

Nuevos actores políticos chinos en el conflicto del Mar de la China Meridional: un desafío teórico al concepto del estado como actor unitario

ANTONIO JOSÉ PAGÁN SÁNCHEZ*

RESUMEN

El conflicto del Mar de la China Meridional ha supuesto, durante casi medio siglo, un desafío a las relaciones diplomáticas de China con los países de la región. La disputa por las más de doscientas islas, arrecifes y rocas agrupadas mayoritariamente en torno a los archipiélagos de las Islas Spratly y Paracelso ha desencadenado de manera recurrente encontronazos de carácter militar entre los distintos estados involucrados, así como manifestaciones populares en apoyo a sus respectivos países.

En tanto la República Popular de China es un régimen socialista de partido único, cabría esperar que su respuesta al conflicto fuera unitaria y homogénea, cumpliendo el concepto realista del estado como actor unitario. Según este concepto, los estados actuarían a nivel internacional como entes unitarios y racionales, cuyo comportamiento viene determinado por la estructura del sistema internacional y no por su composición interna. Por tanto, el presente artículo tiene el objetivo de analizar hasta qué punto dicho concepto es aplicable al comportamiento de China en la disputa del Mar de la China Meridional.

La elección del enfoque del artículo se fundamenta en dos razones. En primer lugar, porque China parecería, a priori, un caso de estudio favorable para la viabilidad del concepto del estado como actor unitario, dada la naturaleza de su régimen político. En segundo lugar, porque la disputa del Mar de la China Meridional es un tema de actualidad sobre el que no se espera una solución a corto o medio plazo, y por tanto dicho enfoque se antoja imprescindible para poder comprender mejor futuras acciones de China en el conflicto.

Para ello, se analizará la participación en el conflicto de los órganos de liderazgo del Partido Comunista de China, el Estado, el Ejército Popular de Liberación, los gobiernos provinciales y locales, las empresas comerciales y la opinión pública. Estos actores son conscientes de que China no renunciará a sus reivindicaciones territoriales en la zona, y por tanto intentan ejercer influencia en función de sus propios intereses y puntos de vista. El artículo concluye que los actores analizados no sólo son capaces de influir en las consideraciones y decisiones de los principales líderes chinos, sino que además con sus acciones —en ocasiones contradictorias— hacen que ya no resulte posible hablar de un país cuyo comportamiento encaje con el concepto de estado como actor unitario desarrollado por autores realistas como Hans Morgenthau o John Mearsheimer.

El artículo se estructura de la siguiente forma. El primer epígrafe desarrollará el marco teórico del artículo, explicando el concepto realista del estado como actor unitario. Además, pondrá en contexto la evolución de la formulación de la política exterior china durante las últimas décadas, proceso que ha ido adquiriendo una creciente complejidad, y presentará el estado de la cuestión del estudio sobre el conflicto del Mar de la China Meridional. El segundo epígrafe analizará el impacto en el conflicto de los distintos actores políticos chinos anteriormente mencionados. Finalmente, la conclusión presentará de manera sucinta los principales resultados obtenidos por el artículo, sugiriendo nuevos enfoques para futuros estudios.

PALABRAS CLAVE

Mar de la China Meridional; nuevos actores políticos; disputas territoriales; realismo; estado unitario.

TITLE

New Chinese political actors in the South China Sea Conflict: a theoretical challenge to the concept of the state as a unitary actor

EXTENDED ABSTRACT

For almost half a century, conflict in the South China Sea has constituted a challenge to China's diplomatic relations with the countries in the region. The dispute over the more than 200 islands, reefs and rocks located mainly around the Spratly

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2021.48.011>

Formato de citación recomendado:

PAGÁN SÁNCHEZ, Antonio José (2021). "Nuevos actores políticos chinos en el conflicto del Mar de la China Meridional: un desafío teórico al concepto del estado como actor unitario", *Relaciones Internacionales*, n° 48, pp. 213-230.

* Antonio José PAGÁN SÁNCHEZ, Estudiante de doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad de la Ciudad de Hong Kong y en la Universidad de Nankai. Contacto: antoniomurcia9@gmail.com

Recibido:

08.03.2021

Aceptado:

22.06.2021

and Paracel archipelagos has repeatedly unleashed military clashes between the different states involved, as well as popular demonstrations in support of their respective countries.

Since the People's Republic of China is a one-party socialist regime, it might be expected that its response to the conflict would be unitary and homogeneous, suiting the concept of the state as a unitary actor. According to this concept, states would behave at the international level as unitary and rational entities whose behavior is determined by the structure of the international system and not by their internal composition. Therefore, this paper aims to analyze the extent to which this concept applies to China's behavior in the South China Sea dispute.

As a frequent source of tension in the region, the South China Sea conflict has received widespread attention during the last decades. Already in the 1970s and 1980s, the first studies began to emerge focusing on Chinese responses to the territorial disputes, although limiting their scope to the analysis of the possibility of China resorting to force to impose its claims. It is necessary to go back to the 1990s to find the only work (Wu and Bueno de Mesquita, 1994) that, focusing exclusively on the South China Sea conflict, analyzes the differentiated impact of different Chinese political actors. Unfortunately, this work has become obsolete, as in recent years there has been a growing fragmentation in the number of actors with the ability to influence China's foreign policy. Academic publications so far have focused either exclusively on the South China Sea conflict, but without addressing it from the point of view of the impact that various Chinese actors might have on the Chinese response, or in the analysis of these actors, but without focusing exclusively on the dispute this paper is dealing with. The present paper aims to fill this research gap, carrying out a study of the impact of the growing number of Chinese political actors on the behavior of their country in the conflict, and it will do so by testing the theoretical applicability of a concept so widespread in the field of International Relations: the state as a unitary actor.

The approach of this paper is based on two premises. First, because China would seem, a priori, a favorable case for the study of the viability of the concept of the state as a unitary actor, given the nature of its political regime. Second, because the South China Sea dispute is a timely issue on which a solution is not expected in the short or medium term, and therefore the approach of this paper might enhance the understanding of China's future actions in the conflict.

To this end, this paper will analyze the participation in the conflict of the leadership structures of the Chinese Communist Party, the State, the People's Liberation Army, provincial and local governments, commercial companies, and public opinion. These actors are aware that China will not abandon its territorial claims in the area, so they try to exert influence to further their own interests and points of view. The paper concludes that these actors are not only capable of influencing the considerations and decisions of the Chinese leadership, but also that, with their -on occasions contradictory- actions, they make it no longer possible to argue that China's behavior fits the concept of the state as a unitary actor supported by realist scholars such as Hans Morgenthau or John Mearsheimer.

Undoubtedly, the Politburo Standing Committee and, especially, the General Secretary of the Chinese Communist Party (Xi Jinping), play the most crucial role when it comes to China's behavior in the South China Sea conflict. In fact, the General Secretary's more assertive views have largely determined China's actions over the past decade. However, it is still necessary to maintain a consensual decision-making process. This consensus, combined with the participation of foreign policy advisers, can lead to relatively slow decision-making. Meanwhile, the Ministry of Foreign Affairs has traditionally adopted a more prudent and conciliatory stance, having clashes with other state agencies that, with their more assertive attitude, might act to the detriment of Chinese foreign policy. For its part, the People's Liberation Army has a limited influence through official channels. However, it can reach public opinion through nationalist messages in social media, and its operational autonomy gives it a margin of maneuver to carry out military actions that, although not being decided by the Chinese leaders, could increase China's political tensions with its neighbors. Provincial and local governments, as well as commercial companies, are favored by the ambiguous guidelines emanating from the central political power, enhancing their divergent behaviors based on their own interests: while some governments and companies are favored by the exaltation of the defense of China's territorial claims on the islands, others maintain a more conciliatory stance, stressing the positive results provided by the cooperation with neighboring countries. Finally, public opinion vehemently defends China's territorial claims in the South China Sea, a double-edged sword for the government, which may find its room for maneuver limited under future situations of crisis. In fact, citizen pressures could be behind the more assertive attitude shown by the Ministry of Foreign Affairs in recent times.

The paper proceeds as follows. The first section will introduce the theoretical framework of the paper, explaining the realist conception of the state as a unitary actor. At the same time it will put into context the evolution of China's foreign policymaking over the past decades, a process that has become increasingly complex, while also presenting a brief literature review on the South China Sea conflict. The second section will analyze the impact of the Chinese political actors mentioned above on the conflict. Finally, the conclusion section will present the main results obtained by the paper and suggest new avenues for future studies.

KEYWORDS

South China Sea; new political actors; territorial disputes; realism; unitary state.

Nota de agradecimiento:

Parte de los datos expuestos en el presente artículo fueron recogidos para la elaboración del Trabajo Fin de Máster del Máster en Estudios Chinos de la Universidad Pompeu Fabra. El trabajo fue supervisado por el profesor Pablo Pareja Alcaraz, a quien el autor agradece su supervisión y ayuda durante la elaboración de dicho manuscrito.



Introducción

El conflicto del Mar de la China Meridional es una disputa de carácter territorial y marítimo en la que distintos estados de Asia Oriental y el Sudeste Asiático¹ afirman ser los poseedores legítimos de la soberanía sobre una parte o la totalidad de las más de doscientas islas, arrecifes y rocas que en su mayoría se agrupan en torno a los archipiélagos de las Islas Spratly y las Islas Paracelso.

En las reivindicaciones territoriales de China en la zona convergen tanto el elemento clave del orgullo nacional como las cuestiones materiales. Para China, que es la primera potencia pesquera mundial, y que en 2018 representaba el 35% de la producción mundial de pescado (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020, p. 2), el Mar de la China Meridional es una zona clave, en tanto el 55% de los barcos de pesca marina a nivel mundial se encuentran en ella (Bartley, 2016). El control del Mar de la China Meridional también permitiría a Beijing una amplia libertad de maniobra en la zona, mientras que el no disponer de ella dificultaría en buena medida sus movimientos en un entorno marítimo repleto de islas (Bateman, 2009, p. 240). Finalmente, China tampoco está dispuesta a ceder en sus reivindicaciones en el Mar de la China Meridional debido al cuestionamiento que ello supondría a sus reivindicaciones sobre las Islas Diaoyu/Senkaku y sobre la soberanía de Taiwán.

En tanto es evidente que China no abandonará sus reivindicaciones en el Mar de la China Meridional, un amplio número de actores intenta influir, ya sea directa o indirectamente, en el desarrollo de la disputa. Una disputa que requiere un estudio pormenorizado, en tanto es una fuente habitual de tensiones en la región. De hecho, aunque las publicaciones académicas sobre ella se remontan a la década de los setenta, hay una llamativa carencia de estudios que profundicen en el conflicto desde la perspectiva propuesta por este artículo: el impacto de los distintos actores políticos chinos en el comportamiento chino en el conflicto. Expertos en el tema como Michael D. Swaine (2012a, 2012b) y Linda Jakobson (2016, 2014a, 2014b, 2010), cuyos trabajos son citados a lo largo del artículo, han analizado la influencia de dichos actores en la formulación e implementación de políticas chinas, pero sin centrarse exclusivamente en el Mar de la China Meridional, que es el caso de estudio del presente artículo.

El presente trabajo analizará el impacto en el conflicto del Mar de la China Meridional de todos aquellos actores políticos chinos que intentan ejercer algún tipo de influencia en la disputa: los órganos de liderazgo del Partido Comunista de China, el Estado, el Ejército Popular de Liberación, los gobiernos provinciales y locales, las empresas comerciales y la opinión pública.

Este enfoque no sólo proporcionará un mejor conocimiento del comportamiento de China en un conflicto del que no se espera una resolución a corto o medio plazo. También permitirá testar la validez del concepto realista de estado unitario en un país que, a priori, podría parecer favorable a dicha propuesta teórica, en tanto está regido por un régimen socialista de partido único. En este sentido, tal y como se podrá ver a lo largo del artículo, los actores políticos analizados presentan en ocasiones intereses divergentes, lo que les lleva a ejercer una influencia contrapuesta que llega a afectar al modo en que *China* como conjunto reacciona al conflicto.

¹ Junto a los gobiernos de Beijing y Taipéi, los estados de Vietnam, Tailandia, Filipinas, Indonesia, Malasia, Camboya, Brunéi y Singapur también mantienen reivindicaciones territoriales en la zona.

El artículo se estructura de la siguiente forma. El primer epígrafe desarrollará el marco teórico del artículo, explicando el concepto realista del estado como actor unitario. Además, pondrá en contexto la evolución de la formulación de la política exterior china durante las últimas décadas, proceso que ha ido adquiriendo una creciente complejidad, y presentará el estado de la cuestión del estudio sobre el conflicto del Mar de la China Meridional. El segundo epígrafe analizará el impacto en el conflicto de los distintos actores políticos chinos anteriormente mencionados: los órganos de liderazgo del Partido Comunista de China, el Estado, el Ejército Popular de Liberación, los gobiernos provinciales y locales, las empresas comerciales y la opinión pública. Finalmente, la conclusión presentará de manera sucinta los principales resultados obtenidos por el artículo, sugiriendo nuevos enfoques para futuros estudios.

I. Realismo, complejidad política y estudio del conflicto

Este apartado desarrollará el marco teórico del artículo, presentando el concepto realista de estado unitario, y exponiendo la creciente complejidad de la formulación de la política exterior china desde la implantación de la política de Reforma y Apertura por Deng Xiaoping en 1978. Además, también presentará el estado de la cuestión sobre el conflicto del Mar de la China Meridional.

I.1. El estado como actor unitario

Uno de los mayores atractivos del paradigma realista de las Relaciones Internacionales es, sin lugar a dudas, la simplificación teórica con la que son presentados algunos conceptos que podrían contener realidades mucho más complejas: anarquía, poder y, evidentemente, estado. La consideración del estado como un actor unitario, racional y homogéneo facilita metodológicamente la operacionalización de conceptos como interés nacional y comportamiento estatal, así como las interacciones de dichos estados con otras entidades políticas similares.

Hans Morgenthau, el máximo exponente del realismo clásico, se expresó en los siguientes términos sobre la conveniencia teórica de considerar al estado como un actor unitario y racional, regido por los cálculos del estadista político determinados por las condiciones del momento:

“Nos ponemos en la posición de un estadista que debe afrontar un cierto problema de política exterior bajo ciertas circunstancias, y nos preguntamos cuáles son las alternativas racionales que dicho estadista podría escoger para hacer frente a este problema bajo estas circunstancias (suponiendo siempre que actúa de manera racional), y cuál de estas alternativas racionales, actuando bajo estas circunstancias, es probable que este estadista particular escoja” (Morgenthau, 1997 [1966], p. 5).

○ en otras palabras, se asume que el estado, regido por un responsable político o estadista, se relaciona con el exterior como si de una unidad integrada se tratara, teniendo una



política específica y consistente sobre un asunto en cuestión (Viotti y Kauppi, 2012, p. 39). John Mearsheimer, uno de los grandes referentes de la escuela neorrealista, va más allá, y argumenta:

“El comportamiento de las grandes potencias se ve influenciado principalmente por su ambiente externo, no por sus características internas. La estructura del sistema internacional, con la que todos los estados deben lidiar, en gran medida da forma a la política exterior de éstos” (Mearsheimer, 2001, p. 17).

Es decir, en tanto el estado es una entidad política unitaria, su comportamiento internacional se verá afectado por su posición en el —anárquico— sistema internacional, y no por su composición interna y la relación dialéctica entre actores políticos con intereses contrapuestos situados dentro de un mismo país.

El concepto del estado como actor unitario se hace imprescindible para otras perspectivas dentro del campo de las Relaciones Internacionales, incluyendo la teoría de juegos y, muy especialmente, la teoría de la elección racional. Bajo esta última aproximación teórica, los estados son vistos como actores unitarios con preferencias sobre los distintos resultados posibles, actuando de manera racional en base a la información disponible para maximizar dichas preferencias (Kydd, 2010, p. 429). No es de extrañar que, dada su conveniencia teórica, el concepto del estado como actor unitario esté, junto con la teoría de la elección racional, en la base de algunos de los temas de análisis más recurrentes de la disciplina, incluyendo el equilibrio de poder y la disuasión. Miles Kahler (1998) ha llegado a afirmar que “los actores unitarios son una suposición útil hasta que se demuestra poco realista” (p. 940). El presente artículo pretende contribuir a esa demostración, analizando hasta qué punto la consideración de China como estado unitario en un conflicto territorial tan sensible como el Mar de la China Meridional ha perdido su realismo. La creciente complejidad en la formulación de la política exterior china durante las últimas cuatro décadas apunta, sin lugar a dudas, a esa conclusión.

1.2. La formulación de la política exterior china: un proceso de creciente complejidad

Si bien es cierto que el Partido Comunista de China sigue teniendo el papel clave en la formulación de la política exterior china, ésta ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas hasta tal punto que ya no parecen aplicables las aseveraciones de Hans Morgenthau y John Mearsheimer presentadas en el anterior subepígrafe. Así, y en un claro contraste con el liderazgo absoluto de Mao Zedong en el proceso de toma de decisiones hasta 1976, con la llegada al poder de Deng Xiaoping en 1978 se hizo visible la apuesta por un tipo de liderazgo más orientado al consenso a través de la fórmula del *liderazgo colectivo*. Si bien este principio podría haber sido revertido en parte por Xi Jinping, dada la cada vez mayor concentración de poder en torno a la figura del Secretario General del Partido Comunista de China (Stenslie y Chen, 2016, p. 124), los dirigentes chinos posteriores a Deng Xiaoping disponen de menor autoridad absoluta. Esto se debe a que ya no poseen la legitimidad revolucionaria de la que sí dispusieron tanto él como Mao, lo que también podría llegar a dificultarles su control sobre el Ejército Popular de Liberación (Yun, 2013, p. 4), que como se verá más adelante continúa gozando de una importante autonomía, independientemente

de que sus acciones pudieran tener consecuencias no deseadas en la política exterior de China.

De forma paralela a la instauración del liderazgo colectivo, en las últimas décadas también se ha producido un aumento del número de actores políticos chinos con capacidad de influir en la formulación de la política exterior de su país, como consecuencia directa de la mayor complejidad económica y social del país. De este modo, si hasta finales de los años ochenta y principios de los noventa los actores a tener en cuenta en el conflicto del Mar de la China Meridional eran de manera casi exclusiva el Partido Estado y el ejército (Wu y Bueno de Mesquita, 1994, pp. 400-401), la situación ha cambiado en gran medida desde entonces. Y lo que es más importante, aunque dichos actores tienen en ocasiones objetivos contrapuestos, no pueden ser ignorados por el poder político, en tanto el Partido Comunista de China depende de ellos para mantener tanto la estabilidad política como el crecimiento económico. Y es precisamente la imposibilidad de ignorarlos lo que deja la puerta abierta, en opinión de Linda Jakobson (2014a, pp. 8-9), a que dichos actores presionen e intenten influir para que la política exterior china sea acorde a sus propios intereses y puntos de vista.

Esta tendencia es también observable en el caso de las disputas territoriales del Mar de la China Meridional, que ha acabado adquiriendo la suficiente importancia como para ser objeto de atención de actores de muy diversa índole, ya sea por sus significaciones ideológicas, los recursos energéticos que alberga o, directamente, porque la renuncia a defender su soberanía por parte del poder político podría hacer peligrar la supervivencia de éste. De hecho, China está experimentando un creciente clima de nacionalismo popular que, ante un país cada vez más poderoso, percibe en la defensa firme de sus reivindicaciones territoriales y marítimas el camino más idóneo de resarcirse de las afrentas propias del todavía no olvidado siglo de humillación (1839-1949). Una visión que ha sido compartida por todos los líderes chinos que han estado al frente de la República Popular de China desde 1949, tal y como pudo presenciar en primera persona Henry Kissinger (2015) durante las décadas posteriores a su primera visita al país en 1971, siendo testigo de la determinación de éstos por preservar la independencia y soberanía del país a toda costa, incluso si eso supusiera tener que sacrificar la buena marcha de las relaciones con Estados Unidos. Desafortunadamente, a pesar de su importancia, el conflicto del Mar de la China Meridional apenas ha sido estudiado desde la perspectiva adoptada por el presente artículo.

1.3. El conflicto del Mar de la China Meridional: estado de la cuestión

Al ser un motivo habitual de tensiones en la región, el conflicto del Mar de la China Meridional ha sido analizado de manera frecuente durante las últimas décadas. Ya en la década de los setenta y los ochenta comienzan a surgir los primeros trabajos, centrados en la respuesta china frente a la disputa territorial (Lo, 1989; Borrow, Chan y Kringen, 1979; Lee, 1977). No obstante, estas publicaciones centraban principalmente su atención en las posibilidades de que China recurriera a la fuerza para hacer valer sus reivindicaciones, sin llegar a analizar en profundidad el proceso de toma de decisiones que da lugar a dichas respuestas, así como los posibles actores involucrados. Publicaciones académicas más recientes (Storey y Lin, 2016; Hayton, 2014; Bateman y Emmer, 2009) también experimentan esta carencia, incidiendo en el desarrollo histórico del conflicto, sus implicaciones regionales y la actitud de los distintos estados litigantes, pero sin abordar el impacto de diversos actores internos en la respuesta china.



Hay que remontarse a la década de los noventa para encontrar el único trabajo (Wu y Bueno de Mesquita, 1994) que, centrándose de manera exclusiva en el conflicto del Mar de la China Meridional, analiza el impacto diferenciado de los distintos actores políticos chinos. Desafortunadamente el trabajo ha quedado obsoleto ya que, tal y como se ha explicado en el anterior subepígrafe, durante los últimos años se ha producido una creciente fragmentación en el número de actores con capacidad de influir en la política exterior china.

No obstante, es posible encontrar algunas publicaciones que, si bien no se centran exclusivamente en la disputa que aborda el presente artículo, sí que versan sobre los cambios experimentados por la política exterior china durante las últimas décadas, y que son de inestimable ayuda para este trabajo. Así, Jean Pierre Cabestan (2009) estudia el proceso de toma de decisiones de China en política exterior y de seguridad durante el gobierno de Hu Jintao, mientras que Yun Sun (2013) realiza un enfoque similar centrándose en las políticas de seguridad nacional. Por su parte, Michael D. Swaine (2012) analiza la influencia del Ejército Popular de Liberación en la formulación de la política interior y exterior de China. Finalmente, Linda Jakobson —quien podría ser considerada como la mayor experta en la influencia de los actores chinos en el proceso de toma de decisiones de Beijing— también realiza un exhaustivo estudio sobre el impacto de dichos actores en la política exterior china, aunque con aportaciones que no se centran exclusivamente en el Mar de la China Meridional, en tanto también se extienden al Mar de la China Oriental y Taiwán (Jakobson y Knox, 2010; Jakobson, 2014; Jakobson y Manuel, 2016).

En resumidas cuentas, las publicaciones académicas hasta ahora se han centrado o bien exclusivamente en el conflicto del Mar de la China Meridional, aunque sin abordarlo desde la perspectiva del impacto que diversos actores chinos pudieran tener en la respuesta china, o bien analizando dichos actores, pero tan sólo de una manera genérica y sin centrarse exclusivamente en la disputa que estamos tratando. El presente trabajo pretende suplir esta laguna, realizando un estudio del impacto del creciente número de actores políticos chinos en el comportamiento de su país frente al conflicto, y además hacerlo testando la validez teórica de un concepto tan extendido en las Relaciones Internacionales como es el del estado como actor unitario.

2. Actores políticos chinos en el conflicto del Mar de la China Meridional

Este apartado analizará el impacto de los actores políticos chinos con capacidad de influir en la respuesta china al conflicto del Mar de la China Meridional. Estos actores son los órganos de liderazgo del Partido Comunista de China, el Estado, el Ejército Popular de Liberación, los gobiernos provinciales y locales, las empresas comerciales y la opinión pública.

2.1. Órganos de liderazgo del Partido Comunista de China: el actor político clave

Dada la naturaleza del régimen político chino, el Partido Comunista de China ejerce indudablemente el papel de liderazgo central en las cuestiones de política exterior, estando concentrada en el Comité Permanente del Politburó la autoridad más importante de toma de decisiones. Con su presencia en dicho órgano, el Secretario General del Partido Comunista de China (Xi Jinping), que también preside la Comisión Militar Central y la República Popular de China, puede ejercer un

papel predominante sobre las decisiones en materia de política exterior y de seguridad (Cabestan, 2009, pp. 67-70). Actuaría de este modo como un *primus inter pares* cuya autoridad, aunque limitada bajo la fórmula del *liderazgo colectivo*, parece haber aumentado todavía más desde la llegada al poder de Xi Jinping.

Por consiguiente, el Secretario General del Partido Comunista de China, Xi Jinping, sería el actor principal en la elaboración de la política exterior china en el conflicto del Mar de la China Meridional. Pero aun así su autoridad no es absoluta: al ser arriesgado para un líder político el asumir todas las responsabilidades ante una determinada decisión de carácter crítico, asuntos de importancia estratégica como el que estamos tratando son debatidos ampliamente dentro del Comité Permanente del Politburó, con la finalidad de que las decisiones sean adoptadas por consenso. El consenso es útil para tener más puntos de vista en consideración y, de paso, aportar mayor legitimidad a la decisión final, que contaría con un apoyo más amplio. Así, “cuanto más importante es la cuestión, mayor lo es la discusión” (Yun, 2013, p. 6).

Si llegara a producirse una crisis de carácter político militar, algo habitual en este conflicto —si bien de baja intensidad—, el Comité Permanente del Politburó tendría una importancia determinante. El Secretario General del Partido Comunista de China lo convocaría en una reunión ampliada a la que también invitaría a líderes políticos y militares relevantes, a asesores de confianza e incluso a los dos vicepresidentes de la Comisión Militar Central, con la intención de analizar las características y alcance de la crisis, los peligros que supone y posibles soluciones (Swaine, 2012b, p. 10). Por tanto, a pesar de la preponderancia del Secretario General del Partido Comunista de China por encima del resto de integrantes del Comité Permanente del Politburó, este órgano es un actor político clave en el conflicto del Mar de la China Meridional.

La complejidad en la toma de decisiones en el Comité Permanente del Politburó en caso de conflicto aumenta todavía más con la participación de expertos y asesores chinos en materia de política exterior en reuniones ampliadas de dicho órgano. Su influencia sobre los máximos líderes chinos no es algo reciente. Ya en el año 2001, el Secretario General Jiang Zemin tuvo muy en cuenta los postulados de Xiong Guangkai durante el Incidente EP-3² (Swaine, 2012b, p. 6). Este general, a cargo de la inteligencia militar y los asuntos exteriores influyó durante más de una década en las valoraciones que los líderes chinos hacían sobre su política exterior y de seguridad, especialmente en lo concerniente a las relaciones entre China y EEUU (Mulvenon, 2006, p. 1). La participación e influencia de asesores se ve favorecida por un modelo de toma de decisiones que confiere importancia a la obtención de información y puntos de vista procedentes de distintas fuentes, lo que no obstante unido a la deliberación y formulación de respuestas a través del consenso puede impedir en ocasiones la elaboración de una respuesta rápida.

Ciertamente, el reforzamiento de la figura del Secretario General desde la llegada de Xi Jinping no está exento de riesgos: en el caso de suceder algún error de carácter político, las responsabilidades podrían ser achacadas a él. Aunque, por otro lado, el fortalecimiento de su autoridad también podría ser una respuesta a la relativa lentitud en el proceso de toma

² El Incidente EP-3 es como se conoce la colisión que se produjo sobre el Mar de la China Meridional en abril de 2001 entre un avión de reconocimiento estadounidense EP-3 y un caza F-8 del Ejército Popular de Liberación, cuyo piloto murió. Por su parte, los veinticuatro miembros de la tripulación del avión de reconocimiento estadounidense aterrizaron de emergencia en la isla china de Hainan y fueron detenidos durante once días (Kan et al., 2001, p. 1).



de decisiones en las más altas instancias del Partido Comunista de China, permitiendo una formulación de políticas mucho más personalistas, hasta el punto de que sus designios tengan un papel esencial en la formulación de la política exterior china. Unos designios que en el caso de Xi Jinping favorecerían una actitud más asertiva de China, y que se manifestarían en la intervención en 2012 de buques chinos frente a buques filipinos en defensa de pescadores chinos que faenaban en el Bajo de Masinloc, así como el despliegue de la plataforma petrolífera HYSY-981 por parte de China en aguas cercanas a las Islas Paracelso, que Vietnam reclama como pertenecientes a su zona económica (Li, 2016, pp. 57-58).

Pero el poder del Secretario General del Partido Comunista de China y del Comité Permanente del Politburó dista de ser absoluto. Las actuaciones de un amplio abanico de actores tienen un impacto lo suficientemente importante como para difuminar en ocasiones la política exterior china en el conflicto del Mar de la China Meridional, limitando su margen de maniobra. Así, Xi Jinping no puede denunciar acciones de actores como el Ejército Popular de Liberación, los gobiernos locales o las compañías comerciales que hayan sido llevadas a cabo en nombre de la salvaguarda de la soberanía de China, independientemente de que choquen contra los deseos de los máximos líderes chinos y entorpezcan su formulación de la política exterior, porque ello sería visto públicamente como una muestra de debilidad. Los distintos actores que intervienen en el Mar de la China Meridional son conscientes de ello, por lo que invocando los intereses nacionales de China actúan en ocasiones en beneficio propio (buscando ganancias comerciales, asegurar la financiación gubernamental o alcanzar prestigio político), complicando con ello la política exterior del país (Jakobson, 2014b).

2.2. El Estado: influencia con limitaciones

Dada la supremacía del Partido Comunista de China en el régimen político chino, el Estado dispone de una capacidad de influencia limitada en el conflicto. A pesar de que el Ministerio de Asuntos Exteriores es responsable de la política exterior más rutinaria, sus competencias no son suficientes como para ocuparse de las grandes decisiones, que quedan reservadas a los principales órganos de dirección del Partido Comunista de China anteriormente mencionados. Por tanto, su tarea principal recae en la gestión de las relaciones diplomáticas de China con otros países y organizaciones internacionales (Cabestan, 2009, p. 82). Pero aun así, el Ministerio de Asuntos Exteriores puede ejercer influencia propia e incluso mantener una postura diferenciada.

De hecho, el Ministerio de Asuntos Exteriores se ha mostrado como un actor a tener en cuenta en las disputas del Mar de la China Meridional, defendiendo un enfoque moderado, reiterando las intenciones pacíficas de China y destacando el papel de las negociaciones como el mejor medio para solucionar los conflictos, llegando incluso a criticar veladamente editoriales del diario chino *Global Times* que defendían una postura más severa. Se trata por tanto de un actor que ha defendido una aproximación al conflicto comedida. Como consecuencia, ha sido en ocasiones acusado de fomentar una política débil. Frente a ello, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha argumentado que la política exterior del país debería ir encaminada a favorecer el objetivo doméstico de alcanzar una mayor prosperidad, frente a unas demandas internas de mostrar una actitud más severa que podrían conducir a un aumento de las tensiones en la región (Li, 2016, p. 53).

De hecho, tal y como se verá más adelante, las demandas internas por parte de ciudadanos e internautas para que China adopte una postura más dura frente al conflicto se han ido incrementando con el paso del tiempo, llegando incluso a condicionar en ocasiones la formulación de políticas por parte de los máximos líderes chinos. El propio gobierno chino, incluyendo al Ministerio de Asuntos Exteriores, ha acabado haciendo propias algunas de estas demandas en detrimento de su anterior postura más comedida, dando lugar a lo que en los últimos años se ha conocido como *Wolf Warrior Diplomacy*. El endurecimiento del discurso del Ministerio de Asuntos Exteriores chino en comparación con el de incidentes previos se hizo manifiesto en abril del 2020, con su respuesta al supuesto hundimiento de un pesquero vietnamita por un barco guardacostas chino cerca de las Islas Paracelso, argumentando que las reivindicaciones territoriales vietnamitas sobre el terreno eran ilegales (Zhu, 2020).

En cualquier caso, la aproximación prudente del Ministerio de Asuntos Exteriores (al menos con anterioridad a la aparición de la *Wolf Warrior Diplomacy*) al conflicto no siempre se tradujo a su vez en una formulación de políticas moderadas hacia él. A pesar de que el ministerio tiene un importante papel en las disputas del Mar de la China Meridional, su principal labor es la de coordinación e implementación de políticas, no su elaboración. De hecho, se ha llegado a afirmar que “los ministros son meramente gestores. Ellos no elaboran la política, la implementan” (Jakobson y Knox, 2010, p. 8). Así, si bien el Ministerio de Asuntos Exteriores debiera en teoría ser tenido en consideración para cualquier acción que los distintos actores involucrados en el conflicto pudieran emprender, esto no siempre sucede. En ocasiones, incluso se llega a contradecir la voluntad del ministerio de adoptar una postura prudente: algunos miembros del Politburó o los dos vicepresidentes de la Comisión Militar Central suelen preferir una actitud más dura, ante lo cual el Ministerio de Asuntos Exteriores no puede hacer nada, en tanto ambos organismos le superan en rango dentro del régimen político chino (Xue y Xu, 2015). La impotencia del Ministerio de Asuntos Exteriores también quedó de manifiesto cuando en 2012 el Ministerio de Seguridad Pública decidió emitir nuevos pasaportes que incluían a las islas en disputa como parte del territorio chino, generando protestas en los países vecinos y la *furia* de Yang Jiechi, por aquel entonces Ministro de Asuntos Exteriores chino, que no había sido consultado y no pudo hacer nada por evitarlo (Jakobson, 2016, p. 141).

2.3. El Ejército Popular de Liberación: una influencia múltiple, aunque decreciente

El Ejército Popular de Liberación percibe el conflicto del Mar de la China Meridional como un asunto propio, ya que es el actor que ha defendido durante más tiempo y con mayor contundencia los que considera que son los derechos de China en la zona, y ha tenido un papel protagonista en las acciones más asertivas adoptadas por el gobierno chino en los últimos años. El Ejército Popular de Liberación ha sido capaz de influir directamente en el desarrollo de los acontecimientos a través de su participación en la Comisión Militar Central, a través de su autonomía operativa, y a través de la participación de sus miembros en medios de comunicación.

La influencia del ejército a través de los canales oficiales se limita principalmente a ofrecer detalles de carácter operacional y organizativo, aunque sin tener la capacidad de determinar o decidir las políticas que va a adoptar China. La Comisión Militar Central, es la vía más importante de la que dispone el ejército para ejercer su influencia por los canales establecidos (Lawrence



y Martin, 2013, p. 25). Está integrada por once miembros, y es el órgano del Partido Comunista de China que supervisa las cuestiones militares y de defensa, permitiendo la comunicación entre el ejército y el Comité Permanente del Politburó en tanto está presidida por el Secretario General del Partido Comunista de China. Y si bien el papel de la Comisión Militar Central en política exterior ha disminuido desde los años noventa, continúa teniendo influencia en crisis internacionales de carácter militar, como sucedió con el Incidente EP-3 (Cabestan, 2009, p. 72). El ejército también tiene un papel importante a la hora de hacer comprender a los líderes chinos el entorno estratégico y de seguridad. Esto incluye informar al Comité Permanente del Politburó sobre los riesgos de la realización de operaciones militares, ofrecer consejos sobre cómo llevar éstas a cabo una vez que han sido autorizadas por el poder político, y aconsejar sobre los recursos necesarios para su realización (Yung, 2015, p. 296).

La limitada influencia del Ejército Popular de Liberación en materia de toma de decisiones a través de los canales oficiales se ve compensada por la autonomía operativa de la que dispone para decidir cómo se implementan finalmente las órdenes recibidas, y la capacidad de llevar a cabo acciones por su propia cuenta. Dichas acciones podrían venir marcadas por los propios intereses del Ejército Popular de Liberación, que tiende a exagerar las tensiones en materia de disputas marítimas para así recibir financiación para nuevos buques y aeronaves, un comportamiento que se ve facilitado por la débil coordinación política que desde los altos dirigentes chinos se hace con las acciones rutinarias del ejército (Jakobson y Manuel, 2016, p. 106). De hecho, la coordinación del ejército con los líderes políticos, la burocracia central y el resto de actores marítimos es en ocasiones “problemática” (Lampton, 2015, p. 764).

En tanto la Comisión Militar Central tiene dentro de la estructura de la República Popular de China el mismo rango que el Consejo de Estado (donde se encuentran los distintos ministerios estatales), el Ministerio de Asuntos Exteriores no tiene un rango burocrático mayor al del ejército, por lo que no puede condicionar sus actuaciones por mucho que éstas tengan consecuencias negativas sobre la política exterior china. (Swaine, 2012a, pp. 12-16). Esto reforzaría aún más la capacidad del Ejército Popular de Liberación de influir como actor en el conflicto. Ejemplos de ello serían las maniobras militares asertivas en el año 2009 contra el barco de reconocimiento estadounidense *Impeccable*, que estuvieron cerca de provocar una colisión (Jakobson y Knox, 2010, p. 16), o ya más atrás en el tiempo, los choques militares entre Vietnam y China en los años 1974 y 1988 en las Islas Paracelso y Spratly respectivamente (Swaine, 2012b, p. 7).

Finalmente, el Ejército Popular de Liberación dispone de los medios de comunicación como herramienta para presentar sus puntos de vista a la opinión pública, afirmando que las islas en disputa representan un “interés nacional central” de la República Popular de China (Cheng, 2010, p. 4). En ocasiones es habitual que oficiales uniformados del Ejército Popular de Liberación conocidos como *halcones* acudan a medios de comunicación para aportar su punto de vista sobre acontecimientos recientes desde un punto de vista nacionalista. Un ejemplo de ello es el contraalmirante Zhang Zhaozhong, que en el año 2013 hizo un llamamiento a bloquear los puestos avanzados de Filipinas en las Islas Spratly (Chubb, 2013, p. 6). Por su parte, en 2018 el general retirado Luo Yuan llamó a bombardear “uno o dos” portaaviones estadounidenses en el Mar de la China Meridional para minar la moral del gran rival estratégico de China (Baptista, 2020).

Y si bien es cierto que estos comentarios no tienen un papel fundamental en la formulación de políticas en tanto suelen publicarse o realizarse como respuesta a eventos recientes y al desarrollo de los acontecimientos, y no de forma continua para dirigir la toma de decisiones hacia un determinado objetivo (Fravel, 2015, p. 263), su influencia sobre la política exterior de China no debería subestimarse dada su capacidad de moldear la opinión pública, que como se verá más adelante ejerce una influencia importante sobre las decisiones políticas. De este modo, las publicaciones del ejército durante el incidente EP-3, afirmando que la aeronave estadounidense había virado hacia el caza chino y provocado el impacto, generaron una sensación de rabia en la opinión pública y podrían haber afectado a las primeras declaraciones del Ministerio de Asuntos Exteriores (Swaine, 2012b, p. 12).

2.4. Gobiernos provinciales y locales: una actitud variable ante el conflicto

Los órganos de gobierno a nivel central mencionados con anterioridad, pertenezcan al Partido Comunista de China o al Estado, ya no son los únicos actores oficiales que junto al ejército determinan el comportamiento chino en el conflicto. Como consecuencia de la descentralización experimentada en las últimas décadas a raíz del proceso de reforma y apertura, se ha producido un empoderamiento de los gobiernos provinciales y locales, que se han convertido en actores con capacidad de influencia. Ésta se ve favorecida además por el rango de quienes están al frente de dichos gobiernos: los líderes provinciales tienen al menos el mismo rango burocrático que los distintos ministros del gobierno, e incluso seis secretarios provinciales del Partido Comunista de China son miembros del Politburó y tienen mayor rango que el Consejero de Estado a cargo de la política exterior.

La autonomía de los gobiernos locales y provinciales en materia de política exterior es tal que sus acciones no siempre van necesariamente encaminadas en el mismo sentido, en tanto compaginan la exaltación de las reivindicaciones territoriales de China con la cooperación con otras regiones y ciudades de países vecinos. Y en ocasiones consiguen que sus demandas sean escuchadas por el gobierno central. Así sucedió con la ciudad de Sansha, en la Isla Woody (Islas Parcelso). Siendo reclamada la isla también por Vietnam, este país aprobó en el año 2012 una ley marítima que la declaraba bajo su jurisdicción, por lo que en respuesta el gobierno chino escuchó las demandas de Hainan de ascender la ciudad de Sansha de nivel de condado a nivel de prefectura, en un intento además de potenciar el turismo en la zona y animar a los pescadores a faenar dentro de las aguas en disputa (Jakobson, 2014a, p. 34).

La actitud asertiva mostrada en ocasiones por los gobiernos provinciales y locales también es compaginada con el papel constructivo de cara al establecimiento y mantenimiento de relaciones con otras ciudades y autoridades extranjeras. De hecho, desde la época de Hu Jintao se ha animado a las localidades chinas a contribuir a la internacionalización del país, lo cual ha sido aprovechado especialmente por provincias como Guangdong y Guangxi, que mantienen fuertes lazos con países del Sudeste Asiático. Dichos lazos incluyen, obviamente, relaciones económicas, que gracias a la búsqueda de una prosperidad común pueden ayudar a suavizar las tensiones de China con países vecinos surgidas por el conflicto territorial. Ejemplo de ello es el corredor económico entre Nanning y Singapur, que además de estas dos ciudades también conectaría Guangzhou, Hong Kong, Kuala Lumpur, Bangkok, Phnom Penh, Ciudad de Ho Chi Minh, Vientián



y Hanoi (Aneja, 2015). De este modo, las acciones asertivas de algunos gobiernos provinciales y locales contrastarían con la postura más conciliatoria de otros. Una contraposición de políticas que, paradójicamente en este caso, no socavaría la política exterior de China, sino más bien al contrario. Así, China podría mantener una imagen más amable y la cooperación con sus vecinos sin tener que alterar por ello la defensa asertiva de sus reivindicaciones territoriales, pudiendo de este modo el Partido Comunista de China hacer compatible la legitimación de su poder tanto por la vía económica (crecimiento y desarrollo favorecido por la cooperación regional) como por la vía nacionalista (haciendo una defensa clara de sus reivindicaciones territoriales).

2.5. Empresas comerciales: a la búsqueda del rédito económico

Las petroleras estatales son, sin lugar a dudas, las empresas comerciales con mayor capacidad de influencia, debido a las ingentes necesidades energéticas de China, y a la posibilidad de que en el Mar de la China Meridional pudiera haber importantes reservas de energía. Las posibles reservas de energía en el Mar de la China Meridional varían desde las estimaciones estadounidenses de once mil millones de barriles de petróleo y ciento noventa billones de pies cúbicos a las estimaciones chinas de ciento veinticinco mil millones de barriles de petróleo y quinientos billones de pies cúbicos de gas natural, realizadas estas últimas por la empresa petrolera estatal China *National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) (Cole, 2016, pp. 140-141).

El impacto de las empresas petroleras estatales en el conflicto (el cual sería posible en tanto los directivos de éstas forman parte y tienen acceso a los principales órganos del Partido y/o el Estado) no tendría por qué ser siempre, como se podría pensar en un primer momento, en la línea de una política más agresiva de Beijing para así conseguir investigar y explotar los posibles recursos que se encuentran en el Mar de la China Meridional. De hecho, CNOOC ha desempeñado en ocasiones un papel conciliatorio a la hora de cooperar con otros estados vecinos del Sudeste Asiático, por ejemplo, con respecto a las Islas Spratly. Así, en los años 2004 y 2005 llevó a cabo labores de investigación en dichas islas junto con compañías petroleras nacionales de Vietnam (*Vietnam Oil and Gas Corporation*) y Filipinas (*Philippine National Oil Company*), lo que sin duda constituía un punto a favor de la cooperación regional.

Por el contrario, empresas relacionadas con el turismo mantienen una actitud mucho más asertiva, apoyando sin matices las reclamaciones territoriales y marítimas de China. En tanto esperan obtener beneficios de unas hipotéticas Islas Spratly y Paracelso abiertas al turismo chino, éstas suelen apoyar las reivindicaciones de gobiernos locales como el de Hainan (los cuales salen fortalecidos, en tanto sus demandas reciben un mayor apoyo), dispuesto a transformar las Islas Paracelso en un importante destino turístico. De hecho, en abril de 2013 ya viajó un primer grupo de doscientos turistas a dichas islas, dando comienzo a una tendencia que despertaría la ira y la condena del gobierno de Vietnam (An, 2014).

Esta respuesta contradictoria frente al conflicto se ve además favorecida, al igual que en el caso de los gobiernos provinciales y locales, por una práctica recurrente ya desde los predecesores de Xi Jinping: el uso de un lenguaje ambiguo a la hora de elaborar directrices. Así, Xi Jinping ha dejado claro que está a favor de una “respuesta enérgica” cuando la soberanía marítima de China esté amenazada, aunque también resaltando que ello no debería hacer peligrar la estabilidad

regional. No obstante, no se llega a especificar concretamente cómo debería responder China, y cómo podría hacerlo sin amenazar la estabilidad. Por tanto, unos actores pueden afirmar que, siguiendo las palabras de Xi Jinping, están defendiendo con mayor firmeza los derechos territoriales y marítimos de China, mientras que otros pueden alegar que sus acciones más encaminadas a la cooperación con países vecinos están en la línea de no hacer peligrar la estabilidad regional, lo cual les proporciona un margen de maniobra importante (Jakobson y Manuel, 2016, p. 109).

2.6. La opinión pública: la gran valedora del nacionalismo popular

La opinión pública china ha aumentado su capacidad de influencia con la llegada de Internet, y no puede ser ignorada por el gobierno cuando entran en escena las reivindicaciones territoriales. De hecho, el poder político chino mantiene una doble relación con la opinión pública: si bien intenta influir sobre ésta, a veces también ve limitada su capacidad de actuación debido a los puntos de vista de los ciudadanos chinos, especialmente si éstos se ven marcados por un cada vez más creciente nacionalismo.

Los medios de comunicación oficiales son un claro ejemplo de esta dicotomía, viéndose obligados a abordar las disputas territoriales alternando una retórica asertiva y altas dosis de cautela. Por ejemplo, en octubre de 2016 el Diario del Pueblo criticó duramente a Estados Unidos tras la entrada de su buque *USS Decatur* en aguas reclamadas por China en las Islas Paracelso, acusándoles de crear “discordia” y afirmando que ese tipo de acciones acabarán suponiendo “la disminución acelerada de su influencia global” (Xinhua, 2016). Mientras, en junio de ese mismo año, un editorial del Diario del Pueblo afirmaba que las intenciones de EEUU de militarizar el Mar de la China Meridional aumentarían la resolución de China de incrementar las capacidades de defender sus intereses, aunque dejando claro a continuación que la paz “está profundamente implantada en la sangre del pueblo chino” (Chubb, 2016).

Sin embargo, no siempre es fácil calmar los ánimos de los ciudadanos chinos una vez que las disputas territoriales han entrado en escena. Un ejemplo paradigmático se produjo tras la resolución del Tribunal Permanente de Arbitraje de la Haya en julio de 2016, que dio la razón a Filipinas en sus disputas marítimas con China por las Islas Spratly. Una vez hecha pública la decisión del tribunal, ciudadanos chinos se manifestaron frente a varios establecimientos de *Kentucky Fried Chicken* (KFC), mientras que otros rompieron sus *iPhones*, protestando por lo que creían había sido una intromisión de Estados Unidos, que habría instigado a Filipinas a presentar su demanda con la intención de dañar la imagen internacional de China. Algunos ciudadanos chinos también hicieron un llamamiento a boicotear la venta de mangos de Filipinas, un comportamiento que junto con las anteriores acciones contra compañías estadounidenses fue calificado por el Diario del Pueblo como “irracional” (Jiang, 2016).

Por consiguiente, no se trata ya de que el gobierno chino quiera instrumentalizar el nacionalismo, sino de que éste, siendo compartido sinceramente por buena parte de la ciudadanía, llega incluso más allá de lo que a los líderes chinos les gustaría. El crecimiento de la importancia global de China ha supuesto a su vez un aumento del nacionalismo popular. Así, una encuesta del año 2009 elaborada conjuntamente por el *International Herald Leader* y tres importantes proveedores de contenido de Internet en China mostró que al 90,4% de los encuestados le



resultaban insuficientes los esfuerzos de China para promover sus intereses marítimos. Además, cuando se les pidió que identificaran la que consideraban como la mayor amenaza a la seguridad marítima de China, más de una cuarta parte de ellos (26,9%) llegó a culpar a los dirigentes chinos por no prestar la suficiente atención a esta cuestión (Ross y Li, 2016, pp. 249-250).

Por ello, no es de extrañar que los líderes chinos presten especial atención a la opinión pública a la hora de tomar decisiones, ya que dar una imagen débil ante las disputas territoriales podría socavar la legitimidad política del Partido Comunista de China. De hecho, el sentimiento nacionalista es tan fuerte en China que el propio Xi Jinping ha llegado a afirmar que, si el Partido Comunista de China no gestionaba bien los movimientos proindependentistas de Taiwán, podría ser “derrocado” (Zhuang, 2016). Además, la irrupción de pronunciamientos ciudadanos de carácter nacionalista en Internet en contextos de disputas territoriales se da a menudo incluso antes de que los líderes chinos hayan llegado siquiera a considerar una determinada respuesta política, lo que situaría a éstos a la defensiva en el proceso de toma de decisiones (Ross, 2013, p. 197). Por consiguiente, parece evidente que ni siquiera los máximos líderes chinos tienen la capacidad de ir en contra de los sentimientos nacionalistas de la ciudadanía. Tanto es así que la postura más asertiva en política exterior adoptada por China en los últimos años también podría haberse visto propiciada por un afán de complacer dichas demandas domésticas, para así asegurar que el liderazgo del Partido Comunista de China no es cuestionado (Ross, 2013, p. 197).

Conclusión

La República Popular de China es, a menudo, vista como un régimen monolítico a consecuencia del sistema de partido único imperante. Frente a ello, el presente artículo se ha propuesto analizar hasta qué punto esa percepción se cumple en el comportamiento chino en el Mar de la China Meridional, y hacerlo además tomando como referente teórico a desafiar el concepto realista del estado como actor unitario. En primer lugar, porque China parecería, a priori, un caso de estudio favorable para la viabilidad de dicho concepto, en tanto está encuadrada dentro de un régimen político socialista. En segundo lugar, porque la disputa del Mar de la China Meridional es un tema de actualidad sobre el que no se espera una solución a corto o medio plazo, y por tanto el enfoque del artículo se antoja imprescindible para poder comprender mejor futuras acciones de China en el conflicto.

Si bien el concepto del estado como actor unitario hubiera podido ser aplicado, aún con ciertas dificultades, a la China anterior a la política de Reforma y Apertura, los resultados extraídos tras analizar el comportamiento de los principales actores chinos con capacidad de influencia en el conflicto indican que ya no es posible aplicarlo en el caso de estudio del presente artículo. Así, los actores analizados no sólo son capaces de influir en las consideraciones y decisiones de los principales líderes chinos. Sus propias acciones, a menudo inspiradas por motivaciones e intenciones contrapuestas, también hacen que ya no resulte posible hablar de un país que reacciona al conflicto de una manera unitaria y homogénea, a diferencia de las suposiciones teóricas de autores realistas como Hans Morgenthau y John Mearsheimer.

El Comité Permanente del Politburó, y especialmente el Secretario General del Partido

Comunista de China (Xi Jinping), ejercen sin lugar a dudas el papel más importante a la hora de determinar el comportamiento de China frente al conflicto. Tanto es así que los puntos de vista más asertivos del Secretario General se han dejado notar en las acciones de China durante la última década. Aun así, sigue siendo necesario mantener el consenso en la toma de decisiones, lo que sumado a la participación de asesores en materia de política exterior puede dar lugar a una toma de decisiones de relativa lentitud. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha adoptado tradicionalmente una postura más prudente y conciliatoria, llegando a tener encononrazos con otros organismos del Estado que, con su actitud más asertiva, podrían estar actuando en detrimento de la política exterior china.

Por su parte, el Ejército Popular de Liberación tiene una influencia limitada a través de los canales oficiales, pero es capaz de llegar a la opinión pública a través de mensajes de carácter nacionalista en los medios de comunicación, y su autonomía operativa le confiere margen de maniobra para llevar a cabo acciones por su propia cuenta que, a pesar de no haber sido decididas por los líderes chinos, podrían provocar un aumento de las tensiones con los vecinos. Los gobiernos provinciales y locales, al igual que las empresas comerciales, y favorecidos por las directrices ambiguas emanadas desde el poder político, tienen comportamientos contrapuestos en función de sus intereses: mientras que algunos gobiernos y empresas se ven favorecidos por la exaltación de la defensa a ultranza de las reivindicaciones territoriales chinas sobre las islas, otros mantienen una postura más conciliatoria, con vistas a los resultados positivos proporcionados por la cooperación con los países vecinos.

Por último, la opinión pública defiende con vehemencia las reivindicaciones territoriales de China en el Mar de la China Meridional, lo cual es una espada de doble filo para el gobierno, que puede ver limitado su margen de maniobra en situaciones de crisis. De hecho, las presiones ciudadanas podrían estar detrás de la actitud más asertiva mostrada por el Ministerio de Asuntos Exteriores recientemente.

La perspectiva adoptada por el presente artículo, consistente en analizar la respuesta de China en un caso concreto a través de las acciones de sus principales actores, puede aportar nuevos enfoques de cara a futuros estudios sobre su política exterior o incluso interior. Ello permitiría un mayor entendimiento del comportamiento de China, sin necesidad de abordarla como si de un actor unitario se tratase. Además, dado el secretismo que suele rodear el proceso de toma de decisiones dentro de las más altas instancias de poder en China, no son conocidos todos los pormenores que lo rodean, y por tanto se hace necesario un seguimiento que permita conocer nuevas tendencias, o el reforzamiento de las ya existentes, siendo el más importante de ellos el fortalecimiento de la figura del Secretario General desde la llegada de Xi Jinping al poder en 2012. Un evento importante de manera indudable será el 20º Congreso del Partido Comunista de China, cuya celebración está prevista para octubre de 2022, y que de manera inédita podría conceder a Xi Jinping un tercer mandato. Este acontecimiento podría revitalizar todavía más el reforzamiento de la autoridad del Secretario General durante los últimos años, y podría tener implicaciones para el margen de maniobra del que hasta ahora han dispuesto los actores políticos analizados en el presente artículo. Un aspecto que merecerá ser abordado por futuras publicaciones académicas. ●



Referencias

- An, D. (04.09.2014). Vietnam condemns China's new cruise to contested islands. *Thanh Nien News*.
- Aneja, A. (19.09.2015). Lure of Nanning-Singapore Economic corridor could help ease South China Sea tensions. *The Hindu*.
- Baptista, E. (21.07.2020). US, China may 'stumble' into conflict in South China Sea, war game scenarios suggest. *South China Morning Post*.
- Bartley, A. (17.11.2016). The Secret Driver of the South China Sea Disputes: China's Hunger for Fish. *The Diplomat*.
- Bateman, S. (2009). Conclusion: The Prospects for a Cooperative Management Regime. En Bateman, S. y Emmers, R. (Eds.). *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a cooperative management regime* (pp. 236-245). Routledge.
- Bateman, S. y Emmers, R. (2009). *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a cooperative management regime*. Routledge.
- Borrow, D., Chan, S. y Kringen, J. (1979). *Understanding Foreign Policy Decisions: The Chinese Case*. The Free Press.
- Cabestan, J. (2009). China's Foreign and Security policy Decision-making Processes under Hu Jintao. *Journal of Current Chinese Affairs*, 38 (3), 63-97.
- Cheng, L. (2010). China's Midterm Jockeying: Gearing Up for 2012 (Part 3: Military Leaders). *China Leadership Monitor*, 33, 1-17.
- Chubb, A. (2013). Propaganda, Not Policy: Explaining the PLA's "Hawkish Faction" (Part One). *China Brief*, 13, 6-10.
- Chubb, A. (27.06.2016). "The arbitrators will themselves be judged by history": domestic aspects of China's UNCLOS propaganda blitz. *South Sea Conversations*.
- Cole, B. (2016). *China's Quest for Great Power: Ships, Oil, and Foreign Policy*. Naval Institute Press.
- Fravel, M. (2015). The PLA and National Security Decision making: Insights from China's Territorial and Maritime Disputes. En Saunders, P. y Scobell, A. (Eds.). *PLA Influence on China's National Security Policymaking* (pp. 249-273). Stanford Security Studies.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2020). *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action*.
- Hayton, B. (2014). *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*. Yale University Press.
- Jakobson, L. y Knox, D. (2010). New Foreign Policy Actors in China. *Stockholm International Peace Research Institute*, 26, 1-51.
- Jakobson, L. (2014a). *China's unpredictable maritime security actors*. Lowy Institute for International Policy.
- Jakobson, L. (15.11.2014b). China's Xi Jinping is no superman. *The Australian*.
- Jakobson, L. (2016). Domestic Actors and the Fragmentation of China's Foreign Policy. En Ross, R. y Bekkevold, J. (Eds.). *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges* (pp. 137-164). Georgetown University Press.
- Jakobson, L. y Manuel, R. (2016). How are Foreign Policy Decisions Made in China?. *Asia & The Pacific Policy Studies*, 3 (1), 101-110.
- Jiang, J. (20.07.2016). Protests against KFC, Apple iPhones slammed as irrational and disruptive. *People's Daily*.
- Kahler, M. (1998). Rationality in International Relations. *International Organization*, 52 (4), 919-941.
- Kan, S., Best, R., Bolkcom, C., Chapman, R., Cronin, R., Dumbaugh, K., Goldman, S., Manyin, M., Morrison, W., O'Rourke, R. (2001). China-U.S. Aircraft Collision Incident of April 2001: Assessments and Policy Implications. *Congressional Research Service*, 1-38.
- Kissinger, H. (2015). *China*. Debate.
- Kydd, A. (2008). Methodological Individualism and Rational Choice. En Reus-Smit, C. y Snidal, D. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 425-443). Oxford University Press.
- Lampton, D. (2015). Xi Jinping and the National Security Commission: policy coordination and political power. *Journal of Contemporary China*, 24 (95), 759-777.
- Lawrence, S. y Martin, M. (2013). Understanding China's Political System. *Congressional Research Service*.
- Lee, L. (1977). *The People's Republic of China and the South China Sea*. Chopmen Enterprises.
- Li, M. (2016). China Debates the South China Sea Dispute. En Storey, I. y Lin, C. (Eds.). *The South China Sea Dispute: Navigating Diplomatic and Strategic Tensions* (pp. 47-73). ISEAS - Yusof Ishak Institute.
- Lo, C. (1989). *China's Policy Towards Territorial Disputes: The Case of the South China Sea Islands*. Routledge.
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company.
- Morgenthau, H. (1997 [1966]). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Peking University Press.
- Mulvenon, J. (2006). "Ding, Dong, The Witch is Dead!" Foreign Policy and Military Intelligence Assessments after the Retirement of General Xiong Guangkai. *China Leadership Monitor*, 17, 1-19.
- Ross, R. (2013). Chinese Nationalism and the American Response: Sources of Tension and Prospects for Renewed Cooperation. En Rozman, G. (Ed.). *China's Foreign Policy: Who Makes It, and How Is It Made?* (pp. 185-208). Palgrave Macmillan.
- Ross, R. y Li, M. (2016). Xi Jinping and the Challenges to Chinese Security. En Ross, R. y Bekkevold, J. (Eds.). *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges* (pp. 233-263). Georgetown University Press.
- Stig, S. y Gang, C. (2016). Xi Jinping's Grand Strategy: From Vision to Implementation. En Ross, R. y Bekkevold, J. (Eds.).

- China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges* (pp. 117-136). Georgetown University Press.
- Storey, I. y Lin, C. (2016). *The South China Sea Dispute: Navigating Diplomatic and Strategic Tensions*. ISEAS - Yusof Ishak Institute.
- Swaine, M. (2012a). China's Assertive Behavior. Part Three: The Role of the Military in Foreign Policy. *China Leadership Monitor*, 36, 1-23.
- Swaine, M. (2012b). China's Assertive Behavior. Part Four: The Role of the Military in Foreign Crises. *China Leadership Monitor*, 37, 1-13.
- Viotti, P. y Kauppi, M. (2012). *International Relations Theory*. Longman.
- Wu, S. y Bueno de Mesquita, B. (1994). Assessing the Dispute in the South China Sea: A Model of China's Security Decision Making. *International Studies Quarterly*, 38, 379-403.
- Xinhua. (24.10.2016). China nunca permitirá que EEUU campe sin control por mar Meridional de China, dice Diario del Pueblo. *Xinhuanet.com*.
- Xue, L. y Xu, Y. (17.04.2015). The Problems With China's Foreign Policy Bureaucracy. *The Diplomat*.
- Yun, S. (2013). *Chinese National Security Decision-Making: Processes and Challenges*. The Brookings Institution.
- Yung, C. (2015). The PLA Navy Lobby and Its Influence over China's Maritime Sovereignty Policies. En Saunders, P. y Scobell, A. (Eds.). *PLA Influence on China's National Security Policymaking* (pp. 274-299). Stanford Security Studies.
- Zhu, Z. (2020). Interpreting China's "Wolf-Warrior Diplomacy". *PacNet*, 26, 1-2.
- Zhuang, P. (04.11.2016). Xi Jinping warns Communist Party would be "overthrown" if Taiwan's independence push left unchecked. *South China Morning Post*.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

