



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES

LA ACTUACIÓN DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU

IMPLICANCIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE XI JINPING EN
EL ORDEN MUNDIAL

TESIS DE MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

TESISTA

LIC. MARCOS CONTARDO

DIRECTOR DE TESIS

DR. JORGE MALENA

2020

AGRADECIMIENTOS

El 2020 ha sido un año fuera de lo normal para el desarrollo de la vida en general, y para la escritura de esta tesis en particular. Un año que iniciaba prometedor, planificado en sus actividades y con las prioridades asignadas, cambió casi de un momento para el otro.

Esa certidumbre de cálculo medido del calendario quedó obsoleta y no hubo otra alternativa más que hacer lo que hace el GPS cuando equivocamos el camino: recalcular (aunque el proceso no fue tan rápido ni tan mecánico como para evitar la frustración, desesperación y ansiedad). Por suerte para unos, en la búsqueda del nuevo camino, algunas personas tenemos una ventaja sobre el resto: guías. Esas guías toman distintos nombres según su rol, y pueden apoyar, conducir, encaminar, dirigir, aconsejar, enseñar, acompañar.

En este camino de la tesis, mi trabajo ha podido llegar a destino debido a estas guías. A todas ellas les debo un reconocimiento.

En primer lugar, debo reconocer a mi madre y padre, quienes me enseñaron a perseverar y esforzarme por mis objetivos.

A mi hija por enseñarme amor y paciencia en los momentos de más ansiedad y nerviosismo, así como también por decorar mi diario de tesis con sus dibujos. A mi compañera de vida por apoyarme incondicionalmente desde lo afectivo (lo que bien podría traducir como soportar mis humores), aconsejarme en lo académico y ayudarme a ser mejor desde todo punto de vista.

Al Instituto de Relaciones Internacionales, por la excelencia en la enseñanza y el compromiso puesto al servicio de quienes hemos cursado estudios de posgrado.

A mi director de tesis, a quien respeto y admiro aún más que antes de iniciar esta tesis. Como es sabido, las experiencias e historias sobre los directores de tesis suelen ser muy diversas (y hasta imborrables, en todos los sentidos) para los tesisistas. Mi experiencia con el Dr. Malena ha sido excepcional. Para todos (como también para mí) es conocida su trayectoria y sus saberes

sobre sinología. Sin embargo desconocía su faceta de director. Para mi suerte (y envidia de muchos/as tesistas), encontré una persona que desde el primer momento me encaminó hacia mis objetivos, me apoyó, aconsejó y enseñó en ese proceso. Con una predisposición y rapidez admirable, revisó minuciosamente los capítulos haciéndome sugerencias y correcciones. A él y su labor, un gracias eterno.

Y llegué al final del año con una tesis concluida y muchos agradecimientos. Al inicio del 2020, el camino se vislumbraba difícil, pero gracias a todas estas personas, el recorrido se hizo más fácil y placentero.

ÍNDICE

ÍNDICE	3
INTRODUCCIÓN	5
El objeto de estudio	7
Estructura de la tesis	8
CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO	10
Introducción	10
Aproximación al orden mundial desde la teoría crítica.	11
El orden mundial como estructura histórica	14
Estrategia metodológica de investigación	18
CAPÍTULO 2 VISIONES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE CHINA Y POLÍTICA EXTERIOR DE XI JINPING	21
Introducción	21
Inicio del período de reforma y apertura en la RPCh	23
Grandes líneas de la agenda fijada por Xi Jinping en los XVIII y XIX Congresos Nacionales del PCCh	26
El sueño chino y la comunidad de futuro compartido para la humanidad	30
Representaciones de la RPCh en la ONU	35
Recapitulación y reflexiones	40
CAPÍTULO 3 LA ACTUACIÓN DE CHINA A TRAVÉS DEL VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU DESDE UNA DIMENSIÓN CUANTITATIVA	44
El Consejo de Seguridad	45
El sistema de votación	48
El veto y algunos debates sobre reformas en el proceso de adopción de decisiones	50
Dimensión cuantitativa de los vetos	56
Recapitulación y reflexiones	62
CAPÍTULO 4 LA ACTUACIÓN DE CHINA EN EL CS A PARTIR DE SUS VETOS. IDEAS Y POSICIONES EN PUGNA DENTRO DEL MARCO INSTITUCIONAL	66
Introducción	66
Reseña de aspectos teóricos	67
Análisis del tratamiento de los vetos	68
Los consensos	69
Las controversias	73
La soberanía y la no injerencia en el debate	73

La injerencia y el cambio de régimen -----	77
La Responsabilidad de Proteger -----	80
Ayuda humanitaria condicionada -----	85
La soberanía judicial -----	87
El desequilibrio de los proyectos -----	88
Recapitulación y reflexiones -----	89
CONCLUSIONES -----	94
BIBLIOGRAFÍA -----	102
Fuentes primarias -----	102
Organización de las Naciones Unidas -----	102
Agencias de noticias y <i>think tanks</i> de la RPCh -----	106
Discursos -----	107
Fuentes secundarias -----	108

INTRODUCCIÓN

“Reconocer a China como diferente, y por ello fuera de las circunstancias históricas, políticas y económicas de la humanidad, significa excluir factores sistémicos que son cruciales en todo análisis internacional, particularmente si nuestro análisis se concentra en la política exterior china de fines del siglo XX y principios del siglo XXI” (MALENA, 2010, p. XVII)

Al día de hoy, nadie que estudie las relaciones internacionales (en adelante RR.II.) podría omitir la importancia de la participación de la República Popular China (en adelante RPCh) en casi todos los ámbitos de la política mundial. Este año, en el 75° período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante AG-ONU), Xi Jinping reafirmó el compromiso de su país con los principios y valores de la Carta de la ONU y llamó a “persistir en el multilateralismo y defender el sistema internacional centrado en la ONU” (Xi, 2020, s/p). No fue la primera vez que realizó esta afirmación ni fue el primer presidente de la RPCh en destacar el rol de esta organización internacional. Sin embargo, existen ciertos hechos que denotan un cambio en la política exterior china, en el orden de las ideas y la acción, desde su ascenso a la presidencia. En particular, el abandono de las máximas del fundador del período de reforma y apertura, Deng Xiaoping, conocidas como la estrategia de los 24 caracteres (冷静观察 “Observar con calma; 站稳脚跟 “Asegurar nuestra posición”; “Lidiar con asuntos tranquilamente”; 韬光养晦 “Ocultar nuestras capacidades y esperar nuestro tiempo”; 善于守拙, “Ser bueno en mantener un perfil bajo”; 绝不当头 “Nunca reclamar liderazgo”).

Desde la investigación académica se ha resaltado que la actuación de la RPCh en el ámbito internacional ha cambiado y ha tomado una impronta más activa hacia instituciones y organizaciones internacionales (Mazarr, Heath y Cevallos, 2018; Poh y Li, 2017), buscando aumentar su capacidad de influencia para moldear y/o liderar cuestiones que están bajo la hegemonía de Estados Unidos y sus aliados.

En el estudio de las RR.II. actuales, este fenómeno vuelve aún más relevante la cuestión del orden mundial y el rol que desempeña Beijing en las organizaciones internacionales. Desde el punto de vista académico, no son muchas las investigaciones y análisis que se abocan a analizar la participación del país asiático (desde fines de 2012) en una estructura cuyas instituciones, reglas y valores fundamentales persisten desde la 2^o posguerra mundial.

En lo que respecta a la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU), al igual que en otros organismos internacionales, la RPCh se ha vuelto más activa y está ejerciendo más influencia (Okano-Heaijmans y Van der Putten, 2018). Ello puede verse a través de diversos indicadores: mayores aportes a su presupuesto, ampliación en la cobertura de cargos con funcionarios propios, mayor participación en diversos programas y mayor cooperación técnica, entre otros. En un nivel más específico, en el Consejo de Seguridad de la ONU (en adelante CS-ONU), puede señalarse la mayor participación en misiones de mantenimiento de paz con el aporte de recursos humanos (personal civil y militar) como recursos materiales. Sin embargo, hay otros indicadores que son menos estudiados y resultan relevantes para entender su rol: las ideas, representaciones y visiones que este país posee sobre los asuntos y que son confrontados con el resto de los miembros, en una disputa no sólo ideológica sino de efectos prácticos sobre las acciones y decisiones de este órgano. Un indicador que puede hacer esto visible es la forma en que ha ejercido su derecho al veto dentro de este órgano que, en el período estudiado, muestra una variación sustancial respecto a su tendencia histórica de votación. También los debates en

torno a los conflictos abordados han tenido un nivel de discusión muy intenso, en el cual se identifican claramente las ideas y visiones que confrontan.

El objeto de estudio

El propósito de esta investigación es analizar y comprender la actuación de la RPCh en el CS-ONU y las implicancias de la misma en el orden mundial (en los temas competentes de este organismo), desde el año 2012 hasta fines del año 2019. Particularmente, se hace foco en la acción de la RPCh a través de dos elementos: sus vetos en este período y las ideas explicitadas en los debates y proyectos de dicho Consejo. De manera paralela, se analizan las líneas directrices de la política exterior de Xi Jinping y su visión de las RR.II. y del orden mundial, a fin de relacionar éstos con las posiciones adoptadas en el CS.

A partir del estudio del veto es posible identificar y analizar las tensiones y controversias en torno a cuestiones que afectan a la paz y la seguridad internacionales. Estas decisiones son expresiones de la política exterior de los países y exponen ideas, posiciones e intereses que van más allá de las cuestiones tratadas. En virtud de ello, se indaga cuestiones como: ¿Cómo actúa y reacciona la RPCh frente a los asuntos que afectan al orden mundial, como lo son las amenazas a la paz y la seguridad internacionales? En un nivel de especificidad más profundo, surgen preguntas como: ¿Cuáles son los aspectos que generan mayor controversia entre ésta y el resto de los miembros del CS-ONU? ¿Cuáles son las ideas en pugna? ¿Qué actores o grupos de actores las representan? ¿Existe un correlato entre el discurso y la acción en la política exterior de la RPCh? Otro aspecto que se desprende de la actuación de los distintos miembros en este órgano responde a la misma institucionalidad, como ámbito que funciona de marco de la acción. En este punto, cabe examinar: ¿Cómo se ve afectado el rol institucional del CS a partir de la actuación de la RPCh?

Existen varios argumentos que denotan la relevancia del tema a investigar. Por un lado, los estudios de China y su actuación en instituciones y organismos internacionales son bastantes recientes. Como se mencionó anteriormente, el rol de la RPCh ha cambiado y ha tomado una impronta más proactiva, en particular desde la llegada de Xi Jinping a la presidencia. Es relativamente nuevo el incremento de esta participación y no se ubica entre los países con contribuciones significativas en términos de normativos.

Otro argumento de relevancia para la realización de esta investigación se dirige al marco teórico metodológico utilizado. Respecto al concepto de orden mundial, la teoría de las RR.II. ofrece una amplia variedad de enfoques, los cuales desde sus diferentes paradigmas, formulan los supuestos, categorías y modelos explicativos. Este estudio se sitúa dentro de la teoría crítica (en adelante TC), cuyo enfoque considera al orden mundial en términos estructurales y situado históricamente, en el cual las ideas, las capacidades materiales y las instituciones adquieren una particular forma de vinculación. Como afirman desde este paradigma sus estudiosos, esta teoría resulta un enfoque pertinente a la hora de estudiar el cambio o las transformaciones en el orden mundial.

Estructura de la tesis

La investigación está estructurada de la siguiente manera. En el capítulo 1 se establece el marco teórico que le da sentido a los conceptos y categorías aplicadas al estudio de la actuación de la RPCh y el orden mundial. Tomando la TC como marco general, se describen los supuestos epistemológicos y ontológicos en los que se basa este paradigma. Seguidamente, en un nivel de abstracción menor, se desarrollan los conceptos y categorías del marco interpretativo de Cox (2013) en el análisis de este estudio. En este capítulo también se presenta la estrategia de investigación diseñada para lograr el propósito de investigación.

En el capítulo 2 se abordan las visiones sobre las RR.II. y la política exterior de la RPCh. En este, se busca identificar y describir los principales lineamientos de la política exterior de Xi Jinping vinculados a las visiones, ideas y representaciones que tiene el país asiático sobre el orden mundial y las relaciones entre Estados. El capítulo 3 se aboca al estudio de la actuación de la RPCh en el CS a partir del estudio de sus vetos desde el 2012 al 2019. De manera introductoria, se describen algunas características sobre la institucionalidad y las dinámicas del CS-ONU y su funcionamiento, repasando cuestiones sobre el sistema de votación. Se pone el foco en la figura del veto y los debates en torno a su limitación y/o eliminación. Posteriormente, se aborda la cuestión principal del análisis de los vetos de la RPCh desde una dimensión cuantitativa.

El capítulo 4 continúa con el análisis de los vetos, pero desde una dimensión cualitativa. Se busca identificar ideas, imágenes, representaciones y/o visiones de la RPCh en las fundamentaciones de sus decisiones de veto, con el fin de comprender los temas que generan controversias y contrapunto con el resto de los miembros del CS-ONU (principalmente con los permanentes). Se interpreta al veto como una expresión de la política exterior en la que es posible identificar las tensiones y contrapuntos en temas que afectan a la seguridad y la paz internacionales.

En la última parte de esta tesis se ofrecen las conclusiones, en las que se articulan los elementos trabajados en los capítulos previos para explicar la actuación de China en el CS-ONU y las implicancias para el orden mundial desde las categorías analíticas elegidas.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

Introducción

El objetivo de esta investigación es analizar la actuación de la RPCh en el CS-ONU a partir del uso de su prerrogativa al veto, y algunas implicancias de ese rol en el orden mundial, desde del ascenso de Xi Jinping a la presidencia. El foco puesto sobre el veto permite identificar, analizar y comprender las cuestiones que resultan controversiales entre el país asiático y el resto de los países que conforman el CS-ONU (principalmente con los miembros permanentes), y que afectan la paz y la seguridad internacionales.

Con el concepto de actuación se hace referencia a la acción de la RPCh dentro del CS-ONU, tanto práctica como discursiva, es decir, en lo relativo a la forma de votación (en particular los vetos) y a las ideas expresadas en sus posiciones dentro de las resoluciones y documentos del CS-ONU, y es analizada en vínculo con los lineamientos de su política exterior.

A partir de este enunciado, se pueden identificar las categorías centrales de la investigación. Por un lado las ideas, representaciones, imágenes y visiones de la RPCh en torno a los temas tratados en el CS y en su política exterior. Por el otro, la institución, representada por el CS-ONU. Estos dos elementos (junto a las condiciones materiales) forman parte de la tríada conceptual (de fuerzas) para comprender cómo se configura el orden mundial según la TC de Cox (2013).

Por lo tanto, este marco analítico es utilizado para dar sentido a los conceptos y relaciones de este estudio. Cabe aclarar que esta investigación no analiza ni aplica el modelo completo propuesto por el autor mencionado, sino que lo utiliza parcialmente, es decir, se

establece un recorte metodológico con el fin de interpretar, comprender y explicar una parte de la realidad.

El orden mundial es uno de los conceptos más difusos de analizar y comprender en RR.II. debido a la multiplicidad de enfoques teóricos y paradigmas desde los que se lo analiza. En los próximos párrafos explicaré con más detalle la propuesta teórica utilizada.

Aproximación al orden mundial desde la teoría crítica.

La elección del marco teórico para interpretar y explicar la actuación de la RPCh y el orden mundial supuso una búsqueda ardua, la cual tuvo como meta encontrar un enfoque: a) que no tenga un sesgo valorativo negativo sobre el cambio o la transformación del orden; b) que tenga una perspectiva histórica, y c) que no gire en torno a las capacidades materiales de poder de los Estados, sino que incorpore, además, otras variables que den cuenta de la realidad de una manera más holística.

Estudiar a la RPCh dentro de la disciplina de las RR.II. supone un desafío intelectual doble. Por un lado, representa un campo menos desarrollado dentro de la academia occidental. Por otro lado, en gran parte de la literatura de la disciplina existe un sesgo valorativo, relacionado a cuestiones culturales y de poder, respecto al país asiático. Recordemos que la propia disciplina, además de haberse desarrollado fundamentalmente en Occidente, es principalmente estadounidense (un país con el que la RPCh ha rivalizado desde su inicio). Con ello, doy por supuesto que las teorías no son neutrales ni objetivas, compartiendo la postura de la TC.

Los estudios y conceptualizaciones sobre el orden mundial han tenido un desarrollo profuso en el campo de las RR.II, en particular desde la segunda posguerra mundial hasta nuestros días. En este período, algunas teorías y enfoques (realismo y liberalismo en sus diversas variantes) se han constituido como hegemónicos, dominando no solo la producción académica

sino que también se han establecido como guía para la acción exterior de los Estados. La TC se ha situado en un lugar de confrontación con éstos enfoques dominantes, cuestionando no sólo la capacidad de explicación y/o comprensión de éstos, sino también la cuestión de los supuestos teóricos y empíricos en los que se basan. Robert Cox, uno de los exponentes de esta corriente, destaca la importancia de analizar las teorías como “ideologías”, para desentrañar estos supuestos cuando no son explicitados. Este autor pone de relieve la pretensión de objetividad de algunas teorías y enfoques (dominantes) en las RR.II. las cuales ocultan un sesgo ideológico que (re)producen el orden de cosas existentes al que presentan como universal y con características positivas (una transformación o elemento disruptivo de ese orden se presenta con un sesgo valorativo negativo). En este sentido, la propuesta de Cox (2013) se despliega en toda su dimensión cuando afirma: “la teoría es siempre para alguien y con algún propósito. Todas las teorías tienen su perspectiva” (Cox, 2014, p. 132). La significación de esta afirmación se dirige a que la teoría también está condicionada histórica y políticamente dentro de una estructura.

Cox hace una distinción entre teorías que sirven para solucionar problemas (aquellas que toman el mundo como un hecho objetivo o dado, sin cuestionar los intereses que involucra, las relaciones de poder y las instituciones) y aquellas que sirven para reflexionar y comprender la realidad y sus transformaciones. Sostiene que “el objetivo fundamental de las primeras es hacer que estas relaciones e instituciones funcionen con fluidez y afronten eficazmente las causas de los problemas existentes” (Cox, 2014, p.133). La TC se ubica dentro de las segundas. Para esta teoría, aceptar el orden dominante (*statu quo*) como algo universal denota un sesgo valorativo/normativo y una falta de perspectiva histórica, algo que lee en los enfoques neorrealistas:

La historia se vuelve para los neorrealistas una cantera que proporciona materiales con los cuales ilustrar las variaciones en temas siempre recurrentes. Los modos de pensamiento dejan de ser históricos, incluso cuando los materiales usados son derivados de la historia. Más aún, este modo

de razonamiento dicta que, en lo esencial, el futuro será siempre como el pasado. (Cox, 2014, p.136)

Asimismo, agrega que la T.C “no toma las instituciones y las relaciones sociales y de poder como dadas, sino que las pone en cuestión preguntándose si están en proceso de cambio y cómo” (Cox, 2013, p.133).

Algunos autores como Sanahuja (2018) concuerdan en que los cambios que se vienen produciendo en el mundo exigen revisar las categorías y marcos interpretativos convencionales para dar cuenta de los nuevos fenómenos. Desde fines de los '70, en el campo de las RR.II., se han producido debates entre las corrientes dominantes (ancladas en el positivismo y el racionalismo) y corrientes alternativas post positivistas (de carácter reflectivistas). La TC se inscribe dentro de esta última e incluye a una serie de autores diversos. Ambas corrientes provienen de paradigmas diferentes y se diferencian y tensionan en 3 dimensiones: epistemológica, ontológica y normativa.

Desde el punto de vista epistemológico, la TC afirma que el conocimiento debe ser objeto de interpretación en función de su contexto histórico, social y político. El conocimiento es un reflejo de las relaciones sociales y es parte de ellas. Tiene un papel constitutivo de la realidad, otorga significado y orienta las prácticas de los actores. La teoría, dentro de esta corriente, es parte de la realidad social y es algo que también debe ser explicado e interpretado a partir de la reflexión.

Desde el punto de vista normativo, la TC intenta desvelar la función de las teorías tradicionales en el mantenimiento y legitimación del *statu quo* y perpetuar las relaciones sociales imperantes (de dominación y subordinación). La TC es esencialmente constitutiva: asume la naturaleza social de la realidad, construida a partir de la comunicación e interacción humana y no es algo dado u objetivo.

Desde el punto de vista ontológico, la TC redefine los agentes y estructuras que conforman el sistema internacional¹ (particularmente los conceptos de Estado, poder, anarquía y orden internacional), asumiendo su carácter y limitación histórica y las transformaciones que han sufrido. Asimismo, reconoce las posibilidades de cambio y transformación de estos agentes y estructuras, confrontando las teorías explicativas que priorizan una visión estática (elección racional, estabilidad hegemónica, postulados antropomórficos sobre la naturaleza del hombre, el Estado y el sistema de Estados) y recursiva de la historia con sus postulados.

Como he mencionado, la TC supone una ruptura epistemológica y ontológica con el positivismo, al considerar al conocimiento un hecho social y al reflexionar sobre las propias teorías. Esto es particularmente importante porque afirma que el poder, los intereses y valores de los actores, están presentes dentro de las teorías y en la construcción del conocimiento. Por ello, resulta clave la reflexión sobre la propia teoría (como instrumento para explicar o comprender la realidad) porque no sólo está impregnada dentro de la realidad, sino que también es constitutiva de ella. Como se menciona previamente, Cox sintetiza estas cuestiones cuando realiza la afirmación de que la teoría tiene propósito y es para alguien: ese propósito se da en un tiempo y espacio (político, social, cultural).

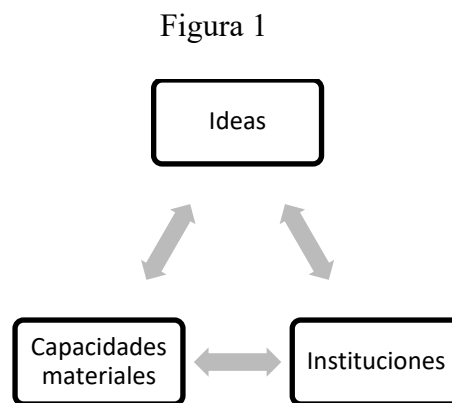
El orden mundial como estructura histórica

Para esta investigación se asume que estamos en presencia de un orden mundial en el que se presentan tensiones e intereses compitiendo entre sí y que muestra señales de cambio/transformación. Algunas de esas señales están marcadas por el rol más activo desde lo discursivo y práctico que la RPCh está desempeñando a través de las instituciones internacionales.

¹ En diferentes pasajes de la tesis haré referencia al concepto de sistema internacional. A este lo entiendo en los términos de Barbé (1995) como instrumento analítico, en vez de teoría general; como una totalidad de partes interactuantes, sin establecer la naturaleza de esas relaciones. Ello permite evitar nociones normativas de equilibrio y tendencias al mantenimiento del statu quo (Barbé, 1995).

Siguiendo a Sautu (2003) cuando afirma que los conceptos “sólo tienen sentido cuando se los vincula a una teoría” (p.34), en esta investigación, el concepto de orden mundial cobra sentido dentro de la TC de Cox (2013), en la cual “orden” está definido en el sentido de cómo ocurren las cosas normalmente (no como la ausencia de conflicto o turbulencias) por lo que incluye también el desorden; y “mundo”, está entendido como la extensión y alcance geográfico de las interacciones que pueden darse entre los actores.

Para estudiar y comprender el orden mundial, su origen, transformación y cambio, Cox (2013) propone un marco explicativo basado en estructuras históricas conformadas por la interacción de fuerzas sociales. Una estructura histórica es un marco en el cuál se produce la acción y se define a partir de la configuración particular que adopta la interrelación de 3 fuerzas que se expresan como: a) pautas de pensamiento (ideas); b) condiciones materiales; e, c) instituciones.



Fuente: Cox, 2014, p. 141

El orden es entendido como algo cambiante, que se transforma a lo largo de la historia producto de la interrelación de fuerzas. Con un enfoque histórico, los órdenes mundiales se disponen como “las configuraciones particulares de las fuerzas que sucesivamente definen la problemática de la guerra o la paz para el conjunto de Estados” (Cox, 2014, p.144).

Según el autor, las ideas son entendidas en un doble sentido: como significados intersubjetivos compartidos durante un tiempo prolongado (aquellas que reproducen y hacen perdurar hábitos y costumbres) y como “imágenes colectivas del orden social de diferentes grupos” (Cox, 2014, p.142), que pueden rivalizar entre sí y que representan diferentes visiones sobre “la naturaleza del poder, como sobre la legitimidad de las relaciones de poder prevalecientes, sobre el significado de la justicia y el bien público, y así sucesivamente” (Cox, 2014, p.142). Para ejemplificar las primeras, Cox (2013) explica:

Son ejemplos de significados intersubjetivos en la política mundial contemporánea las asunciones de que las personas están organizadas y dirigidas por los Estados que tienen autoridad sobre territorios definidos; que los estados se relacionan los unos con los otros a través de agentes diplomáticos; que aplicar ciertas reglas para la protección de los agentes diplomáticos es interés común a todos los Estados; y que se espera cierto tipo de comportamiento cuando surgen conflictos entre los Estados, como negociación, confrontación, o guerra. Estas nociones, aunque duraderas en largos periodos de tiempo, están condicionadas históricamente. (p.142)

Cox (2013) afirma que las instituciones “reflejan las relaciones de poder dominantes, y tienden, al menos inicialmente, a promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder” (p.142). Existe una conexión entre la institucionalización y la hegemonía: este último concepto está vinculado a la perspectiva gramsciana de la hegemonía, como conjunto de valores y entendimientos relativamente estables, que no se cuestionan y se presentan como el orden natural de las cosas. Implica la congruencia de las fuerzas sociales antes mencionadas en una estructura histórica. Como afirma Cox (2016) es una forma de dominación por consentimiento, donde las instituciones juegan un rol muy importante:

- Encarnan las reglas que facilitan esos órdenes.
- Resultan producto de ese orden.
- Legitiman ideológicamente las normas de ese orden.

- Absorben las ideas contra hegemónicas.
- Proporcionan vías de gestión de los conflictos.

En la misma línea, Sanahuja (2015) agrega que la institucionalización es la forma de perpetuar un orden particular, de promover imágenes colectivas coincidentes con las relaciones de poder y legitimar relaciones de poder y significación. Las instituciones juegan un rol importante dentro de los órdenes. Cox (2013) afirma que:

Las instituciones toman vida propia; se vuelven un campo de batalla de tendencias opuestas, o estimulan la creación de instituciones rivales que reflejan tendencias diferentes. Las instituciones son amalgamas singulares de ideas y poder material y, a su vez, influyen en el desarrollo de esas ideas y de esas capacidades materiales. (p. 142)

Repasando de manera sintética, las premisas del método de estructuras históricas de Cox (2013) podrían resumirse de la siguiente manera:

- La acción se produce dentro de un marco para la acción.
- Ese marco (la estructura) no determina la acción, constituye el contexto, pero impone límites y restricciones.
- No sólo la acción, sino también la teoría están dentro de ese marco, el cual a su vez constituye su problemática.
- El marco es histórico, cambia con el tiempo, y la teoría busca comprender esa transformación.
- La estructura es vista de una perspectiva de la transformación y cambio y no desde un enfoque que tienda a la búsqueda de equilibrios o balances que lleven a un statu quo.

Para Cox, la unidad básica de las RR.II. es la resultante de la relación o complejo sociedad- Estado (Sinclair, 2016). En ese sentido, Cox (2013) aclara que se debe estar “atentos a no subestimar el poder del estado, pero prestando la debida atención a las fuerzas y procesos

sociales y fijándose en cómo se relacionan con el desarrollo de los estados y de los órdenes mundiales” (p.132).

Estrategia metodológica de investigación

En esta investigación se identifica como unidad de análisis la actuación de la RPCh dentro del CS de la ONU a través de sus vetos. A partir del análisis de las actas de sesión y los proyectos de resoluciones de este organismo y sus bases de datos, se analizan los vetos en torno a los temas de agenda y las posiciones explicitadas (ideas) por la RPCh. Asimismo, se analizan los fundamentos de política exterior de la RPCh que permitan definir la imagen que tiene este país sobre el orden mundial, a fin de relacionar éstos con las posiciones adoptadas en el CS-ONU.

Esta investigación tiene como corte temporal el ascenso de Xi Jinping como Secretario General del Partido Comunista Chino (en adelante PCCh) en 2012, momento en el cual la política exterior de este país toma un giro estratégico diferente respecto a sus antecesores (estratégico porque organiza los elementos de su poder nacional en la consecución de un objetivo, asumiendo la política exterior un carácter proactivo). Otro recorte que tiene este estudio es teórico-metodológico. Como se comenta *ut supra*, se utiliza una parte del modelo explicativo de Cox (2013).

La estrategia que se aplica en la investigación es el estudio de caso, por ser la que mejor se adecúa al marco teórico utilizado, que se caracteriza, desde su base epistemológica, por la búsqueda de un conocimiento social contextualizado históricamente. De esta manera, se tenderá a un “análisis intenso de sus significados con la intención de comprenderlo en su especificidad más que buscando generalizaciones” (Marradi, Archenti y Piovani, 2012, p.214). Este tipo de estrategia también es la utilizada y recomendada por Cox (2014, p.141) en el análisis de relación

entre las fuerzas que configuran una estructura histórica (ideas, instituciones y capacidades materiales).

El diseño de la investigación es principalmente cualitativo, enfocado en una perspectiva interpretativa y comprensivista del fenómeno de la actuación de la RPCh y su incidencia en el orden mundial (desde las categorías/fuerzas de Cox de institución e ideas). Para análisis de la actuación de la RPCh en el uso de su prerrogativa de veto dentro del CS, se analizan principalmente dos fuentes primarias: por un lado, las actas de las sesiones en las que se produjeron las votaciones y por el otro los proyectos de resolución rechazados. Estos documentos resultan indicadores claves de la expresión de las ideas, posiciones, visiones e intereses de los países, para analizar en qué y cómo se confrontan (o no). En otras palabras, se identifican los asuntos, y las ideas en torno a ellas, que se muestran divergentes en la configuración del orden mundial en los temas relativos a la paz y la seguridad internacional. Para ser precisos, se analizan 47 fuentes primaria del sistema ONU, entre los que se cuentan notas, informes, resoluciones, proyectos, actas de sesiones y repertorio de votaciones.

El análisis de los vetos también se aborda desde un enfoque cuantitativo. A partir de las bases de datos de las votaciones en el CS-ONU, se construye y analiza la información para dimensionar históricamente la cantidad de oportunidades en las que la RPCh hizo uso de la figura del veto. Cabe aclarar que todas las fuentes de la ONU utilizadas en este trabajo son de acceso público, las cuales están disponibles para consulta en su web oficial.

Desde el punto de vista institucional del CS, se describen algunas características de su funcionamiento y los debates en torno al proceso de adopción de decisiones (en particular de la figura del veto) a partir de fuentes primarias y secundarias.

Para el análisis de los fundamentos de la política exterior de la RPCh también utiliza un enfoque cualitativo, desde el contenido de documentos oficiales del gobierno y del PCCh, de manera de (re)construir la una imagen que tiene este país sobre el orden mundial, a fin de

relacionar éstos con las posiciones adoptadas en el CS-ONU. Principalmente, se trabaja con discursos de Xi Jinping en dos congresos del PCCh. Otras fuentes primarias que se utilizan son noticias de medios oficiales de Beijing.

El alcance de los análisis y conclusiones respecto a la actuación de la RPCh y al orden mundial, quedan delimitados con el doble recorte mencionados *ut supra*. No obstante esta circunscripción, los resultados significan un aporte a la comprensión de la actuación de la RPCh y sus implicancias en el orden internacional desde las categorías analizadas. Vale aclarar que no es el objetivo de esta tesis establecer las ideas y las instituciones como variables explicativas de la actuación de la RPCh en el CS-ONU. Como se señala antes, estas por si solas no configuran una estructura histórica. Completar el estudio con las categorías faltantes será el desafío de un próximo estudio.

CAPÍTULO 2

VISIONES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE CHINA Y POLÍTICA EXTERIOR DE XI JINPING

Introducción

En este capítulo se buscará identificar y describir los lineamientos más relevantes de la política exterior de China a partir del ascenso de Xi Jinping al poder, en particular aquellos relacionados con las ideas, visiones² y conceptos de la RPCh sobre el orden mundial y las relaciones entre Estados, para luego abordar, en los próximos capítulos, cómo inciden estos elementos en la actuación de China en el CS-ONU. El esfuerzo se enfocará en comprender las imágenes que tiene China sobre el sistema internacional (y que busca proyectar hacia el exterior), en las cuales se puede interpretar el lugar que aspira a ocupar en el sistema internacional.

Vale la reiteración sobre el recorte de las dimensiones analizadas. En el cálculo para el diseño y formulación de la política exterior de un país se consideran una serie de variables que no estarán ni identificadas ni explicadas en este apartado. Sólo se analizará factores relacionados a las dimensiones trabajadas anteriormente en el marco teórico metodológico: las ideas y las instituciones. Obviamente, esta mirada parcial conlleva una limitación en el alcance explicativo y no van más allá de las dimensiones analizadas. Sin embargo, el valor del análisis radica en el enfoque sobre dimensiones que son poco trabajadas en la literatura de las RR.II. para incorporarlas en la comprensión de la realidad mundial.

² La visión es entendida como “la capacidad de imaginar cómo un país, sociedad, industria, etc. podría desarrollarse en el futuro y planificar esto” (Cambridge Dictionary, s.f). Representa la forma que podría ser algo en el futuro desde el punto de vista aspiracional; un destino al que se aspira que sirve de guía: una meta. Se concibe como un elemento inspirador, dinamizador y movilizador de fuerzas y se transforma en un marco para la toma de decisiones.

La política en la RPCh de hoy condensa miles de años de tradición y experiencias, sedimentadas en la vida de su pueblo y su dirigencia. Estos factores culturales e históricos son relevantes y cabe tenerlos presentes por su “incidencia en el diseño de la concepción estratégica y la política exterior del país” (Malena, 2010, p. XVIII). Todo intento de describir los aspectos de la política exterior de China va a caer necesariamente en un reduccionismo por resultar imposible explicar miles de años de historia y tradición en un solo capítulo. Tampoco es el objetivo hacer un análisis pormenorizado y exhaustivo en ese sentido, sino iluminar aspectos que resultan claves para comprender la configuración de la política exterior en el recorte temporal propuesto. En particular, aquellos que se encuentran en las fundamentaciones de las decisiones y posturas fijadas por la RPCh en el CS que serán trabajadas en los próximos capítulos.

A lo largo de este capítulo se identificarán algunos elementos propios del pensamiento de Xi, como “el Sueño Chino”, la “comunidad de futuro compartido para la humanidad”³ y otras conceptualizaciones como el “nuevo modelo de RR.II.”, la “diplomacia de país grande con características chinas”, la defensa del multilateralismo y el rol de la ONU. Asimismo, se identificarán elementos conceptuales que marcan una continuidad en un núcleo de ideas y conceptos expresados por sus antecesores, como los 5 principios de coexistencia pacífica, el marxismo-leninismo, el pensamiento de Mao y de Deng Xiaoping, las tres representaciones de Jiang Zemin y la Aproximación Científica al Desarrollo de Hu Jintao.

Este capítulo iniciará con una contextualización del período de la reforma y apertura iniciado en 1978, dentro del cual se inscribe el gobierno de Xi Jinping. Posteriormente, se abordarán algunas líneas generales sobre la agenda del liderazgo de Xi, fundamentalmente a partir del análisis de sus intervenciones en los XVIII y XIX congresos del PCCh. En un tercer apartado, se examinarán los conceptos del sueño chino y la comunidad de futuro compartido para

³ El concepto de comunidad de futuro compartido para la humanidad fue renombrado a lo largo del mandato de Xi, pero sin perder las características definitorias. Por ello puede encontrarse en las distintas fuentes (literatura académica, artículos de prensa, discursos oficiales, etc), conceptos como “comunidad de destino común” o “comunidad de destino compartido de la humanidad” para referirse a lo mismo.

la humanidad, incorporados al pensamiento socialista con peculiaridades chinas en la nueva era. Finalmente, se abordarán algunas representaciones de la RPCh acerca de la ONU y las imágenes que ésta busca defender e instalar en su seno.

Inicio del período de reforma y apertura en la RPCh

Hacia finales de la década del '70, se producen cambios muy significativos en la vida política, económica y social en China. La muerte de Zhou Enlai y Mao Zedong marcaron el fin de un período político y la reivindicación de ideas y figuras que habían sido purgadas del PCCh. Estos sucesos generaron un clima político propenso a una reevaluación de la estructura económica y el modelo de crecimiento. Estos cambios se conducirán a través del liderazgo de Deng Xiaoping, cuyo ascenso gradual se produce luego de la muerte de Mao en septiembre de 1976. Su figura y poder fueron rehabilitados dentro del Partido, reemplazando a Hua Guofeng como sucesor de Mao. A partir de ese momento, comenzó una nueva etapa en China, marcada por cambios políticos, económicos y sociales (Shen y Mantzopoulos, 2011).

Los cambios de rumbo se evidenciaron apenas desapareció de escena Mao en 1976. Algunas medidas de fomento de la industria ligera se fueron tomando durante el gobierno de Hua Guofeng. Como señala Riskin (1987) Hua proclamó la expansión del comercio exterior e introdujo algunos cambios relacionados a la responsabilidad personal sobre el trabajo. Sin embargo, no se manifestó un cambio de dirección en el modelo económico como se evidenció a partir de 1978. Por ello, este autor, caracteriza el período como un híbrido, entre políticas de corte maoístas y reformistas. La transformación surge a partir del Tercer Pleno del XI Congreso del PCCh (en diciembre de 1978). Este es considerado el momento de inicio de la política de reforma y apertura y marcó un punto de quiebre a partir del cual se discutieron las políticas económicas posteriores en China, poniendo fin a la era de la lucha de clases y la política de autosuficiencia del período maoísta (Riskin, 1987; Santillán, 2014). Allí, los sectores más

liberales del Partido que habían sido relegados y perseguidos por Mao, lograron establecer un plan de reformas.

Las medidas propuestas por el III Pleno pusieron el acento en el desarrollo económico y se dirigieron a una descentralización controlada de las decisiones de gobierno, a una valorización del mercado como asignador de recursos, a una reforma del sistema agrícola y a una reforma del sistema financiero, donde el Estado adoptó un rol de coordinador de políticas macro. En la sesión plenaria se hizo un diagnóstico en el que se resaltaron los desequilibrios y los desórdenes en la producción, construcción, distribución y circulación y los problemas de subsistencia de la población (Riskin, 1987). A partir de ello, propusieron una nueva conceptualización del desarrollo económico y social en China.

Las políticas adoptadas rápidamente tuvieron un efecto sobre la economía y la sociedad. De esta manera, el III Pleno resultó un punto de inflexión en el desarrollo económico chino y sentó las bases para las reformas económicas y políticas más profundas que se dieron posteriormente en otras resoluciones, sesiones plenarias y congresos, como la creación de zonas económicas especiales, la apertura a las inversiones extranjeras, la política de fomento de exportaciones y las medidas de migración rural-urbana, entre otras.

A partir de 1978 se inició un período de reforma no sólo desde el punto de vista económico sino también diplomático. El pensamiento de Deng Xiaoping sobre la apertura de las relaciones al mundo contrastó con el período maoísta anterior, dominado por la perspectiva marxista leninista.

Deng abandonó por completo la perspectiva maoísta de “revolución continua”. El lema de 战争与革命 *zhànzhēng yú gé mìng* (guerra y revolución) fue sustituido por el de 和平与发展 *Héping yú fāzhǎn* (paz y desarrollo). (Moncada Durruti, 2011, p. 5)

Jiang Zemin asumió en 1992 con el desafío de reconstruir las relaciones diplomáticas deterioradas por los sucesos de plaza Tiananmén del año 1989, en un contexto de fin de la guerra

fría y el ascenso de Estados Unidos como potencia hegemónica global. Como parte de una generación distinta de líderes, conserva las premisas de su antecesor en política exterior. Asimismo, incorporó su visión sobre la necesidad de un nuevo orden mundial basado en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica y en un sistema internacional donde las decisiones fueran más democráticas. Para ello, Jiang comenzó a promover la presencia de China en distintos foros de la ONU, otorgándole importancia como ámbito de proyección internacional. En la búsqueda de aumentar la presencia internacional de la RPCh, también impulsó un acercamiento y mayor cooperación con países de su región.

El núcleo de ideas de Jiang en torno a la política exterior quedó definida en los denominados 16 caracteres: 增加信任. 减少麻烦. 发展合作. 不搞对抗 (Aumentar la confianza. Reducir los problemas. Promover la cooperación. Evitar la confrontación). (Moncada Durruti, 2011, p. 8)

La transición de gobierno hacia lo que los académicos llaman “cuarta generación de líderes chinos”, estuvo marcada por más continuidades que cambios en las ideas y visiones sobre el orden, la política exterior y las RR.II. Hu Jintao asumió la presidencia en el 2003 en un contexto internacional marcado por el predominio de la agenda de seguridad contra el terrorismo como consecuencia del atentado del 11-S en Estados Unidos.

El concepto de desarrollo pacífico de China junto al concepto de un mundo armonioso (como extensión de la sociedad armoniosa) se convirtieron en los aportes más importantes de este presidente a la visión de la RPCh sobre la política exterior y el orden mundial.

Hu Jintao presentará como objetivo de su política interior la consecución de una “sociedad armoniosa”, y su reflejo en política exterior será el de contribuir a la creación de un mundo igualmente “armonioso”. (Moncada Durruti, 2011, p. 10)

El carácter universalista de la narrativa sobre la construcción de un mundo armonioso reforzaba las ideas sobre el multilateralismo y el rol de la ONU como vías para garantizar la seguridad y la paz mundial.

Desde el inicio del período denominado por los chinos de “reforma y apertura” en 1978, China ha mantenido una política exterior marcada por los lineamientos del fundador de esta etapa, Deng Xiaoping. En el período comprendido entre 1978 - 2012, algunos autores (Poh y Li, 2017; Zhiyue, 2016) afirman que se mantuvieron las máximas del autor de las reformas, conocidas como la estrategia de los 24 caracteres (冷静观察 “Observar con calma; 站稳脚跟 “Asegurar nuestra posición”; lidar con asuntos tranquilamente”; 韬光养晦 “Ocultar nuestras capacidades y esperar nuestro tiempo”; 善于守拙, “Ser bueno en mantener un perfil bajo”; 绝不当头 “Nunca reclamar liderazgo”). Esta posición resumida no significa que los distintos presidentes no buscaran imprimir su sello distintivo. Sin embargo, los grandes trazos de la política exterior continuaron teniendo esos preceptos como base.

Sin romper con el pasado, Xi Jinping ajusta la actuación y la visión de China en el sistema internacional cambiando el perfil bajo por un rol más activo y visible, mostrando las capacidades que la RPCh alcanzó producto de la apertura y reforma, y, reclamando más lugar para China en diversos regímenes e instituciones internacionales.

Grandes líneas de la agenda fijada por Xi Jinping en los XVIII y XIX Congresos Nacionales del PCCh

El ascenso de Xi Jinping a lo más alto del PCCh y el Estado se produjo primero en noviembre de 2012 cuando es elegido Secretario General del PCCh; posteriormente fue nombrado presidente de la Comisión Militar Central y, finalmente, en marzo de 2013 cuando fue elegido para la presidencia de China. Desde el inicio de su mandato, marcó las directrices en las que basaría su liderazgo y una agenda que no sólo estaba destinada a ámbito doméstico sino que se proyectaba hacia el exterior, asentada en principios y objetivos para el desarrollo de la sociedad, la nación y el orden internacional.

Desde el inicio de su mandato como presidente, Xi estableció las principales líneas de gobierno. Estas pueden verse principalmente en dos documentos (aunque no son los únicos, dado que ha pronunciado una cantidad ingente de discursos), presentados en los últimos dos congresos nacionales del PCCh. El primero de ellos es una intervención de Xi en el Tercer Pleno del XVIII Comité Central del PCCh en 2013⁴: “Explicaciones sobre las Resoluciones del Comité Central del Partido Comunista de China acerca de algunos problemas importantes relativos a la profundización integral de la reforma”. El segundo, es el informe titulado “Por el logro del triunfo definitivo en la culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada y por la conquista de la gran victoria del socialismo con peculiaridades chinas de la nueva época”, y fue presentado por Xi ante el XIX Congreso Nacional del PCCh en octubre de 2017.

El primer documento, como su nombre lo indica, tiene como propósito una profundización de la reforma iniciada en 1978 y continuada desde entonces, y pone el foco en elementos claves que se articulan entre sí y marcan la agenda de reformas, con el acento puesto en el desarrollo económico. Se debe tener presente que el gobierno de Xi inició en un contexto económico en el que el mundo intentaba salir de la crisis financiera de 2008. Si bien China había tomado medidas para amortiguar los efectos de dicha crisis a través de estímulos del gobierno central con paquetes anticíclicos, promoción del consumo, e inversión en infraestructura, el nivel de crecimiento disminuyó. Como respuesta a los cambios económicos, la agenda planteada por Xi en el documento le asignó un rol decisivo al mercado en la asignación de recursos. Asimismo, estableció el rol que tendría el Estado para corregir y supervisar las imperfecciones de éste, así también como mantener la estabilidad macroeconómica, el orden y la cohesión social y el desarrollo sustentable, entre otras funciones. En esta intervención de Xi, aún no se observa un

⁴ Los terceros plenos de China son relevantes desde el punto de vista político porque son encuentros clave de líderes chinos, quienes presentan sus visiones a largo plazo para el camino de desarrollo del país. En el caso del documento mencionado más arriba, se le agrega la importancia de situarse en un momento de cambio de mandato.

desarrollo tan articulado de las nociones propias como ocurre en el XIX Congreso Nacional del PCCh. Sin embargo, nociones claves de su pensamiento⁵ como la del “Sueño Chino” ya estaba presente en los discursos antes de su asunción a la presidencia en marzo del 2013. Como afirma Wang (2014), este concepto rápidamente se transformó en un manifiesto para su futuro gobierno, marcando la orientación tanto doméstica como internacional de su política.

El segundo documento en el que se puede identificar una agenda que marca la orientación del liderazgo de Xi está marcado por el XIX Congreso Nacional del PCCh⁶ y corresponde con el inicio de su segundo mandato al frente del gobierno. Este evento revistió una gran importancia porque consagró el liderazgo de Xi y se introdujo su pensamiento de “socialismo con peculiaridades chinas en la nueva era” en el estatuto del PCCh y en la constitución china. Desde el principio, el texto marca el objetivo del congreso poniendo de manifiesto las continuidades con las políticas del quinquenio anterior:

[...] conservar siempre las aspiraciones fundacionales del Partido y tener bien presente su misión; enarbolar la gran bandera del socialismo con peculiaridades chinas; lograr el triunfo definitivo en la culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada y conquistar la gran victoria de dicho socialismo de la nueva época; y luchar incansablemente por materializar el sueño chino de la gran revitalización de la nación china. (Xi, 2017, s/p)

Luego de realizar un repaso de los logros alcanzados en los 5 años previos y un diagnóstico sobre los cambios históricos ocurridos, el informe expone el pensamiento del

⁵ El concepto del “sueño chino”, junto a otros como “la comunidad de futuro compartido para la humanidad”, forman parte del denominado “pensamiento sobre el socialismo con peculiaridades Chinas de la nueva época”. El mismo constituye un articulado de ideas y conceptos impulsado por Xi Jinping. Aunque es comúnmente llamado “pensamiento de Xi”, numerosos académicos (Malena, 2013; Wang, 2014) han señalado que estas ideas fueron desarrolladas previamente por intelectuales y *think tanks* chinos. Esta aclaración no se hace para quitar valor al hecho en sí, sino para señalar que estas ideas y conceptos tuvieron desarrollos previos en ámbitos académicos, partidarios y gubernamentales.

⁶ Respecto a los Congresos Nacionales del Partido Comunista Chino, son eventos que representan un momento central en la vida política del país, dado que se eligen las autoridades que conducirán el destino del partido y el gobierno. Los informes que presentan las máximas autoridades marcan no sólo la agenda política, económica y social de China, sino también el pensamiento o doctrina que orientará la acción política. Es muy importante resaltar que el alcance de estas agendas no se limita al ámbito interno, sino que también tienen proyección internacional y definen el rol de China en el orden mundial.

socialismo con características chinas de la nueva época y la estrategia para desarrollarlo dividida en 14 puntos. Este concepto se enlaza con distintas nociones planteadas por el mismo Xi (como el sueño chino, la revitalización de la nación y sus dos objetivos centenarios y la comunidad de futuro compartido para la humanidad, entre los más destacados) como con otras planteadas por antecesores (Zhou Enlai, Mao, Deng Xiaoping, Jiang Zemin y Hu Jintao). Este articulado conceptual de Xi se expresa con pretensiones de sistema teórico y se presenta como “la cristalización de la práctica y la sabiduría del partido y el pueblo” (Xi, 2017, s/p). Es el momento que enlaza su teoría/pensamiento y lo ubica junto al de sus antecesores:

El pensamiento sobre el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva época continúa y desarrolla el marxismo-leninismo, el pensamiento de Mao Zedong, la teoría de Deng Xiaoping, el importante pensamiento de la triple representatividad y la concepción científica del desarrollo, es el fruto más reciente de la chinización del marxismo, representa la cristalización de las experiencias prácticas y de la sabiduría colectiva del Partido y del pueblo, constituye un importante componente del sistema teórico del socialismo con peculiaridades chinas y es la guía de acción para todo el Partido y el pueblo de todo el país en su lucha por culminar la gran revitalización de la nación china. (Xi, 2017, s/p)

El sentido de continuidad con sus predecesores que busca reafirmar Xi, también queda expresado cuando señala:

Esta nueva época es una época en la que continuamos la causa de nuestros predecesores, la abrimos a nuevos horizontes y seguimos cosechando las grandes victorias del socialismo con peculiaridades chinas en las nuevas condiciones históricas; es una época en la que lograremos el triunfo definitivo en la culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada y en la que daremos un paso más en la construcción integral de un poderoso país socialista moderno. (Xi, 2017, s/p)

Los temas de agenda fijados por Xi están vinculados a los nuevos desafíos que China enfrenta hacia el interior de la sociedad como hacia el ámbito internacional, para lograr cumplir el objetivo lograr un socialismo moderno con una sociedad acomodada. En el informe, resaltó la

“misión histórica del partido comunista en China” (Xi, 2017, s/p) como herramienta fundamental para la materialización del sueño chino y la revitalización de la nación. Muchos de los temas del período anterior se mantuvieron y planteó una profundización o mejora. Desde el punto de vista económico, algunas de las cuestiones que se ponen en foco están dirigidas a: el desarrollo de la industria manufacturera; la integración de internet de manera profunda, los datos masivos y la inteligencia artificial en la economía real; la ubicación de las industrias en las gamas media y alta de las cadenas de valor global; el impulso de las redes de infraestructura; la promoción de la cultura de la innovación; la ciencia y la tecnología; la investigación, la calidad, la eficacia y la productividad; el fortalecimiento de las zonas rurales; el desarrollo coordinado de las regiones; la aceleración del régimen de mercado socialista y la mejorar el sistema de derechos de propiedad, entre otros.

El sueño chino y la comunidad de futuro compartido para la humanidad

Una cuestión central para destacar que cruza ambos documentos y se encuentra en el núcleo del liderazgo de Xi Jinping, es la noción de sueño chino y el camino al rejuvenecimiento nacional, junto con sus dos objetivos centenarios de alcanzar una sociedad moderadamente próspera en todos los aspectos para la conmemoración de los 100 años del partido comunista⁷ y de “construir una China como un país socialista moderno para el centenario de la República Popular China”⁸ (Santillán, 2018a). Estos conceptos fueron impulsados por Xi y le dieron sustento a su liderazgo, tanto dentro de China como fuera.

La idea de sueño chino y rejuvenecimiento podría entenderse como la expresión de la visión que tiene el líder para China; una imagen construida de cómo se proyecta a futuro la sociedad y el Estado. Como explica Malena (2013), en el concepto del sueño chino y el rejuvenecimiento de la nación perduran algunos elementos de la visión china de las RR.II.: el

⁷ En el año 2021.

⁸ En el año 2049.

tema de la cosmovisión sinocéntrica, de ubicar a China en el centro del mundo; el mito de la humillación nacional; y la idea de sobreponerse a la adversidad recuperando el destino de grandeza. Por otro lado, Santillán (2017) resalta que este concepto tiene una doble dimensión: una doméstica y otra externa. Dentro de la primera, el sueño chino y el rejuvenecimiento se pueden dividir en dos partes: una destinada al fortalecimiento de la sociedad y la nación para transitar hacia niveles de bienestar más elevados y por otro la posibilidad de realización, como logro efectivo de las aspiraciones, a través de un sueño. La dimensión externa, se manifiesta en una particular visión acerca del orden internacional. Varios autores (Malena, 2013; Wang, 2014) afirman que la noción de rejuvenecimiento ya había sido utilizada por líderes anteriores (como Sun Yat Sen, Deng Xiaoping, Jiang Zemin, Hu Jintao), recurriendo al mito de la humillación nacional y la revitalización de la nación para movilizar al pueblo. Sin embargo, Xi le da una significación multidimensional a esta noción. Este punto es explicado claramente por Malena (2018):

De este concepto puede inferirse que el mismo básicamente ambiciona abarcar cinco dimensiones: una nacional, consistente en alcanzar la prosperidad de China; otra personal, relativa a lograr la felicidad de cada ciudadano chino (v.g. mejorar educación, empleo, salario, seguridad social, vivienda y medio ambiente); una histórica, referida a brindar a los ciudadanos la oportunidad de progresar en esta etapa de desarrollo del país (v.g. el mandato de Xi); una global, vinculada con la aspiración de extender la prosperidad al mundo (mediante la cooperación, el desarrollo conjunto, la paz y el beneficio mutuo); y finalmente una dimensión antitética, consistente en modificar el paradigma de orden internacional. (p.6)

Un aporte que contribuye a la comprensión de esta conceptualización se exhibe en los análisis de Wang (2014) y Malena (2013), quienes analizan la narrativa del sueño chino y la revitalización de la nación a partir de las nociones de predestinación, trauma y mito de Galtung. El período comprendido entre la primera guerra del opio en 1839 hasta el final de la guerra sino-japonesa en 1945 marcan un momento denominado por la sociedad china como el siglo de la

humillación nacional. Representan un hecho histórico clave traumático y humillante a una civilización que se ha considerado la nación del centro (*Zhōngguó*) y culturalmente superior:

Para los propios chinos, la memoria histórica de las humillaciones pasadas no es solo una cuestión psicológica o algo relacionado solo con la percepción y la actitud. Es un elemento clave en la construcción de la identidad nacional china. (Wang, 2014, p.4)

El suceso traumático del pasado y el mito positivo futuro, con la promesa de revitalizar y el sueño de volver a una situación de fortaleza que una vez se tuvo y se perdió sería, a grandes rasgos, la manera en que operaría la narrativa del sueño chino. La referencia tanto a elementos de política doméstica como exterior, forman parte de una construcción de sentido única, es decir, que se comprenden en conjunto y no por separado. Esta integralidad la expresa Xi en su discurso cuando señala:

El sueño del pueblo chino está íntimamente ligado al de los demás pueblos del mundo, por lo que en la materialización del sueño chino no podemos permitirnos prescindir de un entorno internacional pacífico y de un orden internacional estable. Debemos considerar tanto la situación nacional como la internacional con una visión de conjunto; seguir inalterablemente el camino del desarrollo pacífico y aplicar inmutablemente la estrategia de apertura basada en el beneficio mutuo y el ganar-ganar. (Xi, 2017, s/p)

Aquí se inserta la idea de la construcción de una comunidad de futuro compartido para la humanidad⁹, otro concepto reiterado por Xi, que refiere a la profunda interdependencia en la comunidad internacional no sólo entre los Estados sino también entre los pueblos. Con ella, se aduce que los problemas globales no pueden ser enfrentados por un solo país y que los desafíos requieren del trabajo mancomunado de todos. Es por ello que Xi expresa la voluntad de cooperación, igualdad en las relaciones, relaciones ganar – ganar, etc.

Una imagen que resulta clave para entender la visión del papel de China en el orden mundial y las RR.II. es expresada claramente en el XIX Congreso Nacional del PCCh por Xi:

⁹ Este es un concepto interesante a desarrollar, pero resultaría difícil explicarlo cabalmente por las restricciones en la extensión de este trabajo.

Hemos propuesto estructurar una comunidad de destino de la humanidad y hemos impulsado el cambio del sistema de la gobernanza global. Nuestro país ha incrementado aún más su capacidad internacional de influir, inspirar y moldear, haciendo con ello nuevas e importantes contribuciones a la paz y el desarrollo mundiales. (Xi, 2017, s/p)

En esta visión, Xi habla de un modelo de política exterior de China que continúa con la matriz de los 5 principios de coexistencia pacífica:

China aplica con firmeza una política exterior independiente y de paz, respeta el derecho de los demás pueblos a elegir soberanamente su vía de desarrollo, defiende la equidad y la justicia internacionales, y se opone a que un país imponga su voluntad a otro, intervenga en sus asuntos internos y abuse de su condición de poderoso para atropellar a los débiles. (Xi, 2017, s/p)

En esta visión de comunidad con un futuro compartido, China ocupa un lugar activo y de liderazgo como un pueblo que “lucha por la causa del progreso de la humanidad” (Xi, 2017: s/p) y promueve “la construcción de un nuevo tipo de RR.II. basadas en el respeto mutuo, la equidad y la justicia, y la cooperación y el ganar-ganar” (Xi, 2017: s/p) utilizando como base de esas relaciones los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica formulados por Zhou Enlai en 1954¹⁰.

Un ejemplo de cómo las ideas funcionan de contenido y/o fundamento de las acciones se evidencia en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, presentada por Xi en 2013. Esta representa la mayor política de proyección geopolítica de la historia de la RPCh y es considerada por su impulsor “la práctica del concepto” de la comunidad de futuro compartido para la humanidad (Agencia de noticias Xinhua, 1/12/2017).

Desde el inicio de la RPCh, los diversos líderes han mantenido una narrativa con conceptos e ideas que marcan una continuidad en tiempo. Esa continuidad es marcada también por Xi Jinping, que toma los desarrollos de sus antecesores y le imprime su propio sello. Es por ello que Hoo Tiang Boon (2017) habla de un ajuste, más que una renovación, porque no ha habido una profunda transformación de la política exterior, más bien muchas continuidades con

¹⁰ Los cinco principios son: respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica

el modelo de sus predecesores. El sello distintivo de Xi es su discurso más asertivo respecto a la RPCCh como modelador del nuevo orden mundial, así como también la narrativa respecto a la nueva forma de relaciones entre Estados, un discurso más firme respecto a Taiwán y las disputas marítimas en el Sur. Respecto a este tema afirma que “no ha habido una completa metamorfosis, pero hay un cambio real, con repercusiones importantes para China y el sistema internacional” (Boon, 2017, p.3).

Al partir del XIX congreso del PCCh se reordenan los conceptos sobre política exterior y diplomacia en entorno al Pensamiento del Xi. Wang (2020) expone de manera ordenada algunos de ellos. En su discurso, con motivo de la inauguración del Centro de Estudios sobre el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia, expone claramente los rasgos principales del pensamiento de Xi sobre la Diplomacia del Socialismo con Peculiaridades Chinas de la Nueva Era. Este pensamiento se dirige a responder los interrogantes sobre qué tipo de mundo y de relaciones internacionales promoverá la RPCCh y qué tipo de diplomacia desplegará en el futuro. En él se destacan 3 elementos: la diplomacia de gran país con peculiaridades chinas, la comunidad de futuro compartido para la humanidad y el nuevo tipo de RR.II.

Estos aparecen como los aspectos novedosos del período de Xi Jinping, respecto a sus predecesores. Este aporte refleja una visión sobre las relaciones internacionales, el orden mundial y la política exterior que se ubica a sí misma como una “continuación y la actualización de la excelente cultura tradicional china” y de los desarrollos teóricos sobre diplomacia china precedentes (Wang, 2020, s/p). La tradición y la innovación de las ideas aparecen conectadas siempre en el discurso.

Este Pensamiento ha actualizado con una clara señal de la época los conceptos tradicionales como la política exterior independiente y de paz, los cinco principios de coexistencia pacífica y la construcción de un nuevo orden político y económico internacional, y los ha elevado a una nueva altura histórica marcada por la Comunidad de Futuro Compartido de la Humanidad, el nuevo tipo de relaciones internacionales y la reforma del sistema de gobernanza global. (Wang, 2020, s/p)

El carácter de la diplomacia de gran país refiere a una base de relacionamiento entre grandes países (potencias) basado en la no confrontación, el respeto y beneficio mutuo. Sin embargo, esta conceptualización tiene otras implicancias para el orden mundial. La RPCh asume un rol más activo y se reconoce en su capacidad para influir y liderar en los asuntos internacionales como un país responsable y contribuyente para el desarrollo, la paz y la seguridad. Esta ampliación global en la visión y participación ya era explicada por el Consejero de Estado y Ministro de Relaciones Exteriores Wang Yi en 2013:

La diplomacia de China en la nueva era ha adquirido una perspectiva más global con un espíritu más emprendedor e innovador. Sobre la base de llevar adelante las principales políticas exteriores y las excelentes tradiciones diplomáticas de más de 60 años desde la fundación de la República Popular, la China de hoy, diría, está explorando activamente un camino de diplomacia de país grande con características chinas. (Wang, 2013, s/p)¹¹

El cambio adoptado en la visión de China de las RR.II. y de su rol en el orden mundial configura una posición diferenciada de los predecesores a Xi, que podría interpretarse como un momento histórico que inicia, teniendo como base la estrategia de relacionamiento internacional que China implementó desde 1978 (expresada por Deng Xiaoping y continuada por sus sucesores).

Representaciones de la RPCh en la ONU

El aumento de la influencia de la RPCh sobre los distintos órganos de la ONU es un tema que está siendo cada vez más analizado dentro del mundo académico (Feltman, 2020; Fung, 2019; Okano-Heijmans y Van der Putten, 2018; Feng, 2017; Godement, Rudolf, Julienne y otros,

¹¹ Traducción propia del texto original en inglés: China's diplomacy in the new era has taken on a more global perspective with a more enterprising and innovative spirit. On the basis of carrying forward the major foreign policies and fine diplomatic traditions of over 60 years since the founding of the People's Republic, today's China, I would say, is actively exploring a path of major-country diplomacy with Chinese characteristics.

2018). Con una actitud proactiva, el país asiático se dirige a “moldear”¹² las agendas tanto desde un sentido de orientar la acción como las ideas. Este último aspecto (que es el que se trabaja en el recorte de esta tesis) se hace cada vez más evidente.

Xi construye hacia el exterior una imagen de país y liderazgo responsable para discutir una agenda de reforma de diversos asuntos internacionales, mostrando y haciendo valer el *status* de potencia de China. En ese esquema, le otorga a la ONU un lugar de importancia, no sólo a través de un mayor financiamiento a su presupuesto, sino también a través de la participación más activa en distintos órganos, una mayor cooperación técnica y el aporte de personal para operaciones de mantenimiento de la paz. Su visión sobre estos temas queda expuesta en el discurso pronunciado por Xi en el XIX Congreso del PCCh.

China aboga por una concepción de la gobernanza global caracterizada por la deliberación en común, la construcción conjunta y el beneficio mutuo; preconiza la democratización de las relaciones internacionales; persevera en la igualdad de todos los países, sean grandes o pequeños, fuertes o débiles, ricos o pobres; respalda a la ONU en su desempeño de un papel activo; y apoya la ampliación de la representación de los países en vías de desarrollo, así como su derecho a opinar sobre asuntos internacionales. China seguirá desplegando su papel de gran país responsable y participará con dinamismo en la reforma y la construcción del sistema de la gobernanza global, aportando incesantemente su propia sabiduría y fuerza. (Xi, 2017: s/p)

Estas posiciones también han sido destacadas por Xi en sus discursos de la ONU. Tomando como ejemplo las intervenciones del 2015 y el 2020¹³, se observa la reiteración de los elementos mencionados anteriormente: la defensa del multilateralismo, la centralidad del rol de la ONU y su compromiso con los principios y propósitos de su Carta, la necesidad de un “nuevo tipo de RR.II.” basado en el principio de igualdad soberana, respeto mutuo y cooperación recíprocamente beneficiosa, y, la exhortación a la conformación de una comunidad de futuro

¹² Término utilizado por Xi, en su discurso del XIX Congreso del PCCh, para hacer referencia a la capacidad alcanzada por la RPCh en el sistema internacional (ver cita *ut supra*).

¹³ En esas fechas se conmemoró el 70° y 75° aniversario de la creación de la ONU, respectivamente.

compartido para la humanidad. Este último concepto logró incorporarse en el texto de una resolución del CS de la ONU por primera vez en 2017 (Diario del Pueblo, 20/3/2017) y constituye un ejemplo de la proyección y búsqueda de moldear los asuntos internacionales de la RPCh en la ONU desde el campo de las ideas. Anteriormente, en 2015 Xi había presentado su hoja de ruta para “Construir una nueva asociación caracterizada por la cooperación de ganancia compartida y crear una comunidad de futuro compartido para la humanidad” (Xi, 2015). Esta cuestión también es resaltada por Fung (7/10/2019) al analizar el rol más activo de China en la Organización en su búsqueda de influir sobre las agendas internacionales y proyectar la imagen de la RPCh como potencia responsable.

Y hay adiciones chinas distintivas al léxico de la ONU: las referencias a una "comunidad de futuro compartido para la humanidad" y "cooperación de beneficio mutuo" aparecen en las resoluciones de la ONU sobre la paz en Afganistán, las armas en el espacio y el desarrollo social y económico de África. (s/p)

En la misma línea están los esfuerzos de la RPCh por impulsar de manera conjunta en el seno de la ONU, su Iniciativa de la Franja y la Ruta y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, con el argumento de que ambos comparten principios y propósitos¹⁴ (Agencia de noticias Xinhua, 14/6/2018; Agencia de noticias Xinhua, 8/10/2019). El efecto buscado es darle impulso y legitimidad a una política doméstica en el ámbito internacional.

En el CS-ONU China tiene un asiento permanente, lo que le confiere un rol central en la actuación sobre temas de seguridad internacional. Fung (2019) afirma que la RPCh le otorga gran importancia al CS porque no tiene otra plataforma de la magnitud e importancia de este órgano. Le permite ser partícipe e influir en cuestiones sensibles sobre seguridad y paz internacional. El CS-ONU es un ámbito institucionalizado por normas que vincula a la RPCh con el resto de la comunidad internacional.

¹⁴ Esta cuestión también es apoyada por otros países que participan de la Iniciativa china, quienes también la impulsan en las agendas de desarrollo de la ONU.

Por muchos años, la RPCh no tuvo un rol activo en este ámbito. Sin embargo, entrado el siglo XXI, comenzó a cambiar esa postura, que se acentuó en la última década a partir de la intervención del CS-ONU en algunos conflictos que afectaban las poblaciones de algunos Estados.¹⁵ En estos se dieron debates en torno a la aplicación de medidas según los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas. El país asiático piensa la intervención de una manera particular. Debe ser consensuada por el país de destino, sólo debe darse bajo mandato de la ONU y debe apoyarse en los organismos regionales (Fung, 2019). Las medidas no consensuadas han sido históricamente rechazadas por vulnerar uno de los principios más sensibles y defendidos en la política exterior de la RPCh: el respeto por la soberanía y la no injerencia. Esta visión ha mantenido su fuerza desde su misma fundación y está en su imagen sobre cómo conducir las relaciones entre los Estados. Estos principios se encuentran arraigados en la base de la idea del siglo de la humillación, es decir, forman parte de principios muy profundos dentro del pensamiento chino. También están plasmados en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica. En este sentido, Malena (2016) afirma, “a la hora de identificar los elementos constitutivos del interés nacional de China, sobresale un común denominador: la supremacía de la soberanía estatal” (p.226).

En el sistema internacional, el concepto de soberanía ha variado su significación y ha pasado de constituirse de un principio absoluto a uno relativo, fundamentalmente a partir del desarrollo del derecho humanitario y de la doctrina de la responsabilidad de proteger. La RPCh se ha caracterizado por hacer una lectura tradicional del término en su visión westfaliana. Sin embargo, en la práctica se han visto algunos cambios en esta posición. En este sentido, Fung (2019) analiza el cambio de la RPCh en el CS respecto a su posición sobre la no intervención y el cambio de régimen. Analiza que en el primero de los casos, se observa una gradual aceptación de la intervención, no sucediendo lo mismo con el cambio de régimen, por temor del país

¹⁵ Principalmente en Darfur (2007), Libia (2011) y Siria (2011).

asiático a sentar un precedente internacional en el tema que le pueda afectar algún día en contra. Esta autora afirma que esta moderación en la posición está relacionada a su responsabilidad como actor global. Como ejemplos de esta aceptación (en algunos casos muy solapada) se pone el caso de la participación de soldados chinos en la operación de mantenimiento de paz en Darfur y la aceptación tácita (con su abstención de veto) para la aplicación de una zona de exclusión de vuelo en el conflicto de Libia en el 2011. En cambio, en el conflicto en Siria se ha mantenido en una posición firme, impidiendo cualquier medida que implique una intervención no consensuada que afecte la soberanía.¹⁶ Esta actuación no coincidente con los principios defendidos, evidenciada en una votación diferente en las sesiones del CS, plantean interrogantes acerca de los motivos, dado que en todos los casos se vulneraba el principio de soberanía y, por lo tanto, se interfería en los asuntos internos.

De esta manera, cabrían las preguntas ¿China tiene una posición inconsistente conducida por una tensión entre principios e intereses nacionales? ¿La respuesta de China en el CS-ONU está determinada por sus principios o sus propósitos? ¿O ambos? Estas son preguntas a las cuales no se les puede dar una respuesta completa dentro de esta tesis por el recorte metodológico mencionado anteriormente, que se enfoca en analizar las ideas y las instituciones y no estudia la dimensión de las “capacidades materiales” del marco explicativo de Cox (2013). Es necesario contemplar todas las variables (ideas, instituciones y condiciones materiales) para interpretar y comprender el fenómeno holísticamente.

Sin embargo, sí se puede establecer que hay una relación importante entre las ideas y las prácticas en el pensamiento de Xi. Si se vuelve sobre el pensamiento socialista con peculiaridades chinas en la nueva época, puede verse que no sólo se formulan los principios y valores chinos de manera teórica, sino aplicados a la práctica. Es decir, no se encuentran en el

¹⁶ Aunque también habría que establecer matices de la posición China, dado que aceptó mecanismos de ayuda humanitaria por fuera de los canales gubernamentales sirios (en contadas oportunidades y justificadas como medidas excepcionales debido a la urgencia de la población).

vacío sino que insertan en la realidad. Esto hace que no se deban considerar de manera absoluta sino relacional, vinculados con los hechos.

Los intereses de la nación (en términos de capacidades materiales) tienen un peso muy grande y ello también se observa en la importancia otorgada a la dimensión económica en los discursos de Xi. Ello no significa que los aspectos ideológicos tengan menos valor, sino que hay que estudiar las dinámicas en cada caso y cómo se balancean las fuerzas¹⁷. Dentro del pensamiento chino, la práctica y adecuación de la teoría a las particularidades chinas es de gran relevancia. Estas ideas fueron expresadas por Xi en el XIX Congreso del PCCh, cuando afirma que hay que “buscar la verdad en los hechos¹⁸, avanzar con los tiempos y adoptar una actitud realista y práctica” (Xi, 2017, s/p). Otra expresión similar que denota la adaptación de las ideas a las circunstancias cambiantes, a la práctica y a las particularidades chinas puede leerse cuando afirma: “la época es madre del pensamiento y la práctica es la fuente de las teorías”. Este rasgo distingue al período de reforma y apertura, que Xi continúa y profundiza en muchos aspectos. Malena (2018) clarifica esta posición cuando observa:

La gran estrategia de la China post-maoísta se distingue por haber sido elaborada por especialistas del área de las relaciones internacionales y tener mayor apego con las realidades del concierto internacional (fruto de haberse dejado atrás el dogmatismo propio de la era maoísta). Asimismo, la misma se distinguió por su gradualismo, realismo y pragmatismo. (p. 14)

Recapitulación y reflexiones

Con el ascenso de Xi Jinping al poder, la estrategia formulada por Deng para las relaciones exteriores evidencia haber dado un giro. Por un lado, desde un plano discursivo, Xi ha expresado desde el inicio de su primer mandato las líneas directrices de gobierno las cuales

¹⁷ Como se comentó en la introducción, el énfasis en las ideas no remite a que las acciones o las capacidades materiales tienen menos valor, sino a un recorte metodológico que se enfoca en las primeras. No existe una jerarquía entre las ideas, las condiciones materiales y las instituciones, sino que estas fuerzas interactúan de distinta manera según cada caso.

¹⁸ Deriva de la máxima de Deng Xiaoping “buscar la verdad en la realidad” (Malena, 2016, p. 228)

marcarán el estilo y las prioridades de su liderazgo a lo largo de sus mandatos. En el núcleo de aquellas se encuentra la idea del “sueño chino” y el camino al rejuvenecimiento nacional, que, ligado al concepto de “comunidad de futuro compartido para la humanidad”, marcan una parte de la visión sobre el orden internacional, el rol de China y la forma de relacionamiento con otros Estados. Por otro lado, desde el plano de la práctica política, China ha tenido un rol más activo hacia instituciones y organismos internacionales, buscando aumentar su capacidad de influencia en cuestiones que han estado bajo la hegemonía de Estados Unidos y sus aliados (Poh y Li, 2017). Sin embargo, la impronta y el liderazgo de un alto perfil impresos por Xi no significa que haya habido un quiebre con el pasado. Como se vio anteriormente, existen numerosos elementos que remiten a una continuidad de ideas y conceptos elaborados por sus antecesores.

En este capítulo se buscó poner el foco en las ideas, visiones y percepciones de Xi Jinping acerca del orden, las RR.II. y la política exterior de la RPCh, así como también el rol de esta. Los fundamentos político y económico del gobierno de Xi mantienen como orientación guía al período de reforma y apertura iniciado en 1978. En este sentido, se describió y explicó que las narrativas utilizadas por el mandatario sobre los asuntos mencionados contienen elementos que marcan continuidades y cambios. Entre los primeros se encuentran la apelación al discurso del mito del siglo de humillación nacional, la cosmovisión sinocéntrica, la referencia a los 5 principios de coexistencia pacífica, la referencia a teorías y pensamientos de sus predecesores y el rejuvenecimiento nacional. Repasando los elementos que evidencian un cambio respecto al pasado, en primer lugar se ubica el sueño chino y la comunidad de futuro compartido para la humanidad, el nuevo modelo de relacionamiento entre países grandes (basado en el no conflicto y la no confrontación, el beneficio y el respeto mutuo), la diplomacia de país grande con características chinas, el llamado a la defensa del multilateralismo y el valor otorgado al rol de la ONU y su Carta en los asuntos internacionales.

La importancia de poner el foco en las ideas/percepciones y representaciones se basa en que su narrativa se constituye en el eje a partir de la cual se formulan los objetivos estratégicos del país y se diseña su política exterior: le otorgan fundamento y contenido. Es por ello que, comprender el lugar que ocupan éstas se vuelve una parte relevante para cualquier análisis de la política china, dado que guiarán y orientarán las acciones de gobierno y marcarán el valor que este le asigna a cada una. La importancia de las ideas, visiones y representaciones de China radica en su interacción con las otras fuerzas para definir y/o orientar una acción. En este caso, en las dinámicas entre Estados que tienen como marco institucional el CS de la ONU.

A pesar de la conexión con elementos del pasado, el período inaugurado por Xi Jinping expone un cambio sustancial respecto a las máximas de Deng Xiaoping que signaron la política exterior desde 1978 referidas a mantener un perfil bajo, ocultar las capacidades y no reclamar el liderazgo. Desde 2013, Xi imprimió un liderazgo de alto perfil, reclamando una mayor participación para China en el sistema internacional.

Como se mencionó anteriormente, muchas de las ideas del presente tienen profundas raíces en las experiencias históricas y la cultura de China, sea por hitos reales o por la interpretación y construcción de relatos a partir de ellos. La ocupación y sometimiento provocado por las potencias extranjeras a partir de las guerras del opio, los tratados desiguales, las condiciones del tratado de Versalles y la guerra con Japón fueron la base de la construcción del sentimiento de humillación nacional. Este complejo de ideas tiene un alto impacto en la conformación de las ideas y decisiones en el presente. Un ejemplo claro esto se evidencia en la sensibilidad de la RPCCh sobre los temas de defensa de la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos. También se hace presente en la retórica sobre la no renuncia de sus “derechos legítimos” o el “menoscabo de sus intereses” (Xi, 2017, s/p).

Xi mantiene la retórica marcada notablemente “por un fuerte sentido de los logros y experiencias históricas de la civilización de China” (Poh y Li, 2017, p. 86) junto a una nueva

visión del lugar de China en el orden mundial, en los cuales se refuerza el rol del PCCh y las fuerzas armadas. Ello, se alimenta con las narrativas oficiales sobre China como un país responsable para la gobernanza global.

CAPÍTULO 3

LA ACTUACIÓN DE CHINA A TRAVÉS DEL VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU DESDE UNA DIMENSIÓN CUANTITATIVA

En este capítulo se analizará una parte de la participación de la RPCh dentro del CS-ONU: la forma en que ejerce su derecho a veto en las votaciones, como parte de sus atribuciones como miembro permanente dentro del mismo. El objetivo es tomar dimensión de la magnitud de los vetos de China en relación al resto de los miembros permanentes. Como se explicó en otro capítulo, el veto es tomado como un indicador que refleja ciertos atributos de la participación de China en este organismo. Es la forma en que se representa una decisión sobre determinadas cuestiones, adoptando la forma de rechazo a una propuesta. El CS (órgano en los que se plantean los problemas y conflictos que afectan la paz y seguridad mundial), se constituye como el ámbito multilateral por excelencia donde se expresan las disputas de poder, los intereses y las visiones de los Estados. Puede ser considerada una institución que expresa una parte sustancial de la estructura del orden mundial y las relaciones de poder dominantes¹⁹. Como afirma Cox (2013) estas instituciones “tienden a, al menos inicialmente, promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder” (p.142). Por lo tanto, el foco puesto en los vetos buscará dar cuenta de los elementos y características de estas decisiones con el fin de estudiar el rol y la influencia de China sobre este orden.

En este capítulo primero se describirán algunas cuestiones relacionadas al funcionamiento del Consejo y su práctica, para luego entrar en la figura del veto y los debates en torno a la modificación de los procesos de adopción de decisiones. Esto último cobra una gran

¹⁹ No se ignoran las críticas acerca de la pérdida de representatividad de este órgano y las demandas de ampliación de miembros para adecuarlo a la configuración de fuerzas del sistema internacional actual. Sin embargo, a pesar de que el CS-ONU es el resultado de una estructura de un mundo muy diferente, sigue teniendo un rol categórico para la seguridad y la paz internacional.

relevancia debido a que las características de las cuestiones vetadas han generado y generan debates que pueden ocasionar cambios sobre la figura del veto así como también implicancias sobre la actuación de los Estados y la configuración del orden mundial.

Finalmente se realizará un análisis cuantitativo de los vetos del período 2012-2019 y se contextualizarán en las tendencias generales del veto desde la creación de la ONU. En el examen de los datos, además de China, se presentará la postura del resto de los miembros permanentes del Consejo, con el fin de poner en clave comparativa la posición del país asiático.

Antes de introducir el análisis del veto, es necesario exponer algunas cuestiones generales relativas al CS-ONU y su funcionamiento.

El Consejo de Seguridad

Las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacional ha sido uno de los principales propósitos de la ONU. Tal es así, que esto quedó establecido en su Carta fundacional:

Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz (ONU, 1945, art. 1 - inc.1)

Este propósito se establece, además, como la función primordial del Consejo de Seguridad, uno de los órganos principales de la Organización (ONU, 1945, art. 7). De acuerdo con la Carta, todos los Miembros de la ONU, confieren a este Consejo la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad y reconocen que “actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad” (ONU, 1945, art. 24).

Cuando se produce una controversia, el Consejo recomienda, como primera medida a las partes, la utilización de medios pacíficos para su resolución (enumerados en el art. 3 de la Carta). Sin embargo, este órgano también puede imponer embargos o sanciones económicas e incluso autorizar el uso de la fuerza para hacer cumplir los mandatos de la Carta (según capítulo VII de la Carta de ONU).

El CS está integrado por 15 miembros, de los cuales, 5 son permanentes (la RPCh, Estados Unidos, Francia, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Federación de Rusia) y 10 miembros son no permanentes. Estos últimos son elegidos por la AG-ONU con un mandato de dos años, siguiendo un criterio de distribución geográfica en la representación. Otro aspecto a destacar es que no se reúne en período de sesiones, pero está listo para reunirse en cualquier momento y lugar cuando surja la necesidad. Las sesiones están dirigidas por un presidente, que es nombrado por el plazo de un mes; la presidencia es rotativa entre sus miembros en orden alfabético.

El Consejo tiene su propio reglamento interno, promulgado en 1946 y modificado posteriormente en diversas ocasiones. La última de éstas se produjo en 1982²⁰ para incorporar el idioma árabe como lengua oficial dentro de la ONU. Este documento establece los métodos y los procedimientos de trabajo dentro de la práctica del Consejo²¹, referidos a las sesiones y las actas (artículos 1 a 5), el orden del día (arts. 6 al 12), la verificación de los poderes (arts. 13 al 17), la presidencia y la secretaría del Consejo (arts. 18 al 26), la dirección de los debates y la participación (arts. 27 al 39), la votación (art. 40), los idiomas (arts. 41 al 47) y la publicidad de las sesiones y las actas (arts. 48 al 57).

Para cumplir con sus responsabilidades establecidas en la Carta, el CS realiza su labor bajo diferentes formatos: sesiones, reuniones de alto nivel, comisiones permanentes y no

²⁰ Para más información ver el Reglamento provisional del CS bajo la nomenclatura ONU S/96/Rev.7.

²¹ No es la intención comentar todos los aspectos regulados por el Reglamento provisional y excedería el objetivo de este capítulo. Sólo se referenciarán aquellos que resulten oportunos a los fines de este trabajo.

permanentes, misiones, comités, grupos de trabajo, reuniones bajo fórmula Arria, consultas privadas, órganos especiales, etcétera. Estas formas están enmarcadas por el artículo 29 de la Carta, en el cual se establece la prerrogativa que tiene el CS de crear organismos subsidiarios para desempeñar sus funciones. Estas atribuciones también se regulan en el art. 28 del Reglamento provisional del Consejo (ONU, 1983) y en el documento Manual sobre Métodos de Trabajo (ONU, s/f)²². Las prácticas y métodos de trabajo del órgano están en permanente evolución, producto de la adaptación a los acontecimientos internacionales, y son el fruto de acuerdos entre sus miembros. El mandato sobre los organismos subsidiarios puede variar, tanto en los asuntos que pueden abordar (procedimientos o cuestiones sustantivas) como en la duración o la sede de realización.

La participación en este Consejo no queda cerrada sólo a sus miembros. Cualquier miembro de la ONU puede participar, pero sin derecho a voto en la cuestión que se examina. Las formas de participación están definidas por los art. 31 y 32 de la Carta de la ONU y por los artículos 37 y 39 del reglamento provisional del Consejo de Seguridad. El mecanismo más frecuente que se utiliza es la invitación a participar y se produce cuando el CS considera que los intereses de algún Estado son afectados o cuando son parte en algún conflicto o controversia. También pueden participar otros órganos, organismos, programas y fondos de la ONU, organizaciones regionales, personas individuales a título de expertos en alguna materia, ONGs, otros organismos internacionales, etcétera, para el examen calificado de alguna materia. Los Estados miembros de la ONU que son invitados a participar en el CS puede presentar proyectos de resolución los que sólo podrán someterse a votación si lo solicita uno de los miembros del Consejo.

El Consejo de Seguridad es el único de los órganos cuyas decisiones son vinculantes para todos los miembros de las Naciones Unidas, en virtud del su art. 25 que establece que los

²² Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/working-methods-handbook> (consultado el 8/1/2020).

“miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad” (ONU, 1945, s/n).

El sistema de votación

El sistema de votación en este órgano está establecido en el artículo 27° de la Carta²³ y en el 40° del Reglamento provisional. Tal como establece la Carta de las Naciones Unidas, cada miembro del CS tiene un representante con derecho a un voto.

Las decisiones que se someten a voto entre los miembros tienen dos requerimientos de aprobación diferentes, de acuerdo a la naturaleza del asunto. Aquellas cuestiones de procedimiento del órgano, necesitan del voto afirmativo de 9 miembros para ser aprobadas. Todas las demás cuestiones (sustantivas), requieren del voto afirmativo de 9 miembros, incluyendo los votos afirmativos de todos los miembros permanentes (salvo en cuestiones establecidas en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas y en el art. 52, párrafo 3, en las cuales la parte en una controversia deberá abstenerse en la votación).

De esta manera, el voto de los cinco miembros permanentes del CS tienen una prerrogativa especial sobre el resto, en determinadas cuestiones: lo que se denomina el “derecho al veto” o “poder de veto”. Pasando en limpio, el voto negativo de alguno de estos miembros sobre las cuestiones sustantivas sometidas a votación hace que la misma no sea aprobada. En cambio, las cuestiones de procedimiento, no son invalidadas por el voto de ningún miembro. Esta prerrogativa ha sido ejercida por todos los miembros a lo largo de la historia, de manera individual o junto a otro miembro, generando en más de una oportunidad situaciones

²³ Art. 27 de la Carta de las Naciones Unidas:

1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto. 2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros. 3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.

denominadas por algunos autores “de parálisis institucional”²⁴ en las cuales el tema debatido queda en una condición sin la posibilidad de resolución.

El hecho de determinar la naturaleza del asunto a tratar, se ha convertido en una cuestión de gran relevancia por la implicancia que tiene sobre el alcance del voto de los miembros permanentes del CS. No siempre ha habido consenso sobre qué cuestiones tienen el carácter procedimental o sustantivas. Con el tiempo, la práctica del Consejo ha establecido cuales son unas u otras, pero en determinadas situaciones, el CS examina y somete a una primera votación una cuestión para definir si la misma tiene el carácter de procedimiento o no (de acuerdo al artículo 27, inc. 2), para luego proseguir con el asunto en sí. Esta situación se ha dado porque la Carta no establece un criterio para clasificar los asuntos, de manera que queda librado a acuerdos posteriores definir esta cuestión. De este modo, un tema puede quedar sometido a dos votaciones: una preliminar para determinar su carácter (procedimental o sustantivo) y otra para definir si es aprobada. En ambas ocasiones, el voto negativo de los miembros permanentes del Consejo configura el veto.

Un intento por fijar criterios se estableció con la resolución 267 (III) adoptada el 14 de abril de 1949 por la AG-ONU, en la cual se listaron 36 cuestiones que deben considerarse de procedimiento, en un intento por limitar las cuestiones plausibles de ser vetadas.

Como hemos mencionado, con esta configuración del sistema de votación en el CS-ONU, pueden darse situaciones de amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión que dejan al organismo sin la capacidad de acción o respuesta. Existe un antecedente en el cual se ensayó una vía para evitar situaciones de bloqueo de un país para aprobar una decisión a través del veto, en el cual la AG-ONU quedó facultada para examinar un asunto, formular

²⁴ Sería interesante indagar sobre si esta denominación es utilizada de manera indistinta sin tener en cuenta el o los miembros que vetan o si existe un sesgo valorativo sobre el veto de algunos integrantes, pero excede los objetivos de este trabajo.

recomendaciones para la adopción de medidas colectivas e incluso sobre el uso de la fuerza, si el Consejo de Seguridad:

Por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión (Resolución ONU 377 (V), 1950, p. 11)²⁵.

Bajo esta resolución, conocida como Unión Pro Paz, la AG-ONU se arrogó una facultad del CS-ONU. Esta situación ha generado muchos debates sobre la interpretación de la Carta de la ONU²⁶ y la legalidad-ilegalidad en la transferencia de atribuciones de otro órgano. Como afirma Díez de Velasco Vallejo (2010, p. 246), “esta resolución quiebra el equilibrio establecido en la Carta entre la AG y el CS en materia de mantenimiento de la paz”.

El veto y algunos debates sobre reformas en el proceso de adopción de decisiones

El análisis sobre la práctica del veto y las discusiones en torno a ella exceden el objetivo de este trabajo. Sin embargo, se mencionarán algunas generalidades para entender algunas cuestiones que implican el ejercicio de este derecho consagrado a un grupo reducido de cinco Estados.

Esta facultad especial sobre el voto otorgada a los 5 miembros permanentes tiene sus orígenes en la misma conformación de la ONU; en las deliberaciones de San Francisco en 1945 fue un requisito para que participaran los mayores poderes de ese momento.

La cuestión sobre la forma en la que se toman las decisiones en el Consejo ha generado debates, en reuniones formales e informales, tanto en el seno del mismo órgano como en ámbitos académicos. En muchas ocasiones, la práctica del veto ha puesto sobre la lupa la efectividad del

²⁵El documento se puede consultar en el sitio web oficial de la ONU, bajo la nomenclatura A/RES/377 (V): [https://undocs.org/es/A/RES/377\(V\)](https://undocs.org/es/A/RES/377(V)) (Consultado el 3/03/2020).

²⁶ Principalmente sobre los artículos 10, 11 y 12, los cuales delimitan las atribuciones de la Asamblea General.

funcionamiento del CS y se ha planteado la necesidad de reformas sobre este tema (Menéndez del Valle, 2016a; Jeangéne Vilmer, 2018)

Al respecto, existen numerosos proyectos de reforma del CS-ONU en torno a los procedimientos, los métodos de trabajo y la cantidad de miembros permanentes y no permanentes. Entre ellos, hay varias iniciativas que promueven la restricción del uso del veto por parte de los 5 miembros permanentes. Según Jeangéne Vilmer (2018), ellas emergen como respuesta al bloqueo del CS en situaciones donde se producen atrocidades en masa contra la población. En la misma línea, Menéndez del Valle (2016a) afirma que es la frustración de estos bloqueos que impiden la actuación de la ONU y la doctrina de la Responsabilidad de Proteger lo que impulsa las reformas.

Los precedentes sobre la restricción al veto para situación de crímenes atroces en masa surgieron de la experiencia del CS confrontando cuestiones como el genocidio en Ruanda, Bosnia, Kosovo y Somalia. Uno de los más importantes es la Responsabilidad de Proteger. Éste concepto fue incorporado formalmente en la ONU en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005²⁷ con el fin de proteger a los pueblos frente al genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Simonovic (2016) afirma que esta responsabilidad:

Se basa en tres pilares igual de importantes: la responsabilidad de cada Estado de proteger a sus poblaciones (primer pilar); la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones (segundo pilar); y la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones de un Estado cuando es evidente que este no logra hacerlo (tercer pilar). (párr. 1)

Esta conceptualización ha generado muchos debates en los distintos órganos del sistema ONU, principalmente en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. En este último, algunos países han planteado sus reservas al concepto porque “lleva consigo un mensaje de intervención en socorro de víctimas o posibles víctimas de serias violaciones de derechos

²⁷ Resolución bajo nomenclatura de la ONU A/RES/60/1.

humanos” (Añaños Meza, 2010, p. 200). Esa intervención es entendida como contraria a la noción tradicional de soberanía y la no intervención en los asuntos internos de los países.

El voto negativo de los miembros permanentes sobre las cuestiones sustantivas ha sido tema de debate en numerosas sesiones, principalmente en aquellas destinadas a la reforma de los procesos de adopción de decisiones en el CS. Las ideas en pugna en torno a estas cuestiones son un dato importante para comprender la actuación de los países miembros, y en particular de China.

La cuestión sobre los métodos de trabajo, los procedimientos y las prácticas del CS también ha sido ampliamente debatida tanto dentro de la ONU, por sus miembros, como fuera de ella, por especialistas de diversas organizaciones y grupos. Son particularmente relevantes una serie de 6 debates abiertos que se desarrollaron entre el 2011 y 2016, en el seno del CS en torno a estos temas, titulados “Aplicación de la nota de la Presidencia del Consejo de Seguridad” (ONU, 2010b)²⁸. Asimismo, en el 2017, se publicó una nueva nota sobre el mismo tema²⁹ y hubo un debate abierto durante el 2018³⁰, mientras que en 2019 se trató en agenda de una sesión, el “Fortalecimiento del multilateralismo y el rol de las Naciones Unidas”³¹. La mención a todos estos debates, dentro de este capítulo de tesis, cobra relevancia en relación a las discusiones en torno al uso y limitación de la facultad del veto dentro del CS.

Aunque no abordaré en toda su extensión este tema, por exceder el objetivo de este trabajo, vale la pena mencionar algunas generalidades que contextualizan la actuación de los Estados en el CS en lo que refiere a las visiones e ideas que existen en torno al veto.

²⁸ Cabe aclarar que también se dieron debates en torno a la figura del veto en sesiones que no eran específicamente sobre métodos del CS: por ejemplo, al tratar algún tema regional o general sobre mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

²⁹ Ver nota bajo nomenclatura S/2017/507 (ONU, 2017c)

³⁰ Ver acta de sesiones bajo nomenclatura S/PV.8175 (ONU, 2018a)

³¹ Acta de sesiones bajo nomenclatura S/PV.8395 (ONU,2018b)

Aquí resaltaré una posición en la que ha trabajado Francia junto a un grupo de países respecto al uso del voto negativo (veto) en determinadas cuestiones³², y la posición de los países que más han utilizado este recurso en el período (la Federación de Rusia y la RPCh).

El tema del voto negativo de los miembros permanentes del Consejo durante el período 2012-2013 se abordó en los dos debates que hubo sobre los métodos de trabajo, el 26/11/2012 y el 29/10/2013³³. En esta última, cuyo orden del día fue la “Aplicación de la nota de la Presidencia del Consejo de Seguridad” (ONU, 2010b), se plantearon diversas posiciones respecto a las mejoras posibles, en las cuales la facultad del veto tuvo centralidad pero bajo propuestas disímiles. Por un lado, se identifican quienes creen que se debe limitar el uso del veto. Francia realizó un planteo sobre “la importancia de crear un código de conducta para los miembros permanentes, en el que se establezcan las directrices para el uso del derecho de veto” (ONU, 2013, p. 14). La propuesta presentada, se centró en una auto-limitación del uso del veto en determinadas situaciones (casos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad). La mayor parte de los países adhirieron a estos planteos; algunos fueron más allá y se enfocaron no sólo en la limitación del voto negativo por parte de los miembros permanentes sino también en la ampliación del número de éstos. Por el otro, están quienes no acuerdan una limitación al veto. Aquí se destaca la postura de Rusia, que plantea que esa cuestión no guarda

³² Como antecedentes también se puede nombrar la propuesta de Canadá; en el año 2000 conformó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, que fue una de las fuentes que nutrió la noción de la Responsabilidad de Proteger, firmada en 2005 en la ONU. En el mismo período, un grupo de países nombrados como S5 (Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza) presentaron una propuesta en la cual los miembros permanentes del CS deberían presentar una explicación por escrito en el caso de vetar un proyecto de resolución sobre cuestiones de genocidio y crímenes de lesa humanidad. Estas propuestas fueron retomadas por el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia (integrado por 22 países de diversas regiones), el cual propuso un “código de conducta” que comprometería a los Estados a no vetar proyectos que busquen evitar crímenes contra la humanidad.

En líneas similares, se han producido otras propuestas como la de los “Elders (organización fundada por Nelson Mandela e integrada por personalidades autodefinidas como líderes globales, entre los que se encuentran políticos y funcionarios en ejercicio y retirados de distintos países, ex miembros de la ONU, etc), en la cual los miembros permanentes no deberían usar su capacidad de veto sin una explicación pública. Como afirman en el Security Council Report (2015), “en la propuesta de los *Elders*, la explicación debería corresponder a la paz y seguridad internacional, y no estar basado en el interés nacional”.

³³ Actas de las sesiones de la ONU bajo la nomenclatura S/PV.6870 (ONU, 2012h) y S/PV.7052 (ONU, 2013a).

relación con los métodos de trabajo ni con la transparencia y la eficacia del CS-ONU, por lo que establece su visión de los elementos útiles a considerar en una futura reforma. Su posición respecto al tema plantea que:

La sugerencia en el sentido de que el debilitamiento del derecho de veto contribuiría a mejorar la eficacia del Consejo de Seguridad totalmente absurda y, de hecho, tendría el efecto contrario. El resultado sería aceptar automáticamente puntos de vista que solo reflejan la opinión de un grupo de Estados. Ese no es el objetivo por el que se crearon las Naciones Unidas. (ONU, 2013, p.15)

Si bien China no hace referencia explícita al veto, puede ubicarse en posiciones contrarias a una limitación de esta prerrogativa. Fija su posición cuando expresa que “el Consejo debe evitar forzar la aprobación de proyectos sobre los que existan grandes discrepancias con el fin de mantener la unidad del Consejo” (ONU, 2013, p. 9). Asimismo, apoya la búsqueda de mejoras de los métodos de trabajo y realiza algunos aportes para tal fin, priorizando la negociación, las consultas y respetando la opinión tanto de los miembros como de los países afectados.

En los períodos sucesivos 2014-2015³⁴ y 2016-2017³⁵ también se celebraron debates anuales sobre los métodos de trabajo del Consejo. Los argumentos a favor y en contra del veto se mantuvieron sin variaciones significativas, no desde el sentido de las fundamentaciones, que se fueron complejizando y tomando forma de propuestas elaboradas, sino desde el punto de vista de los actores y las posiciones antagónicas. Francia, México y el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia continuaron siendo los promotores de la limitación al veto:

Los Estados Miembros también examinaron propuestas para restringir el ejercicio del derecho de veto, en particular la declaración política sobre la suspensión del veto en caso de atrocidades masivas presentada por Francia y México y el Código de Conducta relativo a las medidas del Consejo de Seguridad contra el genocidio, los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de

³⁴ Actas de las sesiones S/PV.7285 (ONU, 2014b) y S/PV.7539 (ONU, 2015a)

³⁵ Actas de las sesiones S/PV.7740 (ONU, 2016a)

guerra, propuesto por el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia (ONU, 2019g, p. 236)

Rusia se mantuvo como principal antagonista a estas posiciones, afirmando que:

El veto es una de las disposiciones fundamentales de la Carta que impulsa a los miembros del Consejo a alcanzar el consenso. Diría simplemente que es evidente por qué razón el debilitamiento del derecho de veto es el objetivo de quienes tratan de alcanzar una mayoría matemática en el Consejo (ONU, 2015a, p. 20)

Frente a los debates en torno al uso del veto en los procesos de adopción de decisiones, China se mantuvo al margen y no generó intercambio con sus pares sobre el tema específico. Mientras otros miembros del CS-ONU ponían al veto en la discusión sobre los métodos de trabajo, China no hizo mención al mismo en ninguna de las sesiones (aunque sí fijó una posición de manera implícita, como he mencionado anteriormente). Asimismo, en cada una de sus intervenciones expresa su acompañamiento a las reformas en el órgano afirmando que:

China siempre ha apoyado con sus acciones los esfuerzos que realiza el Consejo para mejorar sus métodos de trabajo, a fin de trabajar de una manera más equitativa, eficiente y transparente, y responder mejor a las expectativas de los Estados Miembros y la comunidad internacional. (ONU, 2017a, p.13)

De igual manera, tal como se evidencia en las actas de sesiones de la ONU (2012a; 2012b; 2012c; 2012h; 2013a; 2014a; 2014b; 2014c; 2015a; 2016a; 2016b; 2018a) las intervenciones de los representantes de China en el CS-ONU expresaron una serie de planteos de manera constante. Primero, la necesidad de centrar esfuerzos en los temas más urgentes y enfocarse en las temáticas de competencia específica del CS sobre la paz y la seguridad internacionales³⁶. Segundo, mejorar la comunicación y coordinación con otros órganos para evitar superposiciones y duplicaciones de esfuerzos. Tercero, otorgarle mayor importancia a la

³⁶ Esta propuesta tiene una referencia directa con las argumentaciones de China en el CS acerca de los debates sobre cuestiones de derechos humanos en distintos países. La posición del país asiático siempre ha sido que el CS no es el ámbito para tratar esos temas por ser una función específica de otros órganos del sistema ONU.

diplomacia preventiva y utilizar los canales de mediación establecidos por ONU para la resolución de controversias. Cuarto, buscar consensos y no forzar la aceptación de decisiones cuando existan diferencias considerables, en pos de mantener la unidad del Consejo. Por último, también ha resaltado la necesidad de realizar más consultas y tener en cuenta la opinión de todos los países interesados, en particular aquellos que aportan contingentes en las misiones, para mejorar la toma de decisiones.

Dimensión cuantitativa de los vetos

Para dimensionar la práctica del veto es importante estudiar tanto sus números como su contenido y significación.

En sus análisis, Sievers y Daws (2014) cuantifican la significación de los vetos. La tabla n° 1 muestra los vetos totales emitidos por cada miembro permanente del CS-ONU entre el 16/02/1946 y el 30/12/2019 en sesiones públicas y privadas. Allí, puede observarse que desde el 16 de febrero de 1946, fecha del primer veto registrado en el CS, se han emitido 290 votos negativos sobre cuestiones sustantivas por parte de los miembros permanentes y se han bloqueado 237 propuestas. De estos números se desprende que algunas resoluciones fueron vetadas por más de un país. Durante todo ese tiempo, aproximadamente la mitad de los vetos ha sido emitida por la URSS/Rusia, contabilizando un total de 140, de los cuales casi el 37 % corresponden a vetos sobre solicitudes de membresía de otros países a la ONU. Por otra parte, Estados Unidos es el segundo miembro permanente con mayor cantidad de vetos emitidos (86 veces). En tercer lugar, aparece el Reino Unido, con 30 votos negativos. Francia es uno de los países que menos vetos ha emitido; en todo el período solo ha hecho uso de esta prerrogativa en 18 oportunidades. Finalmente, aparece China con 16 votos negativos pronunciados. Cabe destacar que uno de ellos se produjo en 1955, cuando el asiento estaba representado por la República de China (es a partir de octubre de 1971 que se le reconoce ese asiento a la República

Popular de China). Con esto, es el país que menos resoluciones ha rechazado. Si contabilizáramos sólo las votaciones sobre cuestiones relacionadas a la paz y la seguridad, la cantidad de votos negativos que han bloqueado acciones del Consejo de Seguridad cambian sustancialmente. En este caso, la Federación de Rusia registra 88 vetos, contra 79 de Estados Unidos, 30 del Reino Unido, 18 de Francia y 14 de China.

Tabla N° 1: Vetos totales emitidos por cada miembro permanente del Consejo de Seguridad entre el 16/02/1946 y el 30/12/2019

Número total de vetos (bloqueo de la adopción de 237 propuestas, públicas y privadas)		VETOS TOTALES EMITIDOS POR CADA MIEMBRO PERMANENTE (1946 a diciembre 2019)				
		China	Francia	URSS / Federación de Rusia	Reino Unido	Estados Unidos
Total de vetos sobre todas las propuestas	290	16 ¹	18	140 ²	30	86
Vetos sobre solicitudes de membresía a la ONU	59	2 ¹	0	51	0	6
Vetos registrados sobre candidatos a Secretario General (miembros identificados extraoficialmente)	2	0	0	1	0	1
Vetos totales sobre cuestiones de paz y seguridad	229	14	18	88	30	79

1. El veto chino de 1955 de la solicitud de Mongolia para ser miembro de la ONU ocurrió durante el tiempo en que la República de China ocupó el asiento de China en el Consejo de Seguridad. Los 15 vetos posteriores emitidos por China se han producido desde que la República Popular de China ocupó el puesto.

2. De este total, 114 vetos fueron emitidos bajo el nombre de la Unión Soviética y 26 bajo el nombre de la Federación de Rusia.

Fuente: Sievers, L., Daws, S. (2014) *The Procedure of the UN Security Council, 4th edn*, Oxford University Press, Oxford. Consultado y recuperado en internet el 7/04/2020 de: https://dfca36ad-3bd8-4cf8-bf1c-7922ad3a4271.filesusr.com/ugd/54a569_e307bf2e5e7e48cb9643fe63481a6148.pdf (Traducción propia).

En relación con los datos de las votaciones también es interesante ver las coincidencias y las disidencias de los países sobre determinadas cuestiones. La tabla n° 2 muestra los votos negativos emitidos por los miembros permanentes en sesiones públicas del CS-ONU. Es decir, a diferencia de la tabla anterior, no se incluyen los votos negativos de los miembros permanentes sobre párrafos o enmiendas de los proyectos de resolución no aprobados, ni aquellos emitidos en sesiones privadas. Asimismo, aparecen datos desagregados referidos a las coincidencias entre países en las votaciones.

Sobre esta base, se registran 207 proyectos de resoluciones no aprobadas por el voto negativo de alguno/s de los miembros permanentes del CS con 255 votos emitidos; esto es porque que más de un proyecto fue votado por más de un país. En lo que respecta específicamente a cuestiones de paz y seguridad, no se aprobaron 165 resoluciones de carácter público, con 213 votos formulados. En esta tabla se puede observar que las proporciones de los votos por país son muy similares a los datos de la tabla anterior. Lo que se destaca es el registro de las coincidencias de votos entre países. De esta manera, podemos resaltar algunas cuestiones que, si bien parecen obvias en las RR.II., aquí quedan graficadas en números. Una de ellas es que la RPCh y la Federación de Rusia han coincidido en 11 oportunidades en su voto negativo sobre un proyecto. Otro aspecto que sobresale es que ninguno de éstos ha coincidido con el resto de los miembros permanentes del CS. Por otro lado, han sucedido convergencias en el voto entre Francia, el Reino Unido y Estados Unidos.

La mayoría de las ocasiones, tanto París, como Beijing y Londres han votado negativamente en simultáneo con al menos un país, es decir, en muy pocas oportunidades registraron su voto de manera aislada, a diferencia de Washington y Moscú, quienes concentran la mayor cantidad de votos negativos de manera solitaria. Cabe destacar que China no ha coincidido en el voto negativo con ningún otro miembro permanente, más que con Rusia.

Tabla N° 2: Votos negativos emitidos por los miembros permanentes en sesiones públicas del Consejo de Seguridad (16/02/1946 y el 30/12/2019)

Votación individual						Votación simultánea				
	China	Estados Unidos	Francia	Reino Unido	URSS / Federación de Rusia	China - URSS / Federación de Rusia	Francia - Reino Unido	Francia - Reino Unido - Estados Unidos	Reino Unido - Estados Unidos	Total
Total de propuestas vetadas	3	59	1	5	104	11	2	13	9	207
Vetos sobre solicitudes de membresía	1	6	0	0	35	0	0	0	0	42
Total de propuestas vetadas sobre cuestiones de paz y seguridad	2	53	1	5	69	11	2	13	9	165

Fuente: Elaboración propia sobre datos extraídos del sitio oficial de la ONU, en el período comprendido entre el 16/02/1946 y el 30/12/2019. Recuperado el 07/01/2020 de: <http://research.un.org/es/docs/sc/quick/veto>

La contextualización de datos precedente, desde el origen de la ONU hasta fines del 2019, permite dar una perspectiva de sentido al período de estudio de esta tesis. Ajustando el análisis en el marco temporal 2012-2019, y siguiendo la misma estructura argumental precedente, se pueden contabilizar 20 proyectos de resolución rechazados por el voto de uno o más miembros permanentes del CS y 28 votos negativos emitidos por éstos.

Como se señala en la tabla n°3, solo 3 de los miembros permanentes del CS emitieron votos negativos que impidieron la aprobación de resoluciones. La Federación de Rusia fue quien más votos emitió en este período (18), de los cuales más de las tres cuartas partes (14) estuvieron relacionados a la cuestión en Siria. Asimismo, es importante destacar que China se abstuvo en todos los proyectos rechazados por Moscú. Estados Unidos solo vetó en 2 oportunidades

manteniendo una postura histórica a favor de Israel en el conflicto con Palestina. China no emitió votos negativos de manera aislada sino que coincidió con la Federación de Rusia en 8 ocasiones, siendo también las propuestas sobre la situación en Siria las que mayor rechazo tuvieron (7).

Es importante destacar un aspecto que puede pasar desapercibido: el aumento en la cantidad de vetos de China en este período. Hay que tener en cuenta que en 74 años de historia de la ONU, China³⁷ vetó en 16 oportunidades y la mitad de ellas se produjeron en los últimos 8 años. De la misma forma, es de notar la concentración de los vetos en una cuestión de agenda internacional en la que rivaliza con todos los miembros permanentes del CS-ONU, con excepción de Rusia: la cuestión en Siria. En otras palabras, no se registra previamente en el CS una persistencia de veto sobre proyectos de una misma cuestión por parte de China. Es claro que esto tiene múltiples variables explicativas y muchas pueden ser ajenas al país asiático. En los apartados que siguen a continuación se procurará analizar y explicar la actuación de China.

Tabla N° 3: Cantidad de proyectos vetados por países y grupos de países en el período 2012-2019

Países	Cantidad de proyectos vetados
China – Federación de Rusia	8
Situación en Medio Oriente - Siria	7
Situación en la República Bolivariana de Venezuela	1
Federación de Rusia	10
Creación de un tribunal internacional sobre el caso del derribo del vuelo MH17	1
Declaración de invalidez del referéndum en Crimea	1
Situación en Medio Oriente - Siria	7
Bosnia and Herzegovina: aniversario del genocidio de Srebrenica	1

³⁷ Cabe destacar que la República Popular de China fue admitida como el único representante legítimo ante la ONU con la resolución 2758(A/RES/2758(XXVI)), a partir de 1971. Desde 1945 a esa fecha, la representación estuvo atribuida a la denominada República de China (actual Taiwán).

Estados Unidos	2
Situación en Medio Oriente - Palestina e Israel	2
Total	20

Fuente: Elaboración propia sobre datos extraídos del sitio oficial de la ONU, en el período comprendido entre el 4/02/2012 y el 30/12/2019. Recuperado el 07/01/2020 de: <http://research.un.org/es/docs/sc/quick/veto>

Es interesante hacer un paréntesis en la explicación del veto entre 2012-2019, para poner de relieve otros elementos muy significativos y que deberían contemplarse en conjunto para una mejor comprensión. Durante el período bajo estudio, también es de notar la ocurrencia de otros dos fenómenos que acentúan la tendencia del voto dividido (además del veto) en el CS. En primer lugar, el marcado aumento de los casos de insuficiencia de votos para la aprobación de proyectos de resolución. En segundo lugar, el notable aumento de proyectos de resolución en competencia sobre un mismo tema sometidos a votación. Sievers y Daws (2014) presentan estadísticas³⁸ desde 1990 hasta el 2019 que corroboran esta tendencia de mayor clivaje, afirmando que estos patrones muestran la polarización sobre algunas cuestiones claves en determinados asuntos, principalmente desde 2010, y la menor disposición de los miembros del CS a cubrir las diferencias de la vista del público. Es una práctica habitual (o lo era) entre los miembros, la no presentación de proyectos de resolución cuando hay certeza (por consultas, reuniones previas o declaraciones públicas de alguna parte) de que una resolución va a ser vetada o no llega a los 9 votos afirmativos. En el caso de certeza de ser vetada, se produce una situación llamada de “veto oculto o de bolsillo” (Security Council Report, 2015, p. 3) en la cual la propuesta no llega a conformarse como un proyecto de resolución del Consejo. Como comentan los autores, esta situación no está contabilizada en estadísticas porque sólo los documentos oficiales son documentados y aquellos no llegan a serlo. Esta constricción ante la amenaza del poder de veto también es una limitación a la acción del CS-ONU. Sin embargo, en ocasiones

³⁸ Datos recuperados en 15/03/2020 de: <https://www.scprocedure.org/chapter-6-section-1e>

esto cambia cuando se quiere dejar en evidencia pública la posición de algún miembro sobre una cuestión. Como resaltan Sievers y Daws (2014):

Las resoluciones que fallan en ser adoptadas no son casos de errores de cálculo en la prospectiva de votos, o de que un miembro del Consejo haya ocultado sus intenciones antes de una votación. Más bien, estos casos revelan que los miembros que presentan estos proyectos a votación están encontrando valor político al destacar públicamente sus diferencias con otros miembros del Consejo de esta manera (s/n)³⁹

Los proyectos de resolución en competencia parecen seguir esta misma lógica que denota la polarización de las posturas y la dificultad de encontrar consensos mediante negociaciones. Las diferencias en las posturas sobre los temas (principalmente entre los miembros permanentes) siempre fue patente en el CS-ONU. Sin embargo, en la última década esas diferencias se han manifestado de una manera que, a simple vista, hace parecer un aumento en la diferenciación de las posiciones/ideas y la polemización de éstas. El incremento en esta nueva forma de actuar en el Consejo tiene implicancias sobre el orden mundial. Es claro que con este tipo de prácticas se visibilizan las controversias en torno a los asuntos, aunque es difícil saber si ellas coadyuvan a la búsqueda de consensos y diálogo multilateral para la solución de las mismas; más bien evidencian problemas del CS para encontrarla.

Recapitulación y reflexiones

El CS-ONU fue conformado en un contexto histórico donde las fuerzas que configuraron en orden mundial fueron resultantes de la Segunda Guerra Mundial. Las funciones y propósitos asignados a la ONU, y a éste órgano en particular, no escapan a las ideas e imágenes colectivas de esa época. Desde su instauración con la Conferencia de San Francisco en 1945, la

³⁹ Traducción propia del original en inglés: “Resolutions which fail to be adopted are no longer cases of miscalculating prospective votes, or of a Council member having concealed its intentions prior to a vote. Rather, these instances reveal that the member(s) submitting these drafts to a vote are finding political value in publicly highlighting their differences with other Council members in this way”.

prerrogativa del veto ha generado controversias y ha sido debatida dentro y fuera de la ONU. A lo largo del tiempo han surgido diversas iniciativas que buscaron eliminarlo y/o limitarlo en su alcance, incluso algunas patrocinadas por un miembro permanente del Consejo (Francia). Si bien algunas medidas han logrado reducir su implementación, existe una gran resistencia para ser erradicado, principalmente por las posturas diferenciadas de Estados Unidos, Rusia y China. A pesar de ello, el CS-ONU ha avanzado en numerosas reformas buscando hacer más eficientes su actuación, a través de modificaciones en reglamentos, procedimientos y métodos de trabajo.

Como se mencionó anteriormente, el impulso de las propuestas en contra de la figura del veto fue dado por la doctrina de la Responsabilidad de Proteger y la incorporación de estos conceptos en la ONU a partir de la Cumbre Mundial de 2005. Con ese escenario, se abren un conjunto de cuestiones relacionadas que marcarán una pugna en el orden de las ideas (pero con consecuencias en la actuación y relación entre los Estados) que aún continúan. Por un lado, la Responsabilidad de proteger y las derivaciones en torno a la reformulación de las nociones tradicionales de soberanía y no intervención que lleva implícita. Por el otro, las iniciativas de limitación/restricción del uso del veto por parte de los 5 miembros permanentes. La resolución de estas cuestiones sin dudas significará transformaciones en la estructura del orden mundial.

En las actas de sesiones analizadas, Rusia se ha mantenido como el actor que más ha resistido las posiciones en contra del veto, presentando argumentaciones en contra que fueron apoyadas principalmente por China. Por su parte, este último país no ha contrapuesto fundamentos en contra del veto de manera directa; sus intervenciones comunican de manera asertiva su posición sin llegar a una confrontación abierta o agresiva, mostrándose disponible a discutir reformas e incluso nuevas membresías en el CS, pero sin sacrificar la prerrogativa del veto.

En sus intervenciones, ha resaltado la necesidad de respetar los propósitos y principios de la Carta de la ONU y la diplomacia multilateral en la búsqueda y construcción de consensos.

Asimismo, ha subrayado y defendido la autoridad de la ONU y su rol central en el sistema internacional. Esta defensa puede verse como un resguardo frente a la introducción de nuevas conceptualizaciones que modifiquen el statu quo dentro del CS.

En lo que respecta a la doctrina sobre la Responsabilidad de Proteger, el país asiático mostró su oposición en sus inicios al trabajo inicial de Canadá en 2001. Sin embargo, en la Cumbre mundial de 2005 fue uno de los países firmantes del documento final. Posteriormente, en 2011, en torno al conflicto en Libia⁴⁰, se abstuvo en la votación del CS donde se aprobaron diversas acciones en contra de este país bajo la tesis de esta doctrina. A partir de ese año, también se inicia un conflicto en Siria, que abre un nuevo (y diferente) escenario para la actuación de China en relación al uso del veto. Es así que se reavivaron los debates sobre la limitación/restricción del uso del veto y se verificó una polarización en las votaciones en torno al rol que debería tomar el CS frente a la crisis humanitaria en este país⁴¹.

De esta manera, estos elementos (propuestas de reforma sobre la figura del veto, doctrina de la Responsabilidad de Proteger y el aumento de los vetos entre 2012 y 2019) deben considerarse en conjunto para comprender la actuación de los Estados frente al conflicto de Siria que dominó la escena internacional en el CS.

Durante años, todos los miembros permanentes han recurrido al veto, aunque en desigual número de veces, tal como se indicó en el análisis. Desde el 2011 se observa un patrón de veto diferente, principalmente por la mayor participación de China en el mismo. Este país, que antes mantenía una política mayoritariamente abstencionista sobre las cuestiones sobre las que tenía reservas, ha adoptado una actitud más involucrada en los asuntos.

Del análisis también se desprende que China es el miembro permanente que ha efectuado la menor cantidad de votos negativos que han bloqueado acciones del Consejo de Seguridad en la historia de la ONU. En el período de estudio, nunca ha vetado en soledad, sino coincidiendo

⁴⁰ La acción del CS frente a este conflicto tuvo derivaciones importantes respecto al concepto de la Responsabilidad de proteger y la disposición de China al uso del veto que serán retomadas en el próximo capítulo.

⁴¹ Este tema también será desarrollado en el próximo capítulo.

con Rusia (no ha coincidido con ningún otro país). Cuando no ha votado de igual manera que éste, se ha abstenido, lo que supone una coordinación en los asuntos.

En el estudio de este capítulo, también se mostró que el veto puede verse como el resultado de acciones concertadas para poner en evidencia la postura de determinados países en relación a un tema. En este caso, la falta de construcción de consensos y la polarización de posiciones puede deberse a acciones deliberadas de los Estados para dar visibilidad a las diferencias.

Los vetos no son el único indicador para medir la inacción o la polarización de las posiciones. Es indispensable analizar, además, las abstenciones, y los proyectos rechazados por la insuficiencia de votos afirmativos. Todos estos datos brindan elementos para pensar los debates que se dan dentro y fuera de la ONU sobre la obstaculización de las resoluciones y el abuso del veto en detrimento de la paz y la seguridad internacionales.

CAPÍTULO 4

LA ACTUACIÓN DE CHINA EN EL CS A PARTIR DE SUS VETOS. IDEAS Y POSICIONES EN PUGNA DENTRO DEL MARCO INSTITUCIONAL

Introducción

En este capítulo se continuará con el análisis de la actuación de China en el CS-ONU a partir de su ejercicio del poder de veto, pero desde una perspectiva cualitativa. El objetivo se dirigirá a identificar las ideas, imágenes y/o representaciones en las posturas y tomas de posición de este país. De manera conexa, se estudiará la posición del resto de los miembros permanentes del CS, puntualizando los elementos que rivalizan y/o coinciden entre sí.

La aproximación cualitativa propuesta cobra sentido al buscar una explicación a las ideas y posiciones de los países dentro del marco de acción de esta institución, tan relevante para la paz y seguridad internacional. El veto es una expresión de la política exterior de los países que son miembro permanente del CS en la que es posible ver las tensiones y controversias en torno a cuestiones de gran relevancia internacional. Estas decisiones expresan las ideas, posturas e intereses que muchas veces van más allá de la cuestión tratada. Es decir, no sólo marcan la desaprobación de un país respecto a un curso de acción a tomar, sino que también sientan una posición respecto a ideas, valores y conceptualizaciones que impactan sobre las relaciones entre Estados y por ende, sobre la configuración del orden mundial.

De esa manera nos planteamos algunas preguntas que orientarán el desarrollo:

- ¿Qué temas se instalan en la agenda a partir de la actuación del CS? ¿Cuál es la visión y posición de China sobre estos temas?
- ¿Cuáles son los consensos sobre temas de base?

- ¿Cuáles son las ideas y nociones que entran en tensión entre China y los miembros que promueven las resoluciones vetadas?

Las dimensiones de estudio mencionadas más arriba, se analizarán principalmente sobre dos fuentes primarias: por un lado, la transcripción de las sesiones en las que se produjeron las votaciones y por el otro los proyectos de resolución rechazados. Estos documentos expresan las ideas, posiciones e intereses de los países. Existe una cantidad de información relativa al proceso de negociaciones llevadas adelante sobre cada uno de los proyectos de resolución que no siempre se evidencia en los documentos nombrados, pero esa información no está disponible en fuentes de acceso público, razón por la cual no se incluyen en el análisis.

Reseña de aspectos teóricos

Anteriormente, he descripto los rasgos del enfoque de la TC en general y de Cox (2013) en particular. Como también he mencionado, un aspecto importante que resalta este autor está relacionado con la forma en que entiende el rol de las teorías y los supuestos y nociones que ellas utilizan y la importancia en que éstos sean explicitados para ser juzgados.

El análisis tiene como categorías centrales los dos conceptos trabajados en el marco teórico de esta tesis: las ideas y las instituciones. Como hemos visto en el marco analítico de Cox (2013), éstos junto a otro concepto, las capacidades materiales (poder), definen los elementos que configuran el orden mundial en un contexto histórico definido.

A lo largo de este capítulo se buscará identificar y explicar las ideas expresadas en los debates que dan lugar a los vetos, entendidas aquellas en el doble sentido que propone Cox (2013), como significados intersubjetivos compartidos y como imágenes que rivalizan entre sí sobre el orden y la legitimidad de las relaciones de poder.

El CS es el marco para la acción tanto de la confrontación de los puntos de vista como de las nociones compartidas. Como institución, el enfoque analítico adoptado la va a considerar

como una “vía de gestión para los conflictos para minimizar el uso de la fuerza” (Cox, 2014, p.142). De la misma manera, el autor agregará que:

Las instituciones reflejan las relaciones de poder dominantes y tienden a, al menos inicialmente, promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder. Al final, las instituciones toman vida propia; se vuelven un campo de batalla de tendencias opuestas, o estimulan la creación de instituciones rivales que reflejan tendencias diferentes. Las instituciones son amalgamas singulares de ideas y poder material y, a su vez, influyen en el desarrollo de esas ideas y de esas capacidades materiales. (p.142)

Bajo esos supuestos es que analizo la actuación de China en el CS y las ideas expresadas en los debates y proyectos dentro de éste.

Análisis del tratamiento de los vetos

Como se analizó en el capítulo anterior, en el período 2012-2019 China vetó 8 proyectos de resolución, y en todas las oportunidades coincidió con el veto de la Federación de Rusia.

Otra cuestión que merece ser recapitulada es que los vetos aumentaron considerablemente durante el período de estudio y se concentraron mayoritariamente en la cuestión de Siria (en 7 oportunidades). El conflicto iniciado en el 2011⁴² en este país, se constituyó como una cuestión de agenda polarizante que ha llevado a China y Rusia hacia posturas opuestas al resto de los miembros permanentes. El veto restante se produjo sobre una cuestión en Venezuela⁴³.

Tal como se ha anticipado anteriormente, la cantidad de vetos de China constituye un fenómeno disruptivo respecto a su actuación pasada en el CS.

Cabe destacar que no es la intención de esta tesis profundizar en el análisis de los conflictos que se abordan en los proyectos vetados, sino los elementos que emergen de éstos y de

⁴² Cabe señalar que China y Rusia vetan por primera vez un proyecto de resolución relacionado al conflicto en Siria el 4/10/2011 (proyecto de resolución S/2011/612). Esto lo ubica por fuera del período analizado. Como fue mencionado al inicio de esta tesis, el corte temporal coincide con la llegada al gobierno de Xi Jinping.

⁴³ Cabe aclarar que no todos los proyectos que abordaron temas de este conflicto fueron vetados. Aquí se presentan sólo estos a fin de analizar las ideas que se contraponen con más fuerza.

los debates que se generan en las reuniones de votación, ámbito donde se expresan las fuerzas – ideas e instituciones- y cómo interactúan entre sí. De esta manera, el análisis de los vetos no se centrará en los detalles y el devenir de los conflictos en sí, sino en las consideraciones y argumentos emanados principalmente por China en su fundamentación y debate sobre el veto a los proyectos presentados. La lectura de los 8 vetos sucedidos durante el período analizado será de manera transversal, buscando extraer patrones comunes en las ideas y argumentos planteados por China. Para ello, estableceré 2 ejes que atraviesan los distintos documentos, en los que se expresan sus ideas / imágenes y visiones sobre el orden y el sistema internacional. En primer lugar, se expondrán las cuestiones y/o expresiones en las que China acuerda/consensua sobre los conflictos. Estas pueden ser interpretadas, en términos de Cox (2013) a las nociones comunes de base, que en general son aceptadas por todos los actores (significados intersubjetivos), aunque en algunos casos con algunas diferencias. En segundo lugar, se examinarán los argumentos que establece China en sus votos negativos y que representan las cuestiones que resultan controvertidas relativas a la posición sobre determinados asuntos. Éstas las asocio al concepto de “imágenes colectivas” de este autor, como aquellas ideas en discusión sobre que involucran relaciones de poder. De esta manera, buscaré dar cuenta de las ideas, imágenes y representaciones de China a partir de la doble forma propuesta por el autor.

Los consensos

Más allá de los vetos y las controversias entre China y el resto de los países dentro del CS, también existen ideas y nociones compartidas por parte de éste con el resto de los miembros. Desde el punto de vista declarativo, la RPCh ha sido activa y ha buscado mostrarse como una potencia responsable en el orden mundial, coincidiendo en una serie de ideas/conceptos de alta aceptación y legitimidad internacional. En los discursos de las sesiones estudiadas, los representantes de la RPCh expusieron no sólo los fundamentos del veto, sino también puntos de

vista similares en algunos aspectos de los conflictos. Muchas veces, las cuestiones y nociones de fondo no estaban en discusión sino la forma de abordar los asuntos o sus formas de resolución.

Estas cuestiones de fondo son importantes para identificar y explicar debido a que las ideas que se contraponen suelen volver invisibles las similitudes en otras, más aún en asuntos tan polarizantes desde el punto de vista político para el CS y la ONU como Siria y Venezuela.

El propósito de trabajar tanto las nociones y significados controvertidos como los compartidos responde a la doble forma de entender las ideas según Cox (2013), para poder entender y explicar qué elementos de éstas están en tensión y en cuales hay consenso dentro del orden mundial.

A partir de las declaraciones y expresiones que la RPCh manifestó en el CS se pueden observar algunos puntos de vista del país asiático que también fueron manifestados por el resto de los miembros permanentes.

1- Los altos grados de violencia en los conflictos fue uno de los primeros temas resaltados por los representantes chinos. En todas las sesiones hubo manifestaciones sobre la necesidad de que todas las partes pongan fin a ésta para evitar las víctimas civiles, y destacando su oposición “al terrorismo y la violencia en todas sus manifestaciones” (ONU, 2012 c, p. 14). También menciona que la estabilidad en Siria es fundamental para lograr la paz y seguridad en la región.

2- También remarca el agravamiento de la situación humanitaria y las violaciones a los derechos humanos, instando a respetar los principios y normas internacionales al respecto:

Todas las partes en Siria deben respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y evitar perjudicar a los inocentes durante el conflicto. China se opone firmemente a toda violación del derecho internacional humanitario o las violaciones graves de los derechos humanos cometidas por todas las partes en el conflicto en Siria. (ONU, 2014a, p.14)

En este punto, hay que tener presente un elemento que no aparece en esa declaración: que la RPCh diferencia su apego a las normas de la ONU y los principios internacionales de la posibilidad de tratar el tema en ese foro. Cabe señalar que ha dejado clara su posición respecto a

los derechos humanos y su tratamiento en el CS en diversas oportunidades. Para nombrar una dentro del período analizado, puede considerarse la 7353ª sesión del CS. En esa ocasión, tratando el tema de la situación en la República Popular Democrática de Corea, China se opuso a la inclusión del tema de la exploración de los derechos humanos en ese país dentro del orden del día:

Cada órgano de las Naciones Unidas tiene sus propias funciones y sus propios mandatos. El Consejo de Seguridad no es un foro concebido para ocuparse de las cuestiones relativas a los derechos humanos; tampoco deben politizarse las cuestiones relativas a los derechos humanos. [...] El Consejo de Seguridad debe cumplir estrictamente sus responsabilidades y dedicarse a examinar las cuestiones que se relacionan realmente con la paz y la seguridad internacionales (ONU, 2014c, p.2)

3- Asimismo, en numerosas oportunidades hace mención a la necesidad de respetar las demandas del pueblo sirio respecto a las reformas políticas destinadas a una transición dirigida sin injerencias externas.

4- Desde el inicio del conflicto sirio, la RPCh declaró su apoyo a los esfuerzos y propuestas de la Liga de Estados Árabes, la cual tuvo un papel importante en el comienzo⁴⁴:

Apoyamos los esfuerzos de buenos oficios realizados por la Liga de los Estados Árabes por resolver la crisis de Siria para promover la pronta puesta en marcha de un proceso político inclusivo liderado por el pueblo sirio y en el que participen ampliamente todas las partes para resolver de manera pacífica las diferencias y controversias a través del diálogo y las negociaciones, y restaurar la estabilidad en Siria. (ONU, 2012 b, p.9)

También apoyó y destacó la labor de Kofi Annan como Enviado Especial Conjunto, en representación de la ONU y de la Liga de Estados Árabes. Del mismo modo, solicitó prorrogar el

⁴⁴ Cabe recordar que Siria es uno de los países fundadores de la Liga de Estados Árabes (LEA), pero su membresía fue suspendida el 12/11/2011. Dentro de esta organización, los principales impulsores de dicha suspensión fueron Arabia Saudita y Catar. La Liga diseñó una propuesta para abordar el conflicto en Siria, denominado Plan de Acción (2/11/2011), el cual se fue complementando con diversas decisiones tratadas en el seno de esta organización. Esta liga solicitó la intervención del CS por carta al Secretario General de ONU el 30/01/2012 (S/2012/71), y se trató el tema en la 6710ª sesión del CS (S/PV.6710). Las propuestas de la LEA fueron tomadas y apoyadas por el CS, y en un principio también por las autoridades sirias.

mandato de la misión de observadores en Siria (UNSMIS), cuando se discutía su efectividad y factibilidad.

5- Otra manifestación en coincidencia con otros miembros del CS (aunque no con los permanentes) fue la búsqueda de la resolución del conflicto por vías pacíficas, instando el diálogo y la negociación:

Como miembro permanente del Consejo de Seguridad y miembro responsable de la comunidad internacional, China ha mantenido su compromiso de encontrar un arreglo político a la cuestión siria. (ONU, 2014a, p.15)

6- En todas las sesiones subraya la necesidad de apegarse a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas para promover la paz y seguridad en la región, instando al diálogo y la negociación como vías para la resolución del conflicto:

El punto de partida de China en el Consejo de Seguridad es defender el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas y los principios básicos que rigen las relaciones internacionales. (ONU, 2019 a, p.4)

7- La RPCCh también se manifiesta en sintonía con el resto del CS respecto a la preocupación por el uso de armas químicas en Siria. Se opone al uso de éstas “por cualquier Estado, organización o individuo en cualquier circunstancia”, y llama a castigar “todos los casos de uso de armas químicas” (ONU, 2017 a, p.10). Aquí vuelve a apelar a la institucionalidad internacional, tanto de la ONU como de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas:

El Consejo debe preservar su unidad y seguir apoyando al Mecanismo Conjunto de Investigación de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y las Naciones Unidas, a fin de que pueda llevar a cabo sus investigaciones de una manera profesional, según criterios objetivos y justos y de conformidad con el mandato que le otorgó la resolución 2319 (2016). (ONU, 2017 a, p.10)

8- La referencia al pueblo sirio fue uno de los recursos más utilizados por todos los miembros del CS. Fue uno de los temas que produjo mayor consenso, y también controversias. La imagen/idea

de pueblo se transformó en un lugar de disputa sobre su significación, en el cual cada uno se apropió y construyó un relato de acuerdo a sus fines. En el caso de China, las referencias se dirigieron siempre hacia la no injerencia en los asuntos internos de Siria, instando a las partes en conflicto para que resuelvan los problemas de manera pacífica por vía de la negociación. En esa línea, la RPCh ha expresado que “Siempre hemos sostenido que el futuro y el destino de Siria debe decidirlo independientemente el pueblo sirio, en lugar de ser impuestos por fuerzas externas” (ONU, 2012c, p. 14).

Como se verá próximamente, la referencia al “pueblo” tiene una carga valorativa muy grande dentro de los debates.

Las controversias

En el estudio de los 8 proyectos de resolución vetados, presentados por otros Estados, pueden identificarse dos grandes cuestiones que motivaron el rechazo de la RPCh. Sin dudas, la cuestión del respeto a la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos de otros países es la principal idea expresada en el veto de la RPCh. La otra cuestión refiere a una denuncia de desequilibrio en los proyectos relacionado a las mayores exigencias sobre una de las partes involucradas en el conflicto.

La soberanía y la no injerencia en el debate

En todas las sesiones en las que se registraron vetos por parte de la RPCh (y la Federación de Rusia), la cuestión del respeto por la soberanía y la integridad territorial, así como el principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados fueron los principales argumentos para la negativa de los proyectos (sobre las dos cuestiones tratadas, tanto Siria como Venezuela).

Tanto la idea del respeto a la soberanía nacional como al principio de no injerencia en los asuntos internos se tornan un campo de disputa por la apropiación y (re) significación, en el cual se combinan y confunden parámetros jurídicos y políticos.

Los proyectos vetados⁴⁵ fueron patrocinados por diversos países, pero siempre contaron con el apoyo de Estados Unidos, Francia y Reino Unido, de modo que los miembros permanentes del CS quedaron en todas las oportunidades divididos en dos bloques opuestos. Sobresale en los debates de las sesiones de votación que las expresiones más polémicas (controversias) de defensa y ofensa se producen desde estos miembros, alcanzando situaciones de tensión notables.

La cuestión de la soberanía y la no injerencia es puesta en debate y se confrontan ideas y posiciones en diferentes situaciones del devenir de los conflictos tratados en el CS. Por un lado, en el caso de Siria, a medida que fue desarrollándose el conflicto, los proyectos fueron abordando diferentes cuestiones, aunque todos estuvieron atravesados por esta cuestión. Entre las más importantes se pueden nombrar: la crisis humanitaria y las vías para brindar ayuda a través de pasos transfronterizos, la violencia contra civiles y las violaciones a los derechos humanos, el uso de armas prohibidas, la situación de los refugiados y los desplazados internos a causa del conflicto, la transición política (cambio de régimen) de las autoridades sirias, la libertad de presos considerados políticos y la libertad de expresión y manifestación en Siria. Por otro lado, en el caso de Venezuela, hay temas que son similares al conflicto anterior, como el reclamo por elecciones y la exigencia de una transición política⁴⁶. También hay similitudes en el planteo sobre el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes y las migraciones forzadas por la situación de crisis, así como sobre la situación humanitaria y la ayuda.

⁴⁵ Pueden consultarse bajo la nomenclatura ONU S/2012/77 (ONU, 2012f), S/2012/538 (ONU, 2012g), S/2014/348 (ONU, 2014e), S/2016/1026 (ONU, 2016c), S/2017/172 (ONU, 2017b), S/2019/186 (ONU, 2019d); S/2019/756 (ONU, 2019e), S/2019/961 (ONU, 2019f).

⁴⁶ Respecto a esta cuestión, por momentos parece pasarse por alto que la transición política debiera ser una resultante de las elecciones y no un hecho en sí, separado de aquellas.

La disputa por la apropiación y (re)significación queda en evidencia cuando ambos bloques utilizan los mismos conceptos/ideas/principios para legitimar sus argumentos y/o cursos de acción, de modo que se producen derivaciones completamente divergentes partiendo desde un punto en común. La idea de soberanía y no injerencia no escapa a esta disputa y es tal vez la más debatida. Una evidencia de ello se observa en los proyectos de resolución y en los debates que se generan a partir de ellos. En los primeros aparece, incluido entre los considerando de la primera página, una referencia que reafirma el compromiso de preservar la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Siria⁴⁷. Una pregunta que cabría preguntarse entonces es: si el texto propuesto por los redactores incluía esta declaración, ¿cuál fue el motivo por el cual China (y Rusia) vetaron los proyectos? ¿de qué manera se contraponen las ideas si en principio todos declaran buscar lo mismo? La respuesta se vincula con la pugna por la (re)significación de algunas ideas y principios y la legitimación de sus usos, fundamentalmente por la influencia de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger. Sobre este aspecto volveré más adelante.

Otro aspecto que merece atención y que testimonia esta puja por la significación y apropiación, y muy vinculado a la soberanía, es el concepto de pueblo. En el bloque opuesto a China y Rusia (liderado por Francia, el Reino Unido y Estados Unidos) hay una retórica muy fuerte centrada en el pueblo sirio, conceptualizado como una entidad separada, opuesta y enfrentada al aparato estatal del gobierno sirio. La primera, poseedora de atributos y valores positivos como “valiente”, “sufrido”, “que busca la libertad”. La segunda, en las antípodas, es caracterizada como el “tirano”, “violador de los derechos humanos”, “el represor de las libertades”. Como están conceptualizados en los discursos, uno y otro actor son excluyentes entre sí. En la construcción de esta oposición, desde lo discursivo estos países se ubican en apoyo de la parte moralmente buena en contra de la moralmente mala. Dentro de esta última ubican al bloque de China y Rusia.

⁴⁷ Ver proyectos de resolución del CS (ONU, 2012f, p. 1; 2012g, p. 1; 2014e, p. 1; 2016c, p. 1; 2017b, p. 1; 2019d, p.1; 2019e, p. 1; 2019f, p. 1)

Francia se expresa en este sentido cuando afirma: “Digan lo que digan, han tomado partido *de facto* por el régimen de Al- Assad contra el pueblo sirio” (ONU, 2012b, p. 4).

También sus referencias de apoyo quedan expuestas cuando menciona:

Quiero dedicar mis últimas palabras al pueblo sirio, que desde hace 10 meses, con un valor inenarrable, no ha dejado de avistar en el horizonte el premio de su libertad. En este mismo Salón, les ofrezco el pleno apoyo de Francia y su determinación de perseguir sin tregua sus convicciones. (ONU, 2012b, p. 4)

De una manera similar, lo hizo Estados Unidos, declarando:

[...] hay un par de miembros de este Consejo que siguen férreamente decididos a vender al pueblo sirio y a proteger a un tirano cobarde. En cambio, los Estados Unidos apoyan plena e irrevocablemente a un pueblo de Siria que sufre desde hace tiempo. (ONU, 2012b, p.5)

Por su parte, el Reino Unido manifestó:

La realidad es que Rusia y China hoy han elegido volverle la espalda al mundo árabe y apoyar la tiranía en lugar de las aspiraciones legítimas del pueblo sirio. Han fracasado en su responsabilidad como miembros permanentes del Consejo de Seguridad. (ONU, 2012b, p.8)

Unida a la noción de pueblo, opera otra imagen de opuestos: democrático-antidemocrático. Esto es claro cuando Francia declara respecto al veto: “es un día triste para los sirios y es un día triste para todos los amigos de la democracia” (ONU, 2012b, p.3).

Esta manera de considerar al Estado y pueblo como entidades separadas, descomponiendo sus elementos, coincide con los desarrollos de la Responsabilidad de Proteger, en la cual los pueblos adquieren una dimensión de sujeto de las RR.II., al generarse la responsabilidad de protegerlo.

La injerencia y el cambio de régimen

La amenaza a una intervención militar siempre despertó la sospecha tanto de la RPCh como de la Federación de Rusia. Estos siempre marcaron su negativa al uso de la fuerza para resolver el conflicto como la intención de forzar un cambio de régimen, manifestando que vulneraban los propósitos y principios de la Carta de la ONU. En ese sentido, China reiteradamente expresó su voluntad de que el conflicto se resolviera por medios políticos, rechazando cualquier intervención militar. Esta posición aparece invariable y puede verse expresada desde los primeros vetos. En la sesión del CS n° 6810, Li Baodong, representante de China, afirmaba la forma que su país representaba esta idea:

La igualdad soberana y la no injerencia en los asuntos internos de otros países son las normas básicas que rigen las relaciones entre Estados consagradas en la Carta de las Naciones Unidas. China no tiene ningún interés propio en el problema de Siria. Siempre hemos sostenido que el futuro y el destino de Siria debe decidirlo independientemente el pueblo sirio, en lugar de ser impuestos por fuerzas externas. Consideramos que el problema de Siria debe resolverse por medios políticos y que los medios militares no lograrán nada. (ONU, 2012c, p.14)

A partir de esta idea, confrontó con otros países dentro del consejo, denunciando que “algunos países han tratado de intervenir en los asuntos internos de otros, avivar las llamas del conflicto y sembrar la discordia, sin medir en absoluto las consecuencias” (ONU, 2012c, p.15)”. De la misma manera, la Federación de Rusia acusó a países occidentales de hacer “llamamientos a favor de un cambio de régimen, instando a la oposición a tomar el poder, consintiendo las provocaciones e impulsando la lucha armada” (ONU, 2012b, p.9).

En relación al caso de Venezuela, se observa una misma postura. Es así que en la sesión del CS n° 8476 el representante de China expresaba:

China se opone a que fuerzas externas interfieran en los asuntos internos de Venezuela y se opone a la intervención militar en Venezuela. Es lamentable que el proyecto de resolución que tenemos

ante nosotros (S/2019/186) fuera gravemente incongruente con los principios y la posición de China como expresamos anteriormente. (ONU, 2019d, p.4)

Del lado de los países occidentales, la postura expresada en los debates sobre este tema es de negación de la injerencia en los asuntos internos de Siria y/o Venezuela, pero a la vez exigiendo una transición política (llevada adelante por los propios sirios/venezolanos). La exigencia de esto último evidencia una contradicción entre la primera y la segunda parte del argumento, dado que la transición política, si es llevada por la población local debería ser la consecuencia derivada de un proceso electoral y no un hecho en sí.

En la mayoría de los debates, tanto la RPCh como la Federación de Rusia plantean su preocupación de que se puedan aprovechar las medidas propuestas en los proyectos de resolución como escenario para preparar una intervención. En tres resoluciones se hace mención a que se actúa en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, tomando medidas en según su artículo 41⁴⁸ (ONU, 2012g, p. 2; ONU, 2014e, p. 2; ONU, 2017b, p.2). Los redactores de los proyectos expresaron que no se hacía referencia al artículo 42⁴⁹, e incluso incluyeron en el texto declaraciones de que el conflicto debía resolverse mediante el diálogo y la negociación pacíficos (ONU, 2012 g, p. 8; ONU, 2012 f, p. 2; ONU, 2016c, p. 1; ONU, 2019 d, p. 2; ONU, 2019 e, p. 4). Sin embargo, este punto no fue aceptado por quienes vetaron el proyecto, argumentando la falta de garantías de que no se aplicaría el artículo 42, el cual remite a la conformación de una intervención militar.

⁴⁸ Carta de las Naciones Unidas. Artículo 41: El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

⁴⁹ Carta de las Naciones Unidas. Artículo 42: Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

Este fue un argumento central de sendos países, y tiene una relevancia máxima para éstos, teniendo en cuenta el antecedente del caso de la intervención militar en el conflicto de Libia en el 2011. En aquel, la actuación del CS otorgó mandato en virtud del artículo 42 de la Carta, aunque de carácter limitado para “proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia” (ONU, 2011b, p.1). Menéndez del Valle (2016b) afirma que la experiencia de la intervención en Libia por parte de la OTAN (con la actuación de una coalición formada por Francia, el Reino Unido y Estados Unidos) contra las fuerzas de Gadafi “constituyó un desastre para la credibilidad y afianzamiento de la Responsabilidad de Proteger” (p. 35). Esa acción se extralimitó en el mandato, al tomar parte en el conflicto interno en el país y derrocar ese régimen.

Como se comentó en el capítulo anterior, tanto la RPCh como la Federación de Rusia se abstuvieron en aquella votación y significó un momento de quiebre en la actuación de estos en el CS frente a situaciones similares. Una posible interpretación de esta abstención puede ser la consolidación de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, institucionalizada en la cumbre mundial de 2005⁵⁰ y ratificada en el 2009 en los debates de las sesiones entre el 23 y el 28 de julio en la AG-ONU.

⁵⁰ En dicha Cumbre, se incorpora en el documento final la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En particular los principios quedan plasmados en los artículos 138 y 139 de la resolución bajo la nomenclatura ONU A/RES/60/1. Por su importancia se transcriben a continuación:

Art. 138: Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

Art. 139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así

Volviendo al caso sirio, el representante de la Federación de Rusia aclaraba esta idea (que también compartía China) el 19/7/2012, en la sesión n° 6810 del CS, al plantear que:

La delegación rusa había explicado en forma clara y coherente que sencillamente no podíamos aceptar un documento, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que abriera el camino para presionar con sanciones y, posteriormente, facilitar la participación militar externa en los asuntos internos sirios. (ONU, 2012c, p.9)

La Responsabilidad de Proteger

Como se mencionó, la doctrina de la Responsabilidad de Proteger y la incorporación de sus conceptos en la ONU (desde la cumbre mundial del 2005, de la que la RPCh fue firmante), marcarán particularmente desde 2011 una pugna en el orden de las ideas (y la acción) en torno a las nociones tradicionales de soberanía y no intervención. Bajo este paradigma, tanto el respeto por la soberanía como la no injerencia en los asuntos internos tienen ciertas excepciones, fundamentalmente relacionadas a cuestiones humanitarias y al quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, en virtud de las cuales se justifica la intervención de la comunidad internacional.

El concepto de soberanía como responsabilidad de orientar las funciones del Estado al bienestar de la población quebró la tradición westfaliana, que hacía prevalecer la supremacía del Estado. La soberanía estadual adquiere un carácter mixto, por ejemplo, ser protegida cuando se la ejerce responsablemente y ser compartida cuando se necesita ayuda (Deng, 1996).

La seguridad y la protección humana aparecen como un límite a la soberanía estatal y como objeto de atención y ocupación por parte de la comunidad internacional. El secretario general de la ONU durante el período 1997-2006, Kofi Annan, fue el principal impulsor de esta

como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.

doctrina hasta el final de su mandato. Su sucesor, Ban Ki-moon retomó los trabajos y enfocó sus esfuerzos en hacerla realmente operativa, intentando influir sobre el Consejo y dotándola de instrumentos y mecanismos adecuados de cara a concretar estrategia y táctica. Algo que Ban inicia en 2008 con un discurso en Berlín titulado “Soberanía Responsable: cooperación internacional para un mundo cambiante” (Ban, 2008) y luego prosigue con su reporte en 2009 “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger” (ONU, 2009b) (algo que continuará de sucesivos reportes anuales hasta 2015 (ONU, 2010a; 2011a; 2012e; 2013b; 2014d; 2015b).

China puso sus reservas desde el inicio mismo del trabajo en esta noción en el 2000, cuando Canadá conformó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. También, durante la cumbre mundial de 2005 cuando logra institucionalizarse en el seno de la ONU, junto con la Federación de Rusia y Estados Unidos, que no quería ver limitada su capacidad de acción.

Ya sea dentro del CS-ONU, como de la AG-ONU, la participación de la RPCh en los debates fue activa tanto sobre la resolución de los conflictos como sobre la cuestión conceptual de las normas y principios internacionales, fundamentalmente sobre la doctrina de la Responsabilidad de Proteger. Si bien siempre mostró cautela y reserva a los conceptos emanados de ésta, trabajó activamente para presentar su posición y realizar aportes.

Algunos años antes del conflicto sirio, durante el debate en la 98^o sesión plenaria de la AG-ONU en el año 2009, Liu Zhenmin, el representante chino expuso la visión de la RPCh sobre la Responsabilidad de Proteger y su relación con la soberanía y la no injerencia, afirmando que:

El Gobierno de un determinado Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a los ciudadanos de ese país. La comunidad internacional puede brindar asistencia, pero la protección de los ciudadanos depende en última instancia del Gobierno de ese Estado. Ello se corresponde con el principio de la soberanía del Estado. Por consiguiente, la aplicación de la responsabilidad de proteger no debe contravenir el principio de la soberanía del Estado ni el principio de la no

injerencia en los asuntos internos de los Estados. Si bien el mundo ha sufrido conflictos y cambios profundos, la condición básica de los propósitos y principios de la Carta sigue siendo la misma. No se puede tener dudas en lo que respecta a los principios del respeto de la soberanía del Estado y de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados. (ONU, 2009a, p. 26)

La RPCh, si bien apoya los fundamentos de fondo de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, así como los debates en torno a los mismos, se mantiene firme en la postura de que este concepto no puede vulnerar el principio de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados. En todas las intervenciones de la ONU, en la postura china predomina esta idea, que se dirige a evitar que se convierta en un mecanismo de intervención de países poderosos. Esta idea también queda expresada por Liu Zhenmin cuando manifiesta que “se deberá enfrentar la crisis en el marco de las Naciones Unidas, y primero se deberán agotar todos los medios pacíficos. No se debe permitir a ningún Estado que ejerza de manera unilateral la responsabilidad de proteger” (ONU, 2009a, p. 26)

Un aspecto a resaltar de la actuación de la RPCh es que busca ajustar la aplicación de esta doctrina a través de los mecanismos de la ONU, estableciendo instancias de evaluación, seguimiento y control. Desconfía de la amplitud de los conceptos y apela a una definición de los términos para los cuales se harían operativos. Para la RPCh, la imprecisión del concepto fortalece la idea de que puede ser utilizado como un instrumento de Occidente para legitimar las intervenciones y cambiar regímenes políticos. También pugna en la idea de que no se instale como norma, al sostener que “la responsabilidad de proteger sigue siendo un concepto y no constituye una norma del derecho internacional” (ONU, 2009a, p. 26).

La perspectiva de la RPCh no se queda en la oposición a los proyectos y a las ideas de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger. Esta adopta un lugar activo en la construcción de las ideas/conceptos normativos. La contribución de la RPCh adquiere un nombre a partir de 2012, cuando Ruan Zongze, Vicepresidente Ejecutivo del Instituto de Estudios Internacionales de China (CIIS, por sus siglas en inglés), publica primero un artículo en el Diario del Pueblo -oficial

del Partido Comunista Chino- (Ruan, 16/3/2012) y luego un artículo llamado “Protección Responsable: construyendo un mundo más seguro” en el CIIS (Ruan, 2012). En éste se retoman las nociones esbozadas por Liu Zhenmin en la AG-ONU y se articulan en una propuesta para sumar al debate de la Responsabilidad de Proteger. Es importante marcar el carácter semi-oficial de esta conceptualización, dado que la RPCh no ha adoptado oficialmente el nombre, aunque éste fue desarrollado por el *think tank* de la Cancillería china (Garwood, 2014).

El autor afirma que “China debería promover de manera inequívoca la noción de “Protección Responsable” y tomar parte en la construcción de un nuevo orden internacional en el siglo XXI” (Ruan, 16/3/2012). Declara que el neo intervencionismo y el intento de poner los derechos humanos por encima de la soberanía han sido un intento de Occidente por proporcionar una base teórica para la injerencia en los asuntos de otros países. Para ello, cita como ejemplo la actuación de la OTAN en Libia en 2011 y su significación como la primera implementación de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger. En este sentido, Ruan (16/3/2012) afirma:

Los partidarios de la responsabilidad de proteger argumentan que la intervención armada es una "responsabilidad moral", siempre y cuando se haga por "razones humanitarias". Sin embargo, en la práctica, como quedó demostrado en Libia, lo que sí ha quedado claro ha sido la búsqueda de la hegemonía en el nombre de la humanidad. (s/p)

Según el autor, Occidente practica un “nuevo intervencionismo” (Ruan, 2012). Su análisis en torno al conflicto en Siria es que existen dos visiones sobre la forma de resolver el conflicto: una es la intervención militar (buscada por los países occidentales) y la otra la consulta y negociación política (promovida por la RPCh).

La variante conceptual de la Protección Responsable pone el acento en los siguientes elementos:

- La Responsabilidad de Proteger debe ser entendida como un concepto y no como norma del derecho internacional.

- El propósito de la protección debe evitar crisis humanitarias, por lo que se debe evitar crear otras o buscar el derrocamiento de gobiernos o cambios de régimen.
- El CS debe ser el único órgano legítimo para autorizar la implementación de la intervención humanitaria, en sintonía con los principios y normas de la Carta de la ONU.
- La fuerza militar debe constituir el último recurso. El eje debería ser el fortalecimiento de la diplomacia preventiva y las negociaciones pacíficas. La utilización del recurso a la protección debe ser luego de haber ensayado exhaustivamente medidas de resolución diplomáticas y políticas
- Se debe considerar el apoyo post-intervención, brindando ayuda en la reconstrucción. Plantea la cuestión de quien es responsable frente a posibles daños causados como consecuencias de la implementación de la Responsabilidad de Proteger. En este punto, la Protección Responsable que alienta la RPCh establece que los actores que intervienen deben ser responsables frente a la reconstrucción.
- Debe existir un sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas *post factum* para garantizar los medios, el proceso, el alcance y los resultados de la protección.

La propuesta de la Protección Responsable de la RPCh es considerada por este país como “más propicia para la construcción de un nuevo orden internacional justo y razonable” (Ruan, 16/3/2012, s/p). Esta contribución al debate sobre la protección de las personas en situación de crisis, es un indicador de la búsqueda, de la RPCh, de participar en la formación de normas internacionales. Otro dato de relevancia es que reconoce, si bien con limitaciones y un encuadre específico, la intervención como forma de solución a una crisis. La visión de Beijing se une a las iniciativas de otros países dirigidas a garantizar la protección de las poblaciones frente a crímenes masivos⁵¹.

⁵¹ Junto a la noción ya institucionalizada en la ONU de la responsabilidad de proteger, el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, la Responsabilidad al Proteger (de Brasil) y las referidas a la limitación del veto en el CS en proyectos que busquen evitar crímenes contra la humanidad

Ayuda humanitaria condicionada

Otro elemento transversal a los conflictos, identificado por la RPCh y la Federación de Rusia como vulneraciones a la soberanía, fue el tema de la ayuda humanitaria y los mecanismos para hacer ésta efectiva. Varios países autorizaron en una ocasión un dispositivo de ayuda transfronterizo para hacer llegar ayuda humanitaria a una zona en conflicto a través de diversos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales (y que no contemplaban a las autoridades sirias). Sin embargo, luego vetaron todo tipo de ayuda humanitaria que excluyera al gobierno de Siria dentro de ese mecanismo, argumentando que las condiciones habían cambiado y no existía una situación que lo ameritara. La RPCh y la Federación de Rusia mantuvieron reservas en este punto y su rechazo a que la ayuda se canalice sólo a través de la oposición al gobierno sirio, como proponían los proyectos de resolución. En este sentido, siguiendo con su lineamiento político, el representante chino en el CS-ONU manifestaba en uno de los debates:

En lo que respecta al establecimiento de un mecanismo de socorro humanitario transfronterizo para Siria, China siempre ha tenido reservas. Desde el principio, hemos abogado por la necesidad de que toda operación respete la soberanía e integridad territorial de los países afectados. El Gobierno de Siria tiene la responsabilidad primordial de mejorar la situación humanitaria en el país y debemos dar prioridad a la prestación de asistencia humanitaria desde dentro de Siria.[...] Las operaciones de socorro pertinentes deben coordinarse con el Gobierno de Siria para evitar con eficacia que los suministros de socorro caigan en manos de organizaciones terroristas o se desvíen para otros fines. (ONU, 2019c, p. 5)

La negativa se basa en que el control y ejecución del proceso de entrega y distribución de la asistencia por parte de grupos opuestos al gobierno constituye una vulneración de la soberanía, reconocida tanto por la RPCh como por la Federación de Rusia en el gobierno sirio. Esta postura de la RPCh fue criticada de una manera intensa por el bloque opuesto. En las sesiones donde se

mencionadas en el capítulo anterior (la franco-mexicana, la del grupo S5, el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia, etc.)

trataron los proyectos de resolución que finalmente fueron vetados, se generaron debates intensos desde lo declarativo. Las deliberaciones se tornaron altamente polarizadas, cada una con pretensiones de verdad y altamente valorativas. Los dos bloques claramente definidos debatieron sobre las vías de resolución de la cuestión tanto en Siria como en Venezuela. El discurso acusatorio estuvo principalmente encabezado por Estados Unidos, Francia y el Reino Unido. La actuación de China fue vista como obstruccionista e irresponsable por parte de los países occidentales, quienes utilizan calificativos como “siniestros”, “encubridores de asesinos”, “cómplices de los males sufridos por la población”, etcétera. Frente a estas expresiones, la RPCh no adoptó una actitud confrontativa, aunque sí las rechazó, denunciando la politización y el sesgo de los proyectos:

La situación humanitaria en Siria es una cuestión muy complicada y delicada. Todas las categorías de las cuestiones humanitarias en Siria deben estudiarse al completo y abordarse de manera equilibrada, en lugar de centrarse solo en determinadas cuestiones o, menos aún, politizar una cuestión humanitaria. (ONU, 2019 b, p.9)

La referencia a la RPCh y la Federación de Rusia como potencias que no cumplen con su responsabilidad como miembros del CS fue frecuente, así como las de obstruccionistas. A su vez, éstos países han denunciado la utilización política (en un sentido negativo del término) del CS, presentando proyectos que no habían logrado consensuar entre los miembros permanentes y que se sabía que serían vetados si se presentaban. En este sentido se expresó la Federación de Rusia al tratar el asunto de Venezuela:

Es imposible que la delegación de los Estados Unidos desconozca que su proyecto de resolución no tiene ninguna posibilidad de ser aprobado y, sin embargo, lo ha presentado deliberadamente al Consejo para que después pueda apuntar con el dedo a aquellos que, según afirma, están obstruyendo el restablecimiento de la “democracia” en Venezuela. (ONU, 2019a, p.2)

La soberanía judicial

El proyecto S/2014/348 (ONU, 2014e), patrocinado por 65 países, opuso a China respecto al resto de los miembros en otra cuestión relacionada con la soberanía: la remisión del caso sirio a la Fiscal de la Corte Penal Internacional (en adelante CPI). Su representante en el CS manifestaba:

China considera que cualquier acto para interponer un recurso ante la Corte Penal Internacional con el fin de enjuiciar a los responsables de violaciones graves, debe llevarse a cabo sobre la base del respeto de la soberanía judicial del Estado y el principio de la complementariedad. China no es Estado parte en el Estatuto de Roma. China siempre tiene reservas en cuanto a que el Consejo de Seguridad remita situaciones de países específicos a la Corte Penal Internacional. Esta es nuestra posición de principio. (ONU, 2014a, p.14).

La CPI no tenía jurisdicción sobre Siria, dado que este país no era firmante del Estatuto de Roma. Sin embargo, el organismo podría haber actuado si el caso hubiese sido remitido por el CS. El veto de la RPCh (y de la Federación de Rusia) evitó el tratamiento del caso en la Corte. Esta decisión fue abiertamente condenada por el resto de los países firmantes del proyecto, principalmente por los miembros permanentes del CS-ONU (Estados Unidos, el Reino Unido y Francia), acusando al país asiático de evadir las pruebas presentadas por la Comisión de Investigación y las solicitudes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para remitir el caso a la Corte.

Como se ha explicado anteriormente, en la conceptualización sobre la soberanía intervienen componentes históricos y culturales muy profundos que influyen en las decisiones actuales. El caso de la jurisdicción de la CPI es uno de los temas que permanecen controversiales para la RPCh, y así lo ha manifestado en diversos foros. La posición de este país es expuesta por Zhu (10/01/2020):

En cuanto a la relación de la CPI con la jurisdicción nacional, China se mostró reacia a crear un organismo internacional que pudiera reemplazar o invalidar la jurisdicción penal nacional.

Aunque China no vetó la jurisdicción primaria de los tribunales ad hoc de la ONU sobre los tribunales nacionales, se resistió a ceder su jurisdicción a un tribunal penal internacional de forma permanente. El principio de complementariedad, que significa que la CPI solo puede actuar cuando los sistemas judiciales nacionales no lo hacen, se convirtió en el principal dispositivo legal para superar las preocupaciones chinas mencionadas. Sin embargo, China tiene reservas sobre la forma en que finalmente se implementó el principio de complementariedad en el Estatuto de Roma. (s/p).

Cabe destacar que la RPCh no ha bloqueado todas las propuestas de remisiones a la CPI en el CS. Hay antecedentes de conflictos, como los de Darfur y Libia, donde los casos fueron remitidos a la Corte y el país asiático no utilizó su veto para bloquear las iniciativas. Puede interpretarse que la posición del país en este tema no es absoluta ni terminante y parece responder tanto a un cálculo o análisis de cada caso particular, como a un cambio en la política exterior respecto a este asunto.

El desequilibrio de los proyectos

La segunda cuestión de controversias identificada en los vetos a los proyectos de resolución se relaciona con el destinatario de las medidas exigidas en los mismos. Tanto RPCh como la Federación de Rusia manifestaron que los proyectos tenían más exigencias sobre una de las partes en el conflicto, que coincide en ambos casos (Siria y Venezuela) con el sector gubernamental. Los *ultimátums* y demandas orientadas mayoritariamente hacia una de las partes son vistas como una forma de beneficiar a uno de los actores del conflicto (en este caso a la oposición local), lo que significa interferir en los asuntos internos. La denuncia de desequilibrio en los puntos de vista es expresada por parte de la RPCh:

El proyecto de resolución tiene graves deficiencias, y su contenido desequilibrado pretende ejercer presión sobre solo una de las partes. La experiencia ha demostrado que esta práctica no

ayudará a resolver el problema de Siria, sino que solo hará que se frustre el proceso político. (ONU, 2012c, p. 14)

En la misma línea, la Federación de Rusia manifestó en varias oportunidades expresiones coincidentes:

El proyecto que acabamos de someter a votación era parcial. Las amenazas de sanciones se dirigían exclusivamente al Gobierno de Siria. (ONU, 2012c, p. 9)

Volviendo a la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, se evidencia un vacío conceptual respecto a la acción de grupos armados no estatales, los cuales no son objeto de su atención.

Recapitulación y reflexiones

A lo largo del capítulo se ha buscado presentar las ideas, valores y conceptualizaciones de la RPCh a partir de los proyectos de resolución vetados por ésta en el CS-ONU, entre enero del 2012 y diciembre de 2019. En esta proposición radican las dos dimensiones que atraviesan todo este estudio: las ideas y la(s) institución(es). Ambas constituyen los conceptos de Cox (2013) que forman (junto a las capacidades materiales) las fuerzas que configuran la estructura de un orden mundial. Todo ello no opera en el vacío sino dentro de un proceso histórico.

Estas dimensiones aparecen ensambladas y articuladas en el desarrollo del capítulo. Por un lado, la institución está representada por el CS y determina el ámbito de acción de los actores y constituye la vía para la gestión de los conflictos. Como se ha visto, es el marco en el cual los miembros interactúan poniendo en juego ideas y capacidades materiales (poder). También intervienen las reglas, normas y principios propios de la institución en la relación entre los miembros, en este caso, de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.

A lo largo del argumento desarrollado en este escrito, se expusieron varios elementos que forman parte de esta dimensión. Como hemos visto en el capítulo anterior, y también en éste, las discusiones sobre los procedimientos de la institución en torno al uso de veto

aumentaron desde el 2012. Con la situación en Siria y la postura de China y Rusia, se reavivaron los debates en torno al veto y las propuestas de limitar su uso. En esa misma línea, se renovaron los cuestionamientos sobre la paralización del CS y el rol que debería asumir frente a crímenes y crisis humanitarias.

China se esfuerza por mostrar una postura constructiva y responsable frente a los conflictos. Apela reiteradamente a la moderación (tanto en las acciones como en las declaraciones) y la negociación para una salida política por medios pacíficos. No elaboró proyectos de resolución alternativos, pero sí acompañó los presentados por la Federación de Rusia en algunas oportunidades⁵². La presentación de proyectos alternativos es una señal del grado de controversias dentro del CS; constituye un indicador de la incapacidad de los miembros por construir consensos en torno a los problemas y la fractura en las negociaciones en el seno del CS, fundamentalmente entre los miembros permanentes. También está vinculado al tema mencionado en el capítulo anterior relacionado a una práctica de los miembros del CS, muy usada durante el período estudiado en esta tesis, en la cual se presentan proyectos que de antemano se sabe que van a ser vetados. Tanto la RPCh como la Federación de Rusia han criticado esta metodología, acusando al resto de los países de politizar los asuntos. La presentación de los proyectos con poco tiempo antes de la sesión, (que impide estudiarlos) o la no permisibilidad de modificaciones por parte de los redactores han sido otras situaciones de la dinámica relacional dentro del CS.

El contexto histórico estudiado estuvo marcado principalmente por los conflictos en Siria y Venezuela, con fuertes debates teóricos y políticos sobre la forma de abordarlos. La Responsabilidad de Proteger estuvo entre esos debates, que, si bien habían comenzado mucho antes, es en este período donde se buscan poner a prueba. El rol institucional de la ONU en el desarrollo de la Responsabilidad de Proteger fue clave. Este proceso inició con el mandato de

⁵² En la 8623ª sesión del CS la Federación de Rusia presenta el proyecto alternativo S/2019/757, y en la 8697ª sesión, el S/2019/962.

Kofi Annan y continuó fuertemente con Ban Ki-moon. Estos desarrollos conceptuales constituyeron también un campo de disputa en el cual la RPCh tuvo un rol activo, principalmente luego del conflicto de Libia en 2011.

En este tema, la trascendencia de la institución (y su función de institucionalización), en este caso la ONU y su Consejo de Seguridad, radica en su rol en la formación de normas y principios, como fuente del derecho internacional. Como organismo internacional puede, a través de sus resoluciones, producir efectos jurídicos, creando derechos y obligaciones para los Estados.

La otra dimensión trabajada en este capítulo, las ideas, están representadas en la doble significación de Cox (2013), analizadas de manera relacional entre los miembros permanentes del CS, estableciendo los puntos de consenso y controversia. De esta manera, se pueden explicar posibles cambios y continuidades dentro de una estructura histórica determinada y analizar las implicancias dentro de un orden mundial, al detectar debilitamientos o fortalecimientos de principios y normas que condicionan la acción de los Estados.

En este caso de estudio, se logró identificar las nociones discutidas, y sobre las que no había acuerdo dentro de la institución, centradas en torno a la significación de la soberanía y no injerencia y al desequilibrio de las propuestas por parcialidad. Al igual que con otros conceptos, se tornaron un campo de disputa por la apropiación y (re) significación, en el cual se combinaron y confundieron parámetros jurídicos y políticos.

Las conceptualizaciones absolutas sobre el Estado chocan con las nociones universalistas del derecho internacional relacionadas a la protección internacional de los derechos humanos y la obligación de los Estados frente a éstas. Sin entrar en un análisis específico de la materia, desde lo declarativo, la interpretación de la RPCh se sustenta en el reconocimiento de estos derechos y de la obligación de los Estados frente a ellos, pero a la vez se asienta sobre la dimensión de competencia exclusiva de la soberanía con la negativa a la intervención de la comunidad internacional. El país asiático no hace una interpretación absoluta del concepto de soberanía en

su modelo westfaliano, porque llega a reconocer elementos que configurarían una injerencia en los asuntos internos. En el caso de Siria, ello se evidencia con la aceptación de la necesidad de una transición política, la exigencia del fin de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos. En cambio, es más firme en su oposición a una intervención militar dentro de un país.

La RPCh (y también la Federación de Rusia) manifestó su desconfianza de la letra de los proyectos presentados y apoyados por el resto de los países miembros del CS y guardó sospecha de su utilización para legitimar formas de intervención en otros Estados. El respeto por la soberanía y la no injerencia fue una de las ideas más debatidas y cuidadas por éste país, por verse afectada por la Responsabilidad de Proteger. Algunos autores como Holland (2012) atribuyen el rápido desarrollo de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger y su utilización por parte de los países occidentales como el motivo del abandono de la posición abstencionista de China y los subsiguientes vetos en el CS-ONU, al ver amenazado algunos de los pilares de su política exterior. Esta afirmación no toma en cuenta las derivaciones del conflicto de Libia. Aquí interpreto que existen dos momentos de China respecto al andamiaje conceptual de esta doctrina, cuyo punto de inflexión está dado por ese conflicto. El primero, en el cual la RPCh aceptó una intervención limitada en este país (con su abstención) debido a la presión internacional que significaba el grado de desarrollo de la Responsabilidad de Proteger y los debates por la limitación del veto en torno a las cuestiones enumeradas en ésta.⁵³

El segundo, en conflictos posteriores (Siria y Venezuela), leyó los antecedentes como una comprobación empírica de las consecuencias de la intervención bajo la doctrina de la

⁵³ Una explicación alternativa a la abstención de China en la votación puede deberse a una postura pragmática de este país para obtener un mejor trato con la oposición a Gaddafi, y obtener garantías para los US\$20 mil millones en contratos pendientes firmados antes de la guerra civil. Inicialmente, la RPCh tenía una postura pro Gaddafi. Su apoyo al *statu quo* socavó su capacidad para forjar buenas relaciones con el Consejo Nacional de Transición (CNT) en manos de la oposición de Libia. Esta circunstancia preocupaba a los inversores chinos, ya que el CNT declaró que daría un trato preferencial a los países que se opusieron a Gaddafi durante la guerra civil. Frente al desarrollo de los acontecimientos la RPCh cambió sus apoyos y se abstuvo en la votación de la Resolución 1973, buscando beneficios por mantenerse neutral.

Responsabilidad de Proteger, con lo cual su postura cambió y vetó todos aquellos proyectos que pudieran derivar en una intervención.

La propuesta china de la Protección Responsable, tiene como disparador la actuación ilegal de la OTAN en Libia y representa un aporte en la construcción de los debates en torno a la responsabilidad de proteger. China no desecha los principios de fondo y las nociones emanadas de esta doctrina, sino que opone y debate en torno a los métodos para volverla operativa. Además de defender su postura sobre Siria y Venezuela, China desempeñó un papel activo en discusiones normativas más amplias sobre el desarrollo futuro del concepto de Responsabilidad de Proteger en el período posterior a Libia. Esto puede verse como un aporte de la RPCh a los desarrollos jurídicos de este principio.

La máxima expresión de las controversias se manifestó en el veto, pero no se agotó allí. Una mirada puesta sólo en el resultado del voto haría perder de vista los aportes que significan los intercambios de los debates.

Además de las diferencias en las ideas, también se identificó un núcleo de cuestiones en las cuales se reflejaba un grado elevado de consenso de China con el resto de los miembros del CS-ONU, principalmente en su defensa por el apego a los principios y normas de la ONU⁵⁴. Esto puede verse como los intentos por mostrarse como una potencia responsable en el orden mundial, coincidiendo en una serie de ideas/conceptos de alta aceptación y legitimidad internacional. Al contemplar las ideas, también se evidenciaron cuestiones y nociones de fondo que no estaban en discusión sino en la forma de abordar los asuntos o sus formas de resolución.

⁵⁴ En algunos casos no coincidían las lecturas e interpretaciones, entre los miembros del CS, respecto a las normas y principios de la Carta de la ONU.

CONCLUSIONES

Llegando al fin de este trabajo, se vuelve sobre el objetivo planteado al principio: el análisis de la actuación de la RPCh en el CS-ONU y sus implicancias en el orden mundial. La participación e involucramiento del país asiático en este órgano de la ONU se analizó desde las ideas que generaron controversias entre los Estados miembros (principalmente los 5 permanentes) y desde algunas dinámicas generadas a nivel institucional (en torno a las reglas y normas que regulan las interacciones, tanto escritas como aquellas marcadas por la costumbre). Para este cometido, se tomó como indicador central de este trabajo el análisis de los vetos de la RPCh en el período comprendido entre el 2012 y el 2019, marcado por el ascenso a lo más alto del poder de Xi Jinping. Paralelamente, se analizaron los lineamientos de la política exterior de este presidente, con el fin de comprender el sustento de las decisiones en el CS.

Con este estudio se buscó dar cuenta de una parte de la realidad del orden mundial: aquella que se da en la organización multilateral más importante para el mantenimiento de la paz y para la canalización de los conflictos relacionados a la seguridad internacional.

El tema del orden y el cambio han ocupado gran parte de la teorización en RR.II. y sus debates continúan siendo vigentes, en gran parte por el creciente rol de la RPCh en el escenario internacional. Aún queda un importante desafío, a nivel académico e intelectual, por estudiar este fenómeno de manera tal que pueda explicar la realidad sin caer en sesgos que favorezcan el statu quo o que vean el cambio y la transformación de la estructura mundial en cada cuestión de coyuntura.

En la búsqueda de la respuesta a este planteo, el marco teórico de este estudio, que le dio sentido y significación a la interpretación de los hechos, fue tomado de Cox (2013), en su conceptualización del orden mundial como la configuración que adopta la interacción de 3 fuerzas sociales en un momento histórico dado. En esta tesis se han analizado dos de ellas (ideas e institución) y en un nivel micro, es decir, en el órgano de una organización internacional. De

esta manera, a partir de la forma en que se combinan e interrelacionan las ideas y la institución (como formas perdurables de reglas y normas que regulan la acción), se pueden establecer algunas características e implicancias de esa situación de orden mundial.

Este recorte artificioso de la realidad, si bien se comprende limitado en su alcance, pretendió resultar un aporte a la comprensión del rol de la RPCh en estas dimensiones, con el claro desafío de completar el mapa interpretativo del autor en un futuro.

La dimensión institucional del orden, en el nivel analizado en esta tesis y representado por el CS y el sistema ONU, brinda el ámbito para la actuación y se constituye como la vía para la gestión de los conflictos y el mantenimiento de la paz. Como se ha explicado, es el marco en el cual los miembros interactúan poniendo en juego ideas y poder. La configuración actual de este órgano responde a un orden mundial resultante de la 2° posguerra mundial. Si bien se han reformado algunas cuestiones de procedimiento y funcionamiento, se mantiene perenne la diferencia en la potestad del voto entre los miembros, en lo que se conoce como veto. Esta atribución que institucionaliza una asimetría de poder, se constituyó en un tema subyacente en los conflictos que dominaron la agenda. Este aspecto del funcionamiento de este órgano es el que mejor refleja las relaciones de poder entre los Estados, afirmando la tesis de Cox (2013) sobre las instituciones como “amalgamas singulares de ideas y poder material” (p.142).

Durante el espacio de tiempo examinado (y en las sesiones analizadas), el CS se caracterizó por un alto grado de confrontación discursiva, que coincidió mayormente sobre el tema de agenda del conflicto sirio, y tuvo dos grandes posiciones enfrentadas entre los miembros; por un lado, Estados Unidos, el Reino Unido y Francia (habitualmente llamados P3), y por otro, la RPCh y la Federación de Rusia.

El CS estuvo fuertemente cuestionado por actores tanto internos como externos, principalmente debido a las situaciones de bloqueo o punto muerto en las votaciones sobre situaciones conflictivas que requerían de protección de las poblaciones.

Desde el punto de vista institucional, observando ciertos indicadores, se evidenció una tendencia al deterioro de la eficacia para la resolución de conflictos en el cumplimiento del mandato que le fija la Carta de la ONU.

Uno de los indicadores es el nivel de cuestionamiento sobre el uso del veto (entendido en esta parte como elemento constitutivo de la institucionalidad). Se ha explicado que las discusiones en torno al veto y las propuestas de limitar su uso aumentaron desde el 2012, y en particular con el conflicto en Siria y la postura de la RPCh y la Federación de Rusia. Esto constituye un aspecto muy relevante principalmente por dos motivos: a) por los amplios consensos que lograron los cuestionamientos sobre el veto en determinados asuntos; y b) porque ese cuestionamiento fue también apoyado por gran parte de los miembros permanentes del CS. El CS ha avanzado en la reforma de procedimientos, métodos de trabajo y reglamentos. Sin embargo, el veto nunca ha sido eliminado, principalmente por la negativa de Estados Unidos, la Federación de Rusia y la RPCh. Esta última no se ha expresado en contra del veto de manera pública (en el período analizado) pero sí apoyó las posiciones de la Federación de Rusia, mucho más activas y directas sobre este asunto, que defendieron esta figura.

Los argumentos en torno a las reformas afirman la necesidad de superar la parálisis del órgano de ONU en los casos que afectan violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Los promotores de las propuestas de modificación del veto ven en esa figura el principal obstáculo para superar la inacción del Consejo. Pero, ¿se analizan las causas profundas de esos vetos para buscar soluciones consensuadas? ¿el veto es una figura incompatible con la implementación de acciones para evitar los crímenes en masa? Las respuestas de la falta de acción del CS parecen estar relacionadas en la menor voluntad de los actores por construir consensos o en la defensa rígida de posiciones en la diplomacia multilateral, más que en la utilización del veto como instrumento de toma de decisiones

Esto último constituye otro de los indicadores que marcan un menoscabo en la institucionalidad: la menor búsqueda de consensos entre los miembros. En los debates de las sesiones, fue recurrente la denuncia de la RPCh por la falta de esfuerzos de una parte de los miembros permanentes (Estados Unidos, Francia y el Reino Unido) para lograr proyectos consensuados. También fue reiterada la exhortación para evitar forzar la aprobación de proyectos sobre los que existían grandes discrepancias con el fin de mantener la unidad del Consejo. El uso y la costumbre sobre la presentación de proyectos indica que la presentación de proyectos supone la certidumbre sobre su aprobación (o por lo menos la seguridad de que no serán vetados por los miembros permanentes). Sin embargo, el caso de los vetos de Beijing (y Moscú) puede verse como una situación calculada por los países promotores de los proyectos para poner en evidencia la postura de determinados países en relación a un tema (de la RPCh y la Federación de Rusia). En otras palabras, los proyectos de resolución eran presentados con la certeza de que no serían aprobados por la negativa expresa formulada en las consultas y reuniones previas a las sesiones. Esto evidencia el grado de polarización sobre los asuntos tratados y la menor disposición de los miembros a cubrir las diferencias de la vista del público. Otra evidencia que expresa los clivajes y la incapacidad de los miembros por construir consensos en torno a los problemas y la fractura en las negociaciones en el seno del CS-ONU, es la presentación de proyectos alternativos sobre un mismo tema. En este punto, la RPCh no se mostró activa y se orientó a acompañar las propuestas presentadas por la Federación de Rusia.

La postura de Beijing respecto al CS adquiere distintas facetas. Por un lado, manifiesta un fuerte apoyo a la institucionalidad del CS y del rol de la ONU en los asuntos internacionales, como parte de una política exterior de profundización de su inserción internacional. Cabe destacar que reivindica algunos elementos del *statu quo* vigente (como el veto) que le confieren una posición de poder diferenciada. Pero por otro lado, también reclama y participa de reformas en métodos y procedimientos de trabajo, con el fin de democratizar ciertas estructuras,

fundamentalmente controladas y/o centralizadas por el bloque occidental dentro del CS (Estados Unidos, Francia y el Reino Unido). La importancia que representa la institucionalidad radica en su rol en la formación de normas y principios, como fuente del derecho internacional. Como organismo internacional puede, a través de sus resoluciones, producir efectos jurídicos, creando derechos y obligaciones para los Estados.

Para el estudio de la otra dimensión que configura el orden mundial, las ideas, se realizó una aproximación cuantitativa y cualitativa en el estudio del veto, entendido como una expresión de la política exterior en la cual es posible identificar las tensiones y controversias en torno a cuestiones de gran relevancia para la paz y la seguridad internacionales, y por ende, al orden mundial. Dentro de estas decisiones se analizaron las ideas, imágenes, representaciones y visiones de la RPCh, respecto a los temas de agenda, que fundamentaron la actuación dentro del CS.

Desde el punto de vista cuantitativo, en el período analizado se observó un patrón de veto diferente respecto a las tendencias desde la creación de la ONU. La RPCh, que mantuvo una posición mayoritariamente abstencionista sobre las votaciones en las que tenía reservas, adoptó una posición más involucrada y activa en los asuntos. Siendo el miembro del CS que menor cantidad de vetos ha emitido en la historia de la ONU sobre cuestiones de paz y seguridad (16), la mitad de ellos han ocurrido entre 2012 y 2019 (casi la totalidad en el tratamiento de la cuestión de Siria).

Como se analizó, el veto puede verse como el resultado de la incapacidad de construir consensos, como la existencia de posiciones irreductibles e innegociables que llevan a una polarización y confrontación entre los miembros permanentes. También puede verse como un efecto calculado para dar visibilidad a esas posiciones irreductibles. Por la parte de la RPCh, el límite que no se negoció estuvo dada, tanto en el caso de Siria como de Venezuela, por la amenaza o sospecha de una intervención sin el consentimiento del país afectado.

Una de las implicancias más importantes que deriva de las posturas expresadas por la RPCh es su toma de posición, lo que supone una mayor participación en los asuntos. No es un dato menor, dado que implica una transformación en su rol, antes mayormente abstencionista sobre los asuntos de estas características.

Desde el punto de vista cualitativo, estudiar la narrativa y los discursos en las sesiones donde se debatieron los proyectos vetados significó poner el foco principalmente sobre puntos de controversias, aunque también se analizaron espacios de consensos en la actuación de la RPCh dentro del CS. Dentro de los primeros, en este trabajo se identificaron dos temas a partir de los cuales se explicaron los puntos más discutidos que se transformaron en barreras para la negociación y búsqueda de consensos. Por un lado la conceptualización y defensa de la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos de otros países. Estos conceptos se tornaron en un campo de disputa por la apropiación y (re) significación, en el cual actuaron parámetros jurídicos y políticos. Las deliberaciones se tornaron altamente polarizadas, en las que se llegó a situaciones de tensión de gran tenor. En este sentido, la RPCh no adoptó una actitud confrontativa, aunque sí rechazó las acusaciones en su contra, denunciando la politización y el sesgo de los proyectos. En los desarrollos doctrinales que afectan a la soberanía (la Responsabilidad de Proteger), el país asiático tuvo un rol que fue variando desde una aceptación limitada de sus nociones hacia una postura propositiva de alternativas normativas (la Protección Responsable). La RPCh mantuvo siempre una posición alineada a su política exterior (en cuyo diseño se identifican líneas de continuidad y cambio respecto al pasado), proyectando una imagen de país con un liderazgo responsable en los temas de la agenda internacional. Asimismo, se esforzó por mostrar una postura constructiva y responsable frente a los conflictos y apeló reiteradamente a la moderación (tanto en las acciones como en las declaraciones) y la negociación para una salida política por medios pacíficos. El otro de los grandes puntos controversiales de los proyectos fue el desequilibrio (parcialidad) de las propuestas elaboradas

y/o lideradas por Estados Unidos, el Reino Unido y Francia. Tanto la RPCh como la Federación de Rusia expresaron en numerosas ocasiones que los proyectos tenían más exigencias sobre una de las partes en el conflicto (la parte gubernamental).

En el articulado de esta tesis, se dio cuenta de las formas en que la Beijing acciona y reacciona frente a asuntos que afectan al orden mundial, como son las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En la coyuntura estudiada, la agenda estuvo dominada por el conflicto Sirio y en menor medida la situación en Venezuela, ambos con planteos similares desde lo ideacional como desde lo institucional.

También se identificaron y analizaron los aspectos que generaron mayor controversia entre la RPCh y el resto de los miembros del CS. Asimismo, se señalaron coincidencias en los asuntos conflictivos, mas no en la forma práctica de resolverlos. Tal como se examinó, las ideas en pugna entre los miembros permanentes del CS quedaron polarizadas en dos bloques bien definidos, los cuales disputaron no sólo decisiones sobre los conflictos sino también sobre la institucionalidad y sobre doctrina de derecho internacional.

La actuación de la RPCh dentro del CS tiene claramente la impronta de la política exterior de Xi Jinping, con una postura más visible, directa y decidida a sentar posición en los asuntos internacionales. Con esta actitud más activa, rivaliza y disputa con otros actores dentro de Consejo. La disputa es en lo conceptual como en lo práctico (a través del veto). Esa actuación es doble: por un lado opera sobre la institucionalidad (que influye sobre la normatividad, es decir, sobre las reglas y normas que regulan las acciones de los Estados) y por otro opera sobre las políticas destinadas a la paz y la seguridad internacionales (el CS-ONU emite resoluciones y toma decisiones que influyen en el sistema internacional y en determinados Estados)

¿Estamos en un momento de cambio de la estructura histórica? Es difícil hacer una conjetura desde la aplicación parcial del modelo teórico adoptado, dado que faltan variables para analizar. Sin embargo se puede afirmar, desde las dimensiones estudiadas, que se evidencian

transformaciones, las cuales algunas resultan coyunturales y propias de las cuestiones de agenda del CS. Sin embargo, otras muestran una tendencia de crecimiento, como lo es la actuación de la RPCh, tanto para “moldear” la institucionalidad del órgano de la ONU, como de las decisiones emanadas del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

Organización de las Naciones Unidas

ONU (1945). Carta de las Naciones Unidas. Recuperado el 03/02/2018 de:

<https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>

ONU (1950). Resolución del Consejo de Seguridad 377 (V). Nueva York: Naciones Unidas

ONU (1983). Reglamento provisional del Consejo de Seguridad de la ONU. Nueva York:

Naciones Unidas. (S/96/Rev.7) Recuperado el 10/12/2019 de

<https://www.un.org/es/documents/sc/reglacs.shtml>

ONU (2004). *Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad*. Suplemento No. 47. Nueva York: Naciones Unidas. (A/58/47).

ONU (2005). Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Nueva York: Naciones Unidas
A/RES/60/1

ONU (2009a). Acta de la 98ª sesión de la Asamblea General, 24/7/2009. Nueva York: Naciones Unidas (A/63/PV.98)

ONU (2009b). Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas (A/63/677).

ONU (2010a). Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas (A/64/864).

ONU (2010b). Nota de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 26/07/2010. Nueva York: Naciones Unidas (S/2010/507)

ONU (2011a). La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas (A/65/877).

ONU (2011b). Resolución 1973 del Consejo de Seguridad en su 6498° sesión, Nueva York: Naciones Unidas (S/RES/1973 (2011)).

ONU (2012a). Acta de la 6710° sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.6710).

ONU (2012b). Acta de la 6711° sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.6711).

ONU (2012c). Acta de la 6810° sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.6810).

ONU (2012d). Carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General S/2012/71. Nueva York: Naciones Unidas.

ONU (2012e). La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva. Informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas (A/66/874).

ONU (2012f). Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2012/77. Nueva York: Naciones Unidas.

ONU (2012g). Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2012/538. Nueva York: Naciones Unidas.

ONU (2012h). Acta de sesión del Consejo de Seguridad, 26/11/2012. Nueva York: Naciones Unidas. (S/PV.6870)

ONU (2013a). Acta de sesión del Consejo de Seguridad, 29/10/2013. Nueva York: Naciones Unidas. (S/PV.7052)

ONU (2013b). La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención. Informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas (A/67/929).

- ONU (2014a). Acta de la 7180ª sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.7180).
- ONU (2014b). Acta de sesión del Consejo de Seguridad, 23/10/2014. (S/PV.7285)
- ONU (2014c). Acta de la 7353ª sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.7353).
- ONU (2014d). Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas (A/68/947).
- ONU (2014e). Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2014/348. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU (2015a). Acta de sesión del Consejo de Seguridad, 20/10/2015. Nueva York: Naciones Unidas. (S/PV.7539)
- ONU (2015b). Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas (A/69/981).
- ONU (2016a). Acta de sesión del Consejo de Seguridad, 19/07/2016. Nueva York: Naciones Unidas. (S/PV.7740)
- ONU (2016b). Acta de la 7825ª sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.7825).
- ONU (2016c). Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2016/1026. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU (2017a). Acta de la 7893ª sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.7893).
- ONU (2017b). Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2017/172. Nueva York: Naciones Unidas.

ONU (2017c). Nota de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 30/08/2017. Nueva York: Naciones Unidas. (S/2017/507)

ONU (2018a). Acta de sesión del Consejo de Seguridad, 06/02/2018. Nueva York: Naciones Unidas. (S/PV.8175)

ONU (2018b). Acta de sesión del Consejo de Seguridad, 09/11/2018. Nueva York: Naciones Unidas. (S/PV.8395)

ONU (2018c). Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad. Suplemento 2012-2013, Vol I, Nueva York: Naciones Unidas. (ST/PSCA/1/Add.18)

ONU (2018d). Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad. Suplemento 2014-2015, Nueva York: Naciones Unidas. (ST/PSCA/1/Add.19)

ONU (2018e). Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad. Suplemento 21° (2018). Versión avanzada.

ONU (2019a). Acta de la 8476° sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.8476).

ONU (2019b). Acta de la 8623° sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.8623).

ONU (2019c). Acta de la 8697° sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York: Naciones Unidas (S/PV.8697).

ONU (2019d). Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2019/186. Nueva York: Naciones Unidas.

ONU (2019e). Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2019/756. Nueva York: Naciones Unidas.

ONU (2019f). Proyecto de resolución del Consejo de Seguridad S/2019/961. Nueva York: Naciones Unidas.

ONU (2019g). Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad. Suplemento 2016-2017, Nueva York: Naciones Unidas. (ST/PSCA/1/Add.20)

ONU (s/f). Manual sobre métodos de trabajo. Recuperado el 07/03/2020 de: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/working-methods-handbook>

Agencias de noticias y *think tanks* de la RPCh

Agencia de noticias Xinhua (1/12/2017). *Xi: Concepto de "comunidad de futuro compartido para la humanidad" se está transformando en acción*. Recuperado el 3/4/2020 de: http://spanish.xinhuanet.com/2017-12/01/c_136793702.htm

Agencia de noticias Xinhua (14/6/2018). *Funcionario de ONU destaca vínculo entre Iniciativa de Franja y Ruta de China y Agenda 2030 de ONU*. Recuperado el 4/4/2020 de: http://spanish.xinhuanet.com/2018-06/14/c_137252455.htm

Agencia de noticias Xinhua (8/10/2019). *Enviado chino pide impulsar Iniciativa de Franja y Ruta*. Recuperado el 3/4/2020 de: http://spanish.xinhuanet.com/2019-10/08/c_138454962.htm

Diario del Pueblo (20/3/2017). *El concepto chino de "comunidad de futuro compartido para toda la humanidad" gana reconocimiento de la ONU*. Recuperado el 7/4/2020 de: <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2017/0320/c31621-9192604.html>

Ruan, Z. (16/3/2012) *Por una protección responsable. El pueblo en línea*. Recuperado de internet el 3/4/2020 de: <http://spanish.people.com.cn/31619/7760918.html>

Ruan, Z. (2012) *Responsible Protection: Building a Safer World*. China International Studies N° 34 (may/june). China Institute of International Studies, Beijing. Recuperado de internet el 6/4/2020 de: http://www.ciis.org.cn/english/2012-06/15/content_5090912.htm

Discursos

- Ban, K. (2008) Address at event on "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World". United Nations Secretary-General. Recuperado el 5/03/2020 de: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2008-07-15/address-event-responsible-sovereignty-international-cooperation>
- Wang, Y. (2013). Exploring the Path of Major-Country Diplomacy With Chinese Characteristics. *Remarks by Foreign Minister Wang Yi At the Luncheon of the Second World Peace Forum*, 27/06/2013. Recuperado el 2/11/2020 de: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/t1053908.shtml
- Wang, Y. (2020). Estudiar a Fondo e Implementar el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia para Abrir Nuevos Horizontes de la Diplomacia de Gran País con Peculiaridades Chinas. *Intervención en el Acto del Establecimiento del Centro de Estudios sobre el Pensamiento de Xi Jinping sobre la Diplomacia*, 20/07/2020. Recuperado el 1/11/2020 de: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/wjbz/zyjh/t1799307.shtml>
- Xi, J. (2015). Discurso de Xi Jinping durante el debate general de la 70ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Publicado en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPCh. Recuperado el 20/5/2020 de: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/t1320133.shtml> Fuente primaria
- Xi, J. (2017). Por el logro del triunfo definitivo en la culminación de la construcción integral de una sociedad modestamente acomodada y por la conquista de la gran victoria del socialismo con peculiaridades chinas de la nueva época. *Informe presentado ante el XIX Congreso Nacional del PCCh*, en nombre del XVIII Comité Central del PCCh, en el

Gran Palacio del Pueblo, 18 de octubre de 2017, Beijing, China. Recuperado el 2/12/2019 de: http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm

Xi, J. (2020). Intervención de S.E. Xi Jinping Presidente de la República Popular China en el Debate General del Septuagésimo Quinto Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Publicado en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPCH. Recuperado el 10/10/2020 de: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/t1817105.shtml> Fuente primaria

Fuentes secundarias

Añaños Meza, C. (2010). La "responsabilidad de proteger" en Naciones Unidas y la doctrina de la "responsabilidad de proteger". *Anuario mexicano de derecho internacional*, 10, 199-244. Recuperado en 29 de abril de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542010000100006&lng=es&tlng=es.

Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos

Barbé, E. (2014). Introducción: Cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE / Introduction: Change in the international system, adversity for the European Union. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, (108), 7-21. Retrieved November 5, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/24364580>

Callahan, W.A. (2004). National insecurities: Humiliation, salvation, and Chinese nationalism. *Alternatives*, 29: 206

Cambridge Dictionary (s.f.) *Vision* (en inglés). En: Cambridge Dictionary. Recuperado el 2/11/2020 de: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/vision>

Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *UAM*, 0(24). Traducción del original: Cox, R (1981). *Social*

- Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, *Millennium Journal of International Studies*, vol. 10, (2), pp. 126-155. Recuperado el 3/5/2019 de <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5195>
- Cox, R. (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método | *Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. Relaciones Internacionales*, 0(31). Recuperado de <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5301>
- Deng, F. (1996). *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington D.C.: Brookings.
- Diez de Velasco Vallejo, M. (2010) *Las organizaciones internacionales*, Madrid, España: Tecnos.
- Feltman, J. (2020) *China's expanding influence at the United Nations (and how the united states should react)*, The Brooking Institution. Recuperado el 20/9/2020 de: <https://www.brookings.edu/research/chinas-expanding-influence-at-the-united-nations-and-how-the-united-states-should-react/>
- Fung, C (7/10/2019) *Is China's influence at the United Nations all it's cracked up to be?* *The Washington Post*. Recuperado el 4/7/2020 de: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/10/07/is-chinas-influence-united-nations-all-that-its-cracked-up-be/> Secundaria?
- Fung, C. (2019). *China and the intervention at the UN Security Council: Reconciling status*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Garwood Gowers, A. (2016) *China's "Responsible Protection" Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes*. *Asian Journal of International Law*, 6(1), pp. 89-118.

- Godement, F.; Rudolf, M.; Julienne, M; Schwoob, M. & Isenring-Szabó, K (2018). The United Nations of China: a vision of the world order, European Council on Foreign Relations, (252)
- Holland, C (2012) "Chinese Attitudes to International Law: China, the Security Council, Sovereignty, and Intervention". New York University. Journal of International Law and Politics Online Forum.
- Hoo, T. (Ed.) (2017). Chinese Foreign Policy Under Xi. London: Routledge.
- Jeangéne Vilmer, J-B (2018). The Responsibility Not to Veto: A Genealogy. *Global Governance*, Volume 24, Issue 3
- Malena, J. (2010). *China: la construcción de un país grande*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Céfiro.
- Malena, J. (2013). El Sueño Chino y su dimensión en la política exterior de la RPC. Conferencia impartida en el marco del *Seminario: Estrategias de relacionamiento con la República Popular China (III)*, organizado por el Grupo de Trabajo sobre China del Comité de Asuntos Asiáticos del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), 8/11/2013. Recuperado el 10/3/2020 de: <https://www.youtube.com/watch?v=vjsFUNRyv0A>
- Malena, J. (2016) La evolución de la teoría de las relaciones internacionales en China: ¿Hacia el fin del predominio de la escuela realista occidental? *Miríada*. Año 8 No. 12 (p. 221-229)
- Malena, J. (2018). “La Gran Estrategia de China en la era de Xi Jinping”. En Elsa Llenderrozas, *China, Rusia e India en América Latina. Un enfoque multidimensional*, UNDEF: Buenos Aires
- Mantzopoulos, V. y Shen, R. (2011). *The Political Economy of China's Systemic Transformation: 1979 to the Present*, New York, Palgrave-MacMillan.

- Marradi, A; Archenti, N. y Piovani, J. I. (2012), Metodología de las Ciencias Sociales, Buenos Aires: Cengage Learning Argentina
- Mazarr, M., Heath, T.y Cevallos, A. (2018). China and the International Order, RAND Corporation, Santa Monica. Recuperado el 03/03/2019 de https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2423.html.
- Menendez del Valle, E. (2016a). El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: ¿obstáculo insalvable para la Responsabilidad de Proteger? Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 15/2016. Recuperado el 15/12/2019 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt14-2016-menendezdelvalle-derecho-veto-consejo-seguridad-naciones-unidas-responsabilidad-de-proteger
- Menendez del Valle, E. (2016b). La responsabilidad de proteger: la ONU en acción. Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 2/2016. Recuperado el 17/12/2019 de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt2-2016-menendezdelvalle-responsabilidad-de-proteger-onu-en-accion
- Moncada Durruti, M. (2011) Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China: evolución histórica y conceptual. Barcelona Centre for International Affairs. Documentos CIDOB. Asia, Nº. 27. ISSN-e 1697-381X. Recuperado el 3/10/2020 de: https://www.cidob.org/es/content/download/59451/1550078/version/1/file/DOCUMENTOS_WEB_ASIA_27.pdf
- Poh, A. y Li, M (2017). A China in Transition: The Rhetoric and Substance of Chinese Foreign Policy under Xi Jinping, Asian Security,13:2, pp. 84-97

- Riskin, C. (1987). *China's Political Economy: the Quest for Development Since 1949*, Oxford University Press.
- Sanahuja, J. A. (2015). *Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales*. En Arenal, C. y Sanahuja, J. A., *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 127-156
- Sanahuja, J. A. (2018). *Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las Relaciones Internacionales*. *Revista Española de Derecho Internacional*, 70 (2). pp. 101-125.
- Santillán, G (2017). El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional: bases de formulación, dimensión interna y diálogo sinonorteamericano, *Relaciones Internacionales*, v.26, n°53, pp. 191-205.
- Santillán, G. (2014). *Ciclos de intervención estatal en la República Popular de China. Política económica y modelo de desarrollo en el periodo de Reforma y Apertura*, Informe final de posdoctorado, Programa de Posgrado en ciencias sociales, Universidad Estadual Paulista, Marília, secc. 2 (pp.23-58)
- Santillán, G. (2018a). Ecumenismo y Confucianismo en el discurso político chino: Xi Jinping y el Sueño Chino, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 2018 (en prensa).
- Santillán, G. (2018b) Principios operativos en la Decisión de Profundización Comprensiva de la Reforma en la República Popular China (2013). 1er Congreso Nacional de Ciencias Sociales: "Las Ciencias Sociales a 100 años de la Reforma Universitaria". Córdoba Capital.
- Sautú, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Editorial Lumiere.
- Security Council Report (2015). The veto, *Research Report No. 3 (octubre)*.

- Security Council Report (2020). *Procedural vote*, New York: Security Council Report.
Recuperado el 02/02/2020 de: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/procedural-vote.php>
- Sievers, L.; Daws, S. (2014) *The Procedure of the UN Security Council, 4th edition*, Oxford, Oxford University Press. Versión online actualizada consultada el 7/04/2020 de: <https://www.scprocedure.org/>
- Simonovic, I. (2016) *La responsabilidad de proteger*. Recuperado el 02/02/2020 de: Crónica ONU website: <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-responsabilidad-de-proteger>
- Sinclair, Timothy J. (2016) Robert W. Cox's method of historical structures redux. *Globalizations*, 13 (5). pp. 510-519. Recuperado el 3/5/2020 de: http://wrap.warwick.ac.uk/78208/1/WRAP_476082-pais-220316-timothy_j_sinclair_robert_w._coxs_method_of_historical_structures_redux.pdf
- Wang, Z (2014). The Chinese dream: concept and context. *Journal of Chinese Political Science/Association of Chinese Political Studies*, (19). Seton Hall University.
- Zhu, D. (10/01/2020) China, the international criminal court, and global governance. *Australian Institute of International Affairs*. Recuperado el 3/11/2020 de: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/china-the-international-criminal-court-and-global-governance/>