la comunidad internacional. Por mucho que a Pekín le preocupe su imagen exterior, todavía es más receptiva a la opinión de su población, especialmente en aquellos temas que son centrales para su legitimidad como: Taiwan, Tíbet o Xinjiang. El hecho de que una presión internacional visible sea contraproducente en algunos casos, no implica que la comunidad internacional deba permanecer pasiva ante las violaciones de los derechos humanos que se cometen en Tíbet, en otras partes de China, o en cualquier otro país. En estos casos, la vía de acción con más posibilidades de éxito es la marcada por una diplomacia discreta y constructiva, que evite una peligrosa dinámica de creciente polarización de las sociedades civiles de los países occidentales y de China.

La mayor parte de las principales amenazas no convencionales que debe afrontar China son también de vital importancia para la Unión Europea y

España. Problemas como el cambio climático, la seguridad energética, la producción de opiáceos en Afganistán o la difusión de pandemias sólo pueden abordarse eficazmente desde una perspectiva multilateral, con la participación de los principales actores involucrados. China es uno de esos actores y la existencia de problemas comunes debe ser utilizada para reforzar la cooperación y mejorar las relaciones bilaterales entre la RPC y la Unión Europea.

Dada la buena sintonía existente entre Pekín y Madrid y la idiosincrasia de España, nuestro país está en una posición ventajosa para convertirse en socio privilegiado de China en estas materias, especialmente en medio ambiente y lucha contra el terrorismo. España es el país de la Unión Europea con una distribución climática y de tipos de suelo más parecidas a China, lo que se traduce en problemas comunes como la escasez de agua, la desertización y los incendios forestales. Esto, unido a nuestra alta dependencia energética y a nuestras dificultades para cumplir con los compromisos que hemos asumido internacionalmente para reducir las emisiones contaminantes hacen que España y China tengan que afrontar problemas similares en materia energética y medioambiental. Además de una problemática común España cuenta con empresas líderes en sectores como energías renovables y desalinización de agua, que convierten estos campos en los más prometedores para la cooperación bilateral. A diferencia de lo que sucede en materia medioambiental, China se ha mostrado tradicionalmente muy reticente a buscar cooperación con otros países en la lucha contra el terrorismo. En cualquier caso, gracias a su experiencia, España podría presentar a la RPC las ventajas de un modelo de lucha anti terrorista basado en las normas de un Estado de Derecho, tanto en la imagen internacional del país como en su eficacia para acabar con el terrorismo.

Bibliografía

- ESTEBAN, Mario: *China después de Tiananmen: nacionalismo y cambio político*, editorial Bellaterra, Barcelona, 2007.
- «Democratization of the People's Republic of China and Military Conflict in the Taiwan Strait», *China Aktuell*, volumen 36, número 6, pp. 5-31, 2007.
- FRIEDMAN, Edward and MCCORMICK, Barrett L. (eds.): *What If China Doesn't Democratize? Implications for War and Peace*, M. E. Sharpe, Armonk, 2000.
- JOHNSTON, Alastair I. and ROSS, Robert S. (eds.): *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, Stanford University Press, Stanford, 2006.

- LAMPTON, David M. (eds.): *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Stanford University Press, Stanford, 2001.
- LEE, Pak K. and CHAN, Lai-Ha: «Non traditional Security Threats in China: Challenges of Energy Shortage and Infectious Diseases», en CHENG, Joseph Y. S. (ed.): *Challenges and Policy Programmes of China's New Leadership*, pp. 297-336, City University of Hong Kong, Hong Kong, 2007.
- SHIRK, Susan: *China: Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- SWANSTRÖM, Niklas: «Narcotics and China: An Old Security Threat from New Sources», *China and Eurasia Forum Quarterly*, volumen 4, número 1, pp. 113-131, 2006.