



01/2026

8 de enero de 2026

Xulio Ríos

Los “enviados especiales” en la diplomacia china

Los “enviados especiales” en la diplomacia china

Resumen:

La figura de los enviados especiales se ha convertido en un instrumento clave de la diplomacia contemporánea. A diferencia de los embajadores permanentes, son designados para misiones temporales y concretas, lo que permite actuar con rapidez ante crisis internacionales, conflictos, negociaciones de paz o retos globales como el cambio climático. Suelen ser personalidades con experiencia y prestigio, lo que favorece la confianza y la mediación. Aunque no sustituyen a la diplomacia ordinaria, la complementan, abriendo canales discretos de diálogo y explorando acuerdos. Organizaciones como la ONU, la UE o la UA los utilizan de forma sistemática, y países como Estados Unidos, Rusia, Francia, Reino Unido y, cada vez más, China, recurren a ellos para subrayar prioridades políticas. En el caso chino, su papel se enmarca en la “diplomacia con características chinas”, basada en soberanía, no injerencia, paz y desarrollo. Beijing ha nombrado enviados para cambio climático, Oriente Medio, Ucrania, África o Europa, con el fin de reforzar su influencia y proyectar poder blando. Su eficacia real es limitada, pero aumentan la visibilidad global de China como actor mediador.

Palabras clave:

Enviados especiales, diplomacia, estrategia, proyección, poder blando.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

China's “Special Envoys” in Diplomacy

Abstract:

The figure of the special envoy has become a key instrument in contemporary diplomacy. Unlike permanent ambassadors, they are appointed for temporary and specific missions, enabling a rapid response to international crises, conflicts, peace negotiations, or global challenges such as climate change. They are typically individuals with experience and prestige, which fosters trust and facilitates mediation. While they do not replace ordinary diplomacy, they complement it by opening discrete channels of dialogue and exploring potential agreements. Organizations like the UN, the EU, and the AU employ them systematically, and countries such as the United States, Russia, France, the United Kingdom, and, increasingly, China, resort to them to underscore political priorities. In China's case, their role is framed within “diplomacy with Chinese characteristics,” based on sovereignty, non-interference, peace, and development. Beijing has appointed envoys for climate change, the Middle East, Ukraine, Africa, and Europe, aiming to reinforce its influence and project soft power. While their practical effectiveness can be limited, they enhance China's global visibility as a mediating actor.

Keywords:

Special envoys, diplomacy, strategy, projection, soft power.

Introducción

La figura de los “enviados especiales” ocupa un lugar relevante en la diplomacia internacional contemporánea, aunque su importancia concreta depende del contexto y del grado de respaldo político que reciban¹.

A diferencia de los embajadores residentes, que representan de manera permanente a un Estado o a una organización, los enviados especiales se designan para misiones *ad hoc*, limitadas en tiempo y objetivos. Esto permite responder con agilidad a crisis internacionales, conflictos armados, negociaciones de paz o problemas transnacionales (cambio climático, migraciones, seguridad cibernética).

A menudo, ofrecen un alto perfil político. Suelen recaer en personalidades con prestigio internacional (ex jefes de Estado, diplomáticos de carrera con gran experiencia, figuras académicas o políticas reconocidas). Esa legitimidad personal facilita tareas de mediación, confianza y acercamiento entre partes que quizás rechazarían el contacto directo a nivel oficial.

Por otra parte, representan un complemento significativo de la diplomacia clásica. No sustituyen a la diplomacia ordinaria (embajadas, ministerios, delegaciones en la ONU), pero sirven como instrumento adicional de presión, interlocución o exploración de posibles acuerdos. Muchas veces actúan en paralelo a las negociaciones formales para “preparar el terreno” o son una vía de diplomacia discreta (“*track one-and-a-half diplomacy*”).

Naciones Unidas recurre con frecuencia a enviados especiales del Secretario General en conflictos como Siria, Yemen, Libia o Sudán, con el mandato de mediar y reportar avances. La UE, la UA y otras organizaciones también nombran enviados para temas transversales (derechos humanos, seguridad marítima, cambio climático).

En una primera valoración, su eficacia a menudo depende de que los actores en conflicto los acepten como interlocutores válidos. Pueden verse debilitados si carecen de respaldo

¹ Bátor, P., & Vashchenko, K. "The Role of Special Envoys in Strengthening Mediation and Diplomatic Efforts". *Security and Peace*, 2019; Berman, M., & Johnson, K. (Eds.). "Unofficial Diplomats". Columbia University Press, 1977; Kleine-Ahlbrandt, S. "The Power of Special Envoys". *Foreign Affairs*, 2017; Satow, E. "Satow's Diplomatic Practice" (7ª ed.). Oxford University Press, 2011.

político real por parte de las potencias relevantes o si sus informes/recomendaciones no se traducen en acciones. En ocasiones se utilizan más como gesto político o de imagen que como instrumento con poder transformador real.

Los enviados especiales funcionan, pues, como piezas de diplomacia flexible, muy valiosas para abrir canales de comunicación, facilitar mediaciones y mostrar compromiso político. Sin embargo, su impacto real a menudo es objeto de cuestionamiento.

Reflejos de una diplomacia moderna

La figura del enviado especial se ha extendido mucho en la diplomacia moderna, pero hay países y organizaciones que la utilizan con más frecuencia y sistematicidad.

Por ejemplo, Naciones Unidas es el actor que más recurre a ellos. El Secretario General nombra enviados especiales o representantes especiales para crisis específicas: Siria, Libia, Yemen, Afganistán, Ucrania, el Sahel, etc. Suelen ser diplomáticos de gran experiencia y, en la práctica, encarnan la política de la ONU en conflictos donde no hay consenso en el Consejo de Seguridad².

También Estados Unidos recurre a enviados especiales como herramienta flexible de política exterior temática o regional³. Podemos identificar algunos ejemplos relativamente recientes, desde el enviado especial para el cambio climático (John Kerry), para Irán, para el Cuerno de África, para Corea del Norte, para la lucha contra el antisemitismo, o para Oriente Medio (Steve Witkoff) o para el conflicto en Ucrania (Keith Kellogg). A Washington, le permite mostrar una determinada prioridad política sin abrir embajadas nuevas ni modificar las estructuras diplomáticas tradicionales.

La Unión Europea tiene una red de Enviados Especiales (EUSR), con mandatos geográficos (Cáucaso Sur, Sahel, Kosovo, etc.) y temáticos (derechos humanos, libertad

² Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su sitio web oficial (especialmente las secciones de "Mediación" y "Operaciones de Paz") contiene numerosos documentos, mandatos y informes que son fuentes primarias excelentes.

³ State.gov: La página web del Departamento de Estado tiene información sobre sus "Special Envoys" y "Special Representatives", a menudo con mandatos muy específicos (como para el Cambio Climático, los Derechos Humanos LGBTQI+, etc.).

de religión). Son clave para dar visibilidad y continuidad a la política exterior de la UE, que de por sí es compleja por la necesidad de labrar el consenso entre 27 Estados⁴.

Rusia, de forma quizá menos institucionalizada que en la UE o la ONU, también designa enviados presidenciales o del Ministerio de Exteriores para regiones estratégicas: Siria, Nagorno-Karabaj, África. En su caso, suelen estar ligados a la seguridad y la proyección militar.

Otros actores como Reino Unido, Francia y Alemania suelen nombrar enviados especiales en temas de seguridad, clima, o regiones en crisis (Sahel, Afganistán, Balcanes). La Unión Africana, OSCE y la Liga Árabe también usan esta figura con frecuencia en conflictos regionales.

China ha recurrido cada vez más a esta figura en los últimos años, sobre todo como forma de proyectar una diplomacia de gran potencia. A modo de ejemplo, cabría citar los enviados especiales para asuntos de Asia Central, para el Cuerno de África, o para Oriente Medio. Sirve a Beijing para demostrar implicación en conflictos sin comprometer directamente a su cuerpo diplomático residente y buscando cierta complicidad con Naciones Unidas⁵.

Por tanto, en una primera aproximación, la ONU y la UE son las instituciones que más usan la figura de enviados especiales. Entre países, EEUU es el que más sistemáticamente la emplea, seguido de China, Rusia y potencias europeas como Francia y Reino Unido. En muchos casos, la designación de un enviado es una manera de significar políticamente un determinado interés, abordando con flexibilidad los retos de una gestión que elude deliberadamente un compromiso de alcance más incisivo (como podría ser, en un caso extremo, el envío de tropas).

⁴ Bergmann, J., & Müller, H. "Failing Forward in European Union Foreign Policy: The Role of Special Representatives". *Journal of Common Market Studies*, 2021.

⁵ Duchâtel, M., et al. "The Role of Special Envoys in Chinese Diplomacy". *SIPRI Policy Paper*, 2019; Fung, C. J. "China and Intervention at the UN Security Council: Reconciling Status". Oxford University Press, 2019.

Los “enviados especiales” de China

En el proceder chino en esta materia, podemos encontrar el mismo nivel de diversidad genérica que en cualquier otro país. Beijing se prodiga en el ámbito temático, territorial, estructural o meramente protocolario⁶.

Así, por ejemplo, en lo temático, podría citarse a Liu Zhenmin, enviado especial de China para el cambio climático (desde enero de 2024), quien reemplazó a Xie Zhenhua. Se espera que Liu fortalezca el diálogo internacional y la cooperación de China en materia de cambio climático. Xie, nombrado en 2021, fue la cara de China en muchas negociaciones climáticas internacionales, incluyendo colaboraciones con otros países (por ejemplo EEUU) sobre cambio climático.

Pero es el ámbito de las crisis territoriales donde los enviados especiales de China cobran un mayor protagonismo. Es el caso, por ejemplo, de Zhai Jun, enviado especial para Oriente Medio (desde 2019), quien participa en negociaciones y visitas diplomáticas relacionadas con la situación en Oriente Medio (Palestina, otros estados de la región). Su antecesor fue Gong Xiaoshen, nombrado en 2014, quien como representante chino para temas palestino-israelíes visitó Palestina para dialogar con autoridades locales⁷.

Como enviado especial de China para asuntos de la península coreana, Yang Houlun, nombrado en diciembre de 2009, ejerció ese cargo hasta 2011, consolidando un determinado *modus operandi* en la gestión de las siempre complejas relaciones entre Corea del Norte y del Sur como parte de la estrategia china de contener las tensiones en la península. Luego de Yang Houlun, los diplomáticos que han ocupado el puesto de Representante Especial del Gobierno chino para los asuntos de la Península de Corea han sido Wu Dawei, nombrado en febrero de 2010; Kong Xuanyou, que asumió el cargo en agosto de 2017, y Liu Xiaoming, que fue nombrado el 12 de abril de 2021.

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (外交部): Su sitio web oficial (en inglés: www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/) es la fuente primaria. En "Special Envoy" se pueden encontrar comunicados de prensa, biografías y declaraciones oficiales.

⁷ Shi, M. "China's Special Envoy Diplomacy: The Case of the Middle East". *Journal of Contemporary China*, 2016; Chen, Z., & Yang, J. "China's Special Envoys in the Middle East: A New Model of Mediation?". *The China Quarterly*, 2021.

Xie Xiaoyan, fue nombrado en marzo de 2016 como enviado especial de China para la cuestión siria y como tal participó en conferencias internacionales (como la de Bruselas) para exponer la postura china sobre Siria y facilitar soporte diplomático o político sobre la crisis.

Li Hui fue nombrado Representante Especial del Gobierno chino para los Asuntos Eurasiáticos en agosto de 2019. Y específicamente para la crisis de Ucrania fue designado “envoy” especial para promover una solución política al conflicto el 26 de abril de 2023 tras una conversación telefónica entre Xi Jinping y Volodímir Zelenski.

Lu Shaye fue nombrado en febrero de 2025 como representante Especial del Gobierno Chino para Asuntos Europeos (Special Representative for European Affairs), siendo el encargado de coordinar la política de China hacia Europa, diálogo con la UE, coordinación de relaciones bilaterales europeas, conforme a instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

China ha nombrado también enviados especiales para África, aunque no necesariamente con un cargo único para todo el continente. Es el caso de Xue Bing nombrado Enviado Especial para los Asuntos del Cuerno de África por el Ministerio de Relaciones Exteriores de China en febrero de 2022. Xue Bing ha participado activamente en conferencias de paz y desarrollo en la región, como la celebrada en Kampala, Uganda, en julio de 2025.

Otro dato relevante es el nombramiento de Guang Cong, quien fue designado Enviado Especial del Secretario General de la ONU para el Cuerno de África el 17 de julio de 2025. Este cargo tiene un enfoque regional específico, abarcando países como Etiopía, Somalia, Sudán del Sur y Eritrea. Guang Cong aporta más de 23 años de experiencia en operaciones de paz de la ONU, con una parte significativa de su carrera dedicada a la región del Cuerno de África. Antes de su nombramiento, se desempeñaba como subrepresentante especial (político) en la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur.

Por último, un ejemplo en el ámbito protocolario podría ser el de Wang Dongming, quien se desempeña como enviado Especial del Presidente Xi Jinping a actos específicos (por ejemplo, a la toma de posesión del Presidente de Venezuela). Cumple funciones

diplomáticas de alto nivel, representando personalmente al presidente en ciertos actos internacionales.

Particularidades chinas

En la diplomacia china, los enviados especiales son una herramienta flexible que, más que resolver conflictos, ambicionan proyectar la imagen de una potencia responsable y promotora de paz y desarrollo⁸.

La figura del Enviado Especial de China presenta particularidades muy significativas en comparación con sus homólogos en la diplomacia occidental. En este sentido, cabría referirse a varios ejes clave:

En primer lugar, el marco conceptual y filosófico, la denominada "diplomacia con características chinas"⁹. La acción de los enviados especiales de China no se entiende sin el marco de la "diplomacia con características chinas". En ella, el enfoque en la soberanía y no interferencia es el pilar más importante. Mientras que los enviados occidentales a menudo abordan temas de derechos humanos, democracia o gobernanza (lo que puede ser visto como "interferencia"), los enviados chinos se centran estrictamente en temas de interés mutuo, respeto a la soberanía y el principio de "no injerencia en los asuntos internos".

Por otra parte, la paz y el desarrollo representan la prioridad: su mandato suele girar en torno a estos conceptos que China promueve como base de las relaciones internacionales. Esto se alinea con propuestas como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) que hoy constituye el mascarón de proa de su política exterior.

En lo específico y estratégico, China suele designar enviados especiales para temas muy concretos y de largo plazo, muchos de los cuales son centrales para sus intereses nacionales. Por ejemplo, en el caso de Siria / Oriente Medio, busca presentar a China como un mediador honesto y neutral, en contraste con las potencias occidentales con historial en la región. En el caso del Cuerno de África, su rol es más reciente, directamente vinculado a la seguridad de las rutas marítimas de la IFR y a expandir la

⁸ García, C. "La diplomacia de enviados especiales de China: instrumento de una potencia responsable". *Análisis GESI*, 2022.

⁹ Ríos, X. (2005). "Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente". Bellaterra; Lanteigne, M. (2019). "Chinese Foreign Policy: An Introduction" (4ª ed.). Routledge.

influencia china en una región estratégica. Y si nos referimos a Eurasia, el enviado para asuntos de Asia-Europa / Cooperación China-UE se centra en la coordinación económica y política con un bloque clave. En lo temático, en el caso del enviado especial para el Cambio Climático, China, como el mayor emisor actual, utiliza esta figura para negociaciones clave, mostrando su compromiso, pero defendiendo siempre el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas".

El estilo de los enviados especiales chinos presenta unas características singulares. Por ejemplo, la discreción y el bajo perfil: la diplomacia china valora la discreción. A diferencia de los enviados occidentales, que a menudo dan ruedas de prensa y hacen declaraciones públicas para significar su actuación o ejercer presión, los enviados chinos suelen trabajar entre bastidores, priorizando el diálogo confidencial.

Otro valor importante es el énfasis en el diálogo, no en la imposición: su lenguaje es generalmente más conciliador y menos confrontacional. Buscan construir consensos y "ganar-ganar", un eslogan recurrente en la retórica oficial.

Estratégicamente, cabe destacar una especial vinculación con la IFR: directa o indirectamente, gran parte de la labor de los enviados especiales está interconectada con la promoción o la resolución de problemas relacionados con la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el proyecto geopolítico más importante de China¹⁰.

En términos de estructura y dependencia, si bien en Occidente los enviados pueden reportar directamente al jefe de Estado o de Gobierno, en China suelen operar bajo la supervisión directa del Ministerio de Relaciones Exteriores, reflejando una estructura más centralizada y profesionalizada.

Su solvencia amerita al ser diplomáticos de carrera, altamente experimentados, que a menudo han sido embajadores en la región de la que ahora son enviados. Esto garantiza continuidad y un conocimiento profundo, un fenómeno alejado de la experiencia política que en Occidente a menudo pesa como argumento.

La particularidad fundamental de los enviados especiales chinos es que son instrumentos de una visión alternativa del orden internacional. No son simplemente

¹⁰ McConnell, F. "The Geopolitics of Special Envoys: Designing Diplomatic Missions". *Geopolitics*, 2018.

diplomáticos para resolver crisis, sino herramientas estratégicas para proyectar el modelo de gobernanza global de China: uno que prioriza la soberanía sobre los valores universales, el desarrollo económico sobre la presión política, y la estabilidad a largo plazo sobre la intervención rápida.

Actúan como "embajadores de marca" de la Diplomacia de Paz y Desarrollo de China, buscando reposicionar al país como un poder estabilizador y neutral, en contraste con lo que Beijing presenta como el enfoque "caótico e intervencionista" de Occidente.

Un primer balance

Si bien los enviados especiales son una herramienta diplomática muy usada (y cada vez más), su eficacia es desigual y depende de varios factores. Se puede hacer un balance en términos de fortalezas, logros y límites.

De entrada, el mero nombramiento de un enviado especial indica que un tema o región es prioridad para un gobierno u organización. Ejemplo: John Kerry (EE. UU.) o Liu Zhenmin (China) en cambio climático dieron fuerza a la agenda verde internacional. Donald Trump, por el contrario, no ha nombrado enviado especial para el cambio climático tras asumir en su segundo mandato, ni piensa hacerlo.

Al permitir establecer canales de comunicación flexibles, pueden abrir puertas donde la diplomacia oficial está bloqueada. Ejemplo: enviados de la ONU en conflictos como Siria o Yemen han mantenido canales de diálogo abiertos aun cuando las partes estaban en guerra.

Muchos enviados son diplomáticos veteranos o personalidades reconocidas que inspiran confianza. Su prestigio personal ayuda a generar confianza en procesos de mediación y facilitan el ejercicio de una diplomacia discreta (*backchannel*), muy profesionalizada, que permiten negociar sin tanta presión pública ni política, lo que en conflictos sensibles puede ser crucial.

En el debe, procede dejar constancia de las limitaciones y fracasos frecuentes. Ello deviene, en primer lugar, de la falta de poder real. La mayoría de los enviados no tienen capacidad de decisión ni recursos propios. Solo transmiten posiciones o exploran

escenarios. Si no hay respaldo político suficiente de los grandes actores, su margen de maniobra es mínimo.

Por otra parte, sus mandatos a menudo son ambiguos. A veces sus competencias no están claras: ¿son mediadores neutrales o portavoces de la política de su país? Esa ambigüedad puede restarles credibilidad.

Las expectativas excesivas suponen un hándicap que se instituye como una espada de Dámocles. Se espera que resuelvan conflictos enquistados, pero, en realidad, suelen tener un rol que se limita a facilitar el diálogo. Ejemplo: los múltiples enviados de la ONU para Siria nunca lograron un acuerdo de paz definitivo.

Por último, la instrumentalización política resulta de poca ayuda. Algunos nombramientos se usan más como gesto diplomático o propaganda que como herramienta efectiva (para mostrar que “se hace algo”).

En resumidas cuentas, funcionan mejor como facilitadores o mantenedores del diálogo que como solucionadores de crisis. A la postre, su utilidad depende, sobre todo, del respaldo político real que reciban de las potencias involucradas, la aceptación por las partes en conflicto y la claridad de su mandato y acceso a recursos.

Cuando esas condiciones se cumplen, han tenido impacto (ej. acuerdos de paz parciales en África con apoyo de enviados de la UA y la ONU; avances en negociaciones climáticas gracias a enviados de China y EE. UU.). En conflictos donde los grandes actores no quieren comprometerse, el enviado se convierte más en testigo o relator que en mediador influyente.

Los enviados especiales son útiles, pero no milagrosos. Funcionan bien para abrir caminos, mantener el diálogo y visibilizar prioridades, pero rara vez son ellos quienes cierran acuerdos históricos sin el respaldo de actores de poder.

China como caso de estudio: a modo de conclusión

En el caso de China, el balance de sus enviados especiales muestra una diplomacia en expansión que busca dar visibilidad a Beijing como actor responsable y mediador global, si bien con resultados mixtos.

Hay casos en los que puede presentar una hoja de servicios satisfactorio. Por ejemplo, en materia de cambio climático (Xie Zhenhua, luego Liu Zhenmin). Xie fue muy influyente en el diálogo climático internacional, sobre todo en su relación directa con John Kerry (EE.UU.). Logró mantener canales abiertos incluso en momentos de tensión bilateral, contribuyendo a acuerdos puntuales sobre reducción de emisiones. El balance en este caso es claramente positivo, pues China pudo presentarse como actor responsable en un ámbito clave de la agenda global.

En Oriente Medio (Zhai Jun y antes Gong Xiaosheng), China ha intensificado los contactos con Palestina, Israel y países árabes, ofreciendo “mediación” y promoviendo la iniciativa de paz de Xi Jinping. Aunque no ha resuelto el conflicto, sí ha reforzado la imagen como socio de confianza en el mundo árabe. El balance bien podría calificarse de moderadamente positivo ya que, si bien incrementó su influencia política y económica, no hubo logros tangibles en el terreno.

En la crisis de Ucrania (Li Hui, enviado especial para asuntos euroasiáticos), ha realizado giras diplomáticas entre Kiev, Moscú y capitales europeas. Aunque no ha impulsado un alto el fuego, su papel ha permitido mostrar una imagen de mediador y sostener diálogo con todas las partes. En este supuesto, su balance es igualmente limitado pero útil, más simbólico que efectivo, pero mantiene a China en la mesa.

Entre otros casos con impacto muy limitado, habría que mencionar:

- Siria (Xie Xiaoyan, enviado especial desde 2016). Participó en conferencias internacionales y expresó apoyo a soluciones políticas, pero sin capacidad de incidir en las negociaciones dominadas por Rusia, Irán y EE. UU. Su rol fue casi testimonial.
- Península de Corea (Liu Xiaoming, enviado especial desde 2021). China intenta presentarse como mediador en la desnuclearización, pero la falta de diálogo entre

Washington y Pyongyang deja poco margen de acción. Su presencia diplomática no ha tenido resultados concretos.

- África (enviados para el Cuerno de África y África en general). Beijing ha intentado proyectarse como pacificador en Etiopía y Sudán, pero los conflictos siguen activos y con protagonismo de actores africanos o de la ONU. Es más una demostración de interés estratégico que logros diplomáticos.

El balance general para China sugiere la existencia de una serie de fortalezas. De una parte, le permiten multiplicar su visibilidad como potencia global, refuerzan su imagen de actor “neutral” frente a Occidente o abren canales diplomáticos útiles para sus intereses económicos (energía en Oriente Medio, corredores en África, estabilidad regional en Asia).

Sin embargo, las limitaciones también son palmarias: carecen de peso coercitivo o militar (a diferencia de EE. UU. o Rusia); muchas veces su función es más simbólica o de acompañamiento; deben afianzarse como mediadores neutrales ante unos actores locales que suelen verlos como representantes de los intereses chinos.

Por tanto, a día de hoy, los enviados especiales chinos “funcionan” sobre todo como instrumento de imagen y proyección de poder blando, más que como solucionadores efectivos de conflictos. Su eficacia real en transformar situaciones sobre el terreno es limitada, pero son una pieza clave de la estrategia diplomática de Beijing.

*Xulio Ríos**

Asesor emérito del Observatorio de la Política China