

CHINA

Y SU ENTORNO GEOPOLÍTICO

POLÍTICAS E INSTITUCIONES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA
FRANCISCO JAVIER HARO NAVEJAS
COORDINADORES



EL COLEGIO DE MÉXICO

CHINA Y SU ENTORNO GEOPOLÍTICO
POLÍTICAS E INSTITUCIONES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

CENTRO DE ESTUDIOS DE ASIA Y ÁFRICA

CHINA Y SU ENTORNO GEOPOLÍTICO

POLÍTICAS E INSTITUCIONES
DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Juan José Ramírez Bonilla
Francisco Javier Haro Navejas
(COORDINADORES)



EL COLEGIO DE MÉXICO

327.9510905

Ch5393

China y su entorno geopolítico : políticas e instituciones de la integración regional / Juan José Ramírez Bonilla, Francisco Javier Haro Navejas (coordinadores.) - - 1a. ed. - - México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África, 2014.

287 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-722-0

1. China - - Relaciones exteriores - - Siglo XXI. 2. China - - Relaciones económicas exteriores - - Siglo XII. 3. China - - Política económica - - 2000 - - . I. Ramírez Bonilla, Juan José, coord. II. Haro Navejas, Francisco Javier, coord.

Primera edición, 2014

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN: 978-607-462-722-0

Impreso en México

ÍNDICE

China y su entorno geopolítico: características y funcionamiento <i>Francisco Javier Haro Navejas</i> <i>Juan José Ramírez Bonilla</i>	9
La competencia Estados Unidos-China: el Trans-Pacific Partnership Agreement vs. el Acuerdo de Libre Comercio China-Corea-Japón <i>Juan José Ramírez Bonilla</i>	33
Geopolítica en la cuestión del estrecho de Taiwán <i>Romer Cornejo Bustamante</i> <i>Abraham Navarro</i>	73
La elección del multilateralismo: el liderazgo de la República Popular China en la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái <i>Rosángel Hernández Mendoza</i>	117
China y Corea del Sur: vínculos y contradicciones de dos economías cercanas <i>José Luis León Manríquez</i>	167
Difuminando las fronteras: la creciente interdependencia sino-tailandesa <i>Francisco Javier Haro Navejas</i>	199

- La fuerza del consenso: la relación entre la ANSEA
y la República Popular China, 1991-2010
Fernando Octavio Hernández Sánchez 219
- Las relaciones de China con Estados Unidos en la era
de la interdependencia económica y la evolución
de sus percepciones
Fabricio Antonio Fonseca Fernández 247

CHINA Y SU ENTORNO GEOPOLÍTICO: CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONAMIENTO

Francisco Javier Haro Navejas
Juan José Ramírez Bonilla

Este libro es un acercamiento parcial al estudio de las relaciones de China con su entorno. Sin embargo, hay ausencias claras, como Japón, por ejemplo, y tampoco plantea la posibilidad de cubrir integralmente la agenda del tema abordado. La razón de ello es la principal virtud de estas páginas: el origen de los textos. Durante 2010 y 2011, en las aulas de El Colegio de México, los profesores-investigadores participantes en el cuerpo académico de Estudios del Pacífico¹ nos reunimos en un seminario de investigación cuyo objetivo era lograr de manera conjunta que los estudiantes, asesorados por nosotros, culminaran con éxito el trabajo para obtener el grado, ya fuera de maestro o de doctor, en Estudios de Asia y África. Además, se trataba de que los asesores desarrolláramos nuestras propias investigaciones para enriquecer las de los jóvenes. El resultado son los textos presentados en este libro y es una muestra del nivel alcanzado en una expe-

¹ El cuerpo académico de Estudios del Pacífico está conformado por Romer Cornejo Bustamante, Juan Felipe López Aymes, Juan José Ramírez Bonilla y Alfredo Román Zavala, profesores-investigadores del Centro de Estudios de Asia y África (CEAA). Francisco Haro Navejas (Universidad de Colima) y José Luis León Manríquez (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco) participan en dicho cuerpo académico como investigadores asociados y como profesores de asignatura del CEAA.

riencia específica de enseñanza-aprendizaje en el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) de El Colegio de México.

Más allá de ese mecanismo particular de trabajo colegiado, el objetivo de la presente obra colectiva es ofrecer al lector instrumentos analíticos para entender la racionalidad de las interacciones de China con su entorno.

LOS IMPULSOS MOTORES

En China, la frustración irracional resultante de las guerras del opio se transformó lentamente en una ambición racional, y por ende alcanzable, de transformar a China en una potencia dentro del sistema internacional dominado por los países industriales europeos. Los naufragios alentaron porciones considerables de las élites a revertir el estado de dominación y a convertir China en una potencia mundial.

Con el advenimiento de la República Popular China, la actuación del gobierno, primero, y la de los actores no gubernamentales, después, se han ordenado alrededor de diferentes impulsos motores relacionados con sus mentalidades particulares. Una fracción importante de las élites del Partido Comunista Chino interiorizó que la realidad puede y debe ser transformada. Su manera de apreciar y de cambiar la realidad no ha sido la misma a lo largo del tiempo, pues incluso los propios grupos dominantes se han transformado. Gracias a esa forma dinámica de comprender y de incidir sobre la realidad, derrotaron a los nacionalistas, fortalecieron su presencia internacional, lograron el avance de las reformas de los ochenta, alcanzaron el estatus de potencia regional en los noventa del siglo pasado y lograron proyectarse globalmente durante la primera década del siglo XXI. Aunque podamos afirmar que no hay determinantes en la historia de la República Popular China, encontramos experiencias políticas, positivas y negativas, orientadas a incrustar al país en el lugar que sus élites consideran debe ocupar en el sistema mundial.

Contra la interpretación dominante de la historia, la actuación internacional china, sobre todo en su entorno inmediato, no ha estado dominada por el uso de la violencia. El rasgo esencial de su interacción es que cuando ha encontrado el marco institucional adecuado, ha participado dentro de él, beneficiándose y fortaleciéndolo. Si en los cincuenta Beijing actuó al margen de las instituciones internacionales, no fue por buscar la revolución mundial, sino debido a que no fue aceptada en ellas y en sus fronteras, en la península de Corea, tomaba forma un conflicto de grandes dimensiones que inevitablemente afectaba la esencia misma de la República Popular.

A la par de la racionalidad, podemos decir que los elementos motores específicos de la inserción de China en el sistema internacional han sido la no aceptación incondicional de la práctica europea del reconocimiento formal de la existencia de un Estado constituido y el establecimiento de una especie de territorio chino ampliado, más allá del *zhongyuan* geográfico, histórico y cultural.

En resumen, la República Popular China nació el 1º de octubre de 1949 buscando la transformación de su entorno, el establecimiento de nuevas reglas para relacionarse con sus vecinos y la definición progresiva de reglas de convivencia tanto con la inicialmente aliada Unión Soviética como con Estados Unidos, las potencias dominantes de la posguerra.

ENTORNO: ESPACIO Y REGLAS

En su acepción básica, *entorno* es el “ambiente, lo que rodea”² algo o a alguien. En su significado más acorde con nuestros días, el entorno chino es el ámbito espacial y sociopolítico donde se encuentra la República Popular China (o simplemente China). Ese entorno está

² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición [<http://lema.rae.es/drae/?val=entorno>].

compuesto por subsistemas regionales abiertos y de integración horizontal variable. Cada subsistema regional funciona de acuerdo con reglas bien definidas, con una agenda vasta y fluida, así como con un conjunto de actores alentados por intereses complejos y a veces encontrados que buscan, por mecanismos violentos y pacíficos, lograr alcanzar los mayores beneficios a los menores costos. El entorno de China se ha vuelto cada vez más complejo, en gran medida, debido a la multiplicación de los procesos de institucionalización.

En el largo proceso de construcción de un Estado con características europeas occidentales, a partir de 1911, las élites políticas chinas se plantearon realizar tareas históricas de largo plazo. En la búsqueda de su realización, han retomado los modelos europeos algunas veces, apoyándose en el concepto jurídico de la continuidad del Estado. En otras ocasiones, los han transformado, mediante su propia versión de una república multiétnica inspirada en la Unión Soviética, pero muy diferente a ella. El objetivo esencial estuvo relacionado, primero, con una idea decimonónica de la soberanía territorial. Perseverar en la reivindicación del territorio que presuntamente tuvo bajo su mando la dinastía Qing es un elemento simbólico, pero no por eso menos real, para la inserción global china. Da vida a muchas de las actividades internacionales chinas y, durante etapas considerables, ha dado forma a las relaciones con sus vecinos. En los sesenta, parecía que la soberanía territorial era y sería por siempre lo determinante de la relación con India. Hoy, el tema es uno de los factores determinantes de su trato con Filipinas, Japón o Vietnam, país al que por cierto invadió infructuosamente durante 28 días en 1979.

Otro aspecto importante es la obsesión histórica de convertir el país en una potencia global que, en la actualidad, por lo menos comparta el poder con Estados Unidos en un ambiente multipolar. Esto implica, de nueva cuenta, la delimitación precisa e incuestionable de su espacio físico (aspecto inconcluso en la medida en que aún no ejerce la soberanía sobre la República China, Taiwán). Además, requiere de una economía poderosa y de un Estado unitario

bajo la hegemonía del grupo *han* sobre las denominadas minorías nacionales.

Históricamente el entorno de China está conformado por un traslape de espacios donde, por siglos, han interactuado culturas basadas, entre otros, en el budismo, el confucianismo y el islam. Éstas, hasta hoy, guían la conducta de millones de personas que conviven en los territorios nacionales del entorno geográfico de China. Por supuesto, alentados por la búsqueda de poder y de territorio a través de los siglos, los choques entre vecinos también han sido violentos. Si bien el político y el diplomático pueden recurrir a la idea de la continuidad del Estado como mecanismo para planear acciones internacionales o para justificarlas, el académico no puede utilizar un concepto moderno para explicar la historia de los procesos sociales en el largo plazo sin incurrir en el anacronismo. Decir que determinados pueblos siempre han peleado entre ellos y por lo tanto siempre lo harán, o que esos pueblos son lo mismo ahora que hace miles de años, impide establecer el origen y el momento del surgimiento de las disputas contemporáneas. Por lo mismo, es imposible solucionarlas a partir de su propia historicidad, es decir, de la comprensión de su funcionamiento espacial y temporal específico.

En nuestro caso, el entorno de China ha cambiado drásticamente desde las confrontaciones armadas para contener la expansión del comunismo en el este y sureste asiáticos hasta nuestros días: los espacios han sido transformados, algunos actores han desaparecido, otros nuevos han surgido y muchos de los existentes han cambiado sus conductas, en función de la redefinición de sus intereses. Por lo mismo, la racionalidad y las reglas han cambiado. Los trabajos incluidos en el presente volumen ayudan a comprender algunos de los cambios más relevantes.

El entorno funciona sobre la base de reglas más o menos explícitas. La obvia y más importante es que, pese a las asimetrías existentes entre los actores, las relaciones entre ellos se dan en un contexto de correspondencia y no de dominación vertical. La correspondencia

es establecida a través de muchos canales y está determinada por una creciente integración multidimensional que va de la economía venal a ámbitos hasta hace muy poco reservados a los Estados nacionales (como la seguridad, en su doble acepción: convencional y no convencional). La institucionalización de marcos intergubernamentales de concertación descansa sobre el convencimiento de que estos marcos aumentan las ganancias casi para todos y permiten prevenir la escalada de diferendos o evitar la solución violenta de conflictos.

A partir de esto, podemos decir que en el caso de Asia del Pacífico, el incremento del poder, máxima aspiración de casi todos los Estados según las escuelas realistas, es esencialmente el resultado de interacciones pacíficas, aun cuando no estén exentas de tensiones y fricciones. Dicho en otros términos, el fortalecimiento de un Estado particular depende, en buena medida, del fortalecimiento del conjunto de Estados participantes en el proceso de integración multidimensional. La transición de los nacionalismos de los siglos XIX y XX al regionalismo de los inicios del siglo XXI es sintetizada en el eslogan, cada vez más popular, que reivindica “Asia, primero, para los asiáticos”. El lector advertido notará el adjetivo “primero” utilizado para poner de realce la apertura del complejo regional con respecto al sistema global.

Con el tiempo, ha surgido un consenso sobre el carácter benéfico de las relaciones establecidas a través de instituciones como la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA o ASEAN, por sus siglas en inglés, Association of Southeast Asian Nations) o la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS o SCO, por sus siglas en inglés, Shanghai Cooperation Organization). En el mismo nivel de análisis, es posible determinar que la manera de enfrentar los conflictos territoriales, hasta ahora abordados de acuerdo con la lógica europea del siglo XIX, podría cambiar sustancialmente en el futuro cercano gracias a propuestas novedosas hechas por gobiernos como el de Tailandia. En otras palabras, para explicar los conflictos territoriales, ahora, hay que recurrir a nuevas hipótesis no constreñidas al con-

cepto de nacionalismo. Las disputas territoriales, en consecuencia, pueden ser entendidas y utilizadas como una palanca de negociación, para orillar al contrario a ceder algo, no necesariamente territorio. Además, habría que descartar la idea de que, por naturaleza, el Estado chino es hegemónico y agresivo. En todo caso, las respuestas violentas ocasionales se deben a desarticulaciones en el aparato estatal chino, producto precisamente de las fisuras provocadas por la coexistencia de múltiples grupos en su seno. Igualmente, a nivel social las respuestas son heterogéneas y no todos los chinos son controlados por grupos estatales.

SOBREPONIÉNDOSE A LOS MEDIOS

Contra la imagen transmitida por los medios, el papel de la República Popular China en el mundo y, sobre todo, en su entorno regional, no está determinado por el conflicto. Por ejemplo, las noticias respecto a los diferendos territoriales en el Mar del Sur de China deben ser leídas enmarcadas en tres contextos particulares: los viajes de altos funcionarios estadounidenses al este de Asia, sobre todo del presidente en turno; los procesos electorales en Japón y las disputas entre grupos políticos con el fin de allegarse partes significativas del electorado, pero no como un conflicto apuntando directamente a Beijing; las disputas en el interior del Estado chino, cuando el conflicto surge aparentemente de la nada. El diferendo existe, pero tiene una dinámica y dimensiones propias, donde las burocracias tanto niponas como chinas han hecho un arduo trabajo de negociación que ha permitido no solamente atemperar los roces, sino materializar acuerdos de cooperación, dentro de los cuales destaca el Consenso de Principios sobre Asuntos del Mar del Este de China de julio de 2008.³

³ “China y Japón alcanzan consenso de principios sobre asunto del Mar de la China Oriental”, *Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China* [www.fmprc.gov.cn/esp/xwfw/fyrth/t467117.htm, consultado en diciembre de 2012].

EL INSTITUCIONALISMO CHINO

Entre los muchos elementos que hoy definen la proyección internacional de China, destaca su institucionalismo activo y propositivo. Durante los ochenta del siglo pasado, Beijing se distanciaba del multilateralismo; en el nivel regional, el alejamiento era tajante, y en el global, dominaba inicialmente la ambigüedad: en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su actuación era consistente, progresivamente intensa, más articulada y con objetivos precisos; la actitud con respecto al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio/Organización Mundial del Comercio (GATT-OMC) era diametralmente opuesta. En la década siguiente, la actitud gubernamental china dio un giro, debido, entre otras cosas, a la creación del foro Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), en 1989. Sin embargo, el impulso fue esencialmente interno: el régimen fue capaz de contener el proceso inflacionario y aplastar las movilizaciones sociales de 1989, originadas por lo menos desde diciembre de 1986 en Hefei, capital de la provincia de Anhui.

En su entorno, las desconfianzas eran mutuas. Por un lado, desde Zhongnanhai todo esfuerzo institucional regional era visto como un esfuerzo estadounidense para confirmar su hegemonía y contener a China, lo cual no era totalmente falso. Por el otro, sobre todo en el sureste asiático, el enorme vecino norteño era considerado propenso al uso de la violencia para conseguir sus objetivos, lo cual era impreciso. No ha sido estudiado de forma adecuada, pero en la década siguiente, el cambio fue radical.

A partir de julio de 1991, bajo la dirección de Qian Qichen, entonces ministro de Relaciones Exteriores, se inició una nueva etapa, dirigida a la ASEAN y posteriormente a la SCO. El gobierno chino recurrió al institucionalismo como un mecanismo multidimensional. Las políticas institucionalistas de China han servido para diferentes propósitos:

- afirmar su liderazgo e incrementar su poder, para influir de manera decisiva en asuntos regionales;
- moderar la influencia de Washington, así como mantener en un segundo plano del escenario regional a India y tras bambalinas a actores menores como Pakistán e Irán;
- modificar las percepciones de las sociedades locales sobre China, para tornarlas positivas;
- posicionar las comunidades chinas de ultramar como actores con mayor influencia política;
- competir constructivamente con Seúl y Tokio para vigorizar la ASEAN;
- sentar las bases de su propio orden institucional en Asia Central.

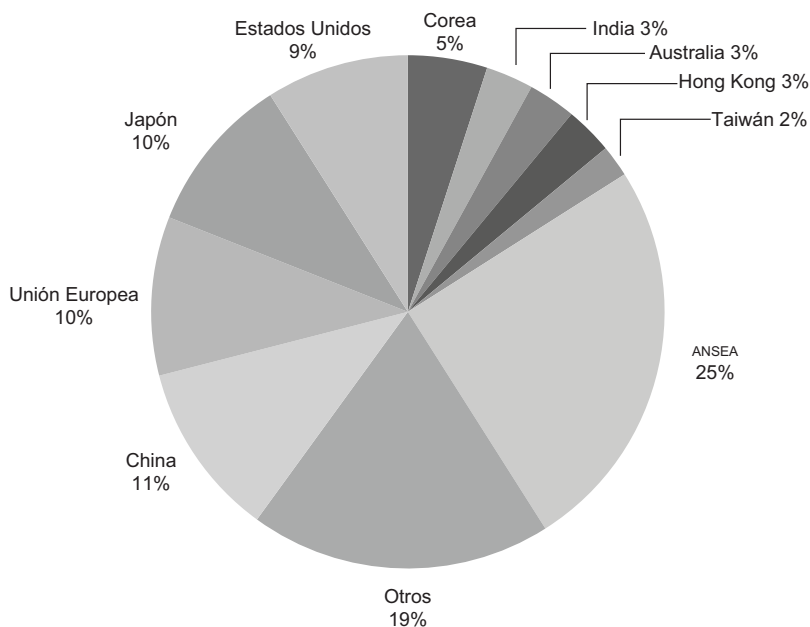
Además, Beijing ha instituido mecanismos a través de los cuales ha logrado incrementar sus intercambios comerciales-financieros.

COMERCIO E INSTITUCIONES

Los flujos comerciales de las economías del sureste asiático son esencialmente regionales al menos en tres aspectos: los intercambios, en un 25%, son entre miembros de la ASEAN; la región es importante tanto para India como para Australia, referentes esenciales de sus propias regiones; en conjunto, los principales socios se encuentran en el noreste de Asia. La gráfica 1 muestra que, por sí misma, China ocupa el primer lugar por el total de intercambios efectuados con la región, con un 11% del total. Los intercambios comerciales muestran cómo los productos chinos se han abierto paso, desplazando a los líderes tradicionales: Estados Unidos y Japón. China ha logrado posicionar a los productores asentados en su territorio, consolidándose claramente como un poder regional.

En este proceso de aumento de los intercambios comerciales y del arribo de los chinos como los principales socios de la región, es

GRÁFICA 1
Comercio de ASEAN, 2010



NOTA: información actualizada a febrero de 2012.

FUENTE: elaboración propia con información de <http://www.aseansec.org/18137.htm>, consultado en diciembre de 2012.

necesario llamar la atención sobre sus esfuerzos para construir un entramado institucional cada vez más complejo, iniciado con las relaciones con la ASEAN como Socio de Diálogo, 1991 y Socio Completo de Diálogo, 1996, seguido, en 2003, por la firma del Tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN de 1976 como segundo país extra-regional. El proceso de acercamiento con la ASEAN ha llegado al estadio de madurez con la entrada en vigor progresiva del Acuerdo de Libre Comercio ASEAN-China.

Tanto el comercio como la construcción institucional se han fortalecido mutuamente. No obstante, China considera que lo alcanzado institucionalmente es insuficiente para lograr el objetivo central: incrementar el comercio. Lejos de ser una economía desordenada, maquiladora y con productores apoyados ilegal o injustamente por el gobierno, es posible encontrar políticas que proveen los marcos institucionales para fortalecer los intercambios con sus vecinos, sobre todo los del sur. Por ello, a fines de 2011, se creó el Centro China-ASEAN (中国—东盟中心, *Zhongguo-Dongmeng Zhongxin*).

El centro fue inaugurado oficialmente en mayo de 2012, durante una reunión del Consejo Conjunto ASEAN-China, en Bali, Indonesia. El organismo aparece como una iniciativa conjunta entre Beijing y las diez naciones del organismo, pero la importancia china es preponderante. El centro se instaló en Beijing y ha impreso su sello para incrementar comercio, inversión y turismo. Además, acorde con la idea de que el institucionalismo puede y debe ser utilizado de forma multidimensional, para alentar el fortalecimiento de los intercambios culturales e impulsar la educación. Aparte de la iniciativa y del involucramiento del gobierno chino, sobresale la pretensión de hacer del organismo una institución no gubernamental para buscar fuentes de financiamiento y promover la participación del sector privado. Sin embargo, la participación gubernamental es esencial y hasta inevitable. Así, la secretaria general Ma Mingqiang es funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores desde 1986, en el Departamento de Traducción e Interpretación, con una larga experiencia en Malasia, Afganistán y en diferentes puestos en el Departamento de Asia.⁴

El objetivo explícito de mayor relevancia de la institución es apoyar la puesta en marcha del Acuerdo Marco de Cooperación ASEAN-China y de todos los acuerdos vigentes relacionados con comercio, inversión y solución de controversias. Las instituciones, de

⁴ “Message from ACC General Secretary Ma Mingqiang”, ASEAN-China Centre [www.asean-china-center.org/english/2014-01/22/c_133062360.htm].

acuerdo con la concepción manifiesta, deben servir para el beneficio mutuo. Para lo cual ayudarán a inversionistas y personas de negocios de los países menos desarrollados (Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam), para incrementar sus intercambios con China.⁵ De manera formal, el centro trabajará con los representantes gubernamentales de la ASEAN, como un lugar de información y de promoción de los intercambios bilaterales multidimensionales.

El comportamiento de las élites chinas, incluso de las políticas, es explicable de acuerdo con el entorno en el cual interactúan con otros actores. Sus conductas responden, al mismo tiempo, a la consecución de sus propios intereses y a ciertas reglas dentro del marco de ambientes institucionales determinados. No obstante, las conductas en marcos informales no responden a un guión previamente escrito. Por lo mismo, los desencuentros son frecuentes, pues en la región, los Estados nacionales todavía distan de ser unitarios, y tampoco hay una instancia supranacional unitaria, omnipotente y omnipresente.

Esta propuesta para analizar China y su entorno, en buena medida, deriva del contenido de los trabajos incluidos en la presente obra, que abordan de manera específica y profunda la mayoría de los temas aquí enunciados. Como es de suponer, los trabajos están ordenados de acuerdo con la importancia que cada uno de los temas tiene en el entorno chino desde la perspectiva de los participantes en esta obra. Ahora bien, que hayamos dejado al final el capítulo correspondiente a la relación de China con Estados Unidos no supone que lo consideremos de menor importancia. En la medida en que el tema central del libro es el entorno chino, hemos querido enfatizar el este, el sureste y la parte central de Asia en sus relaciones con Beijing, pero no perdemos de vista que Washington es el interlocutor más importante para la mayoría de los actores de los espacios analizados en estas páginas.

⁵ ASEAN-China Centre [www.asean-china-center.org/english/2010-06/23/c_13364828.htm].

COMPETENCIA E INSTITUCIONALISMO TRANSPACÍFICOS

El fin de la Guerra Fría ha sido más lento y largo de lo que convencional y románticamente se asegura. El principio del fin estuvo marcado por la caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, pero todo indica que apenas atisbamos su final. La superación de ese pasado ha implicado procesos distintos pero complementarios en cada parte del mundo. Estos procesos están abriendo, a veces con muchas dificultades, la puerta a situaciones totalmente diferentes a las que existían.

En el final de ese periodo, presenciamos el desmantelamiento de Estados levantados por las oligarquías locales, con el apoyo de las potencias europeas y estadounidense, a espaldas de las sociedades afectadas; el pésimo funcionamiento del entramado institucional internacional de la posguerra; la recuperación, por demás inefectiva, de los dogmas económicos de los ochenta, y la fuerte crisis dentro de la Unión Europea.

El tránsito a una nueva fase histórica estaría representado, al mismo tiempo, por la competencia entre poderes para desarrollar un sistema internacional diferente al actual. El componente competitivo está presente en múltiples espacios, sobre todo en los proyectos de integración económica internacional. Se trata de propuestas que sobrepasan con mucho los simples flujos comerciales y financieros. Se trata, a final de cuentas, de propuestas que llevan a construir un mundo totalmente diferente, con nuevas reglas e instituciones.

Juan José Ramírez Bonilla, en el texto “La competencia China-Estados Unidos: el Trans-Pacific Partnership Agreement vs. el Acuerdo de Libre Comercio China-Corea-Japón”, presenta un análisis detallado de los elementos sobresalientes de la competencia entre Estados Unidos y China para forjar un sistema internacional de acuerdo con sus respectivas visiones en el mundo de la diplomacia económica. El texto acerca al lector a un entorno diferente al presentado normalmente en los diarios. En este momento y en este terreno,

vemos a coreanos y japoneses más cercanos a Beijing de lo que Washington deseara. Tal vez lo más atractivo del trabajo es que permite al lector debatir sobre la posibilidad de que en el este de Asia se consolide una nueva institucionalidad regional con su propio banco central, capaz de responder mejor ante las crisis globales que un Fondo Monetario Internacional, incapaz de actuar adecuadamente desde el verano de 1997.

LA PIEZA FALTANTE EN EL ROMPECABEZAS DE LA SOBERANÍA

La República China (Taiwán o Taipéi-Chino), con 39 980 km², es algunos cientos de kilómetros más grande que Hainan (34 000 km²), la isla más grande de China. Pero, lo más importante, sin connotación peyorativa, es que Hainan es tan sólo una isla bonita mientras que Taiwán es el asiento de una de las economías más importantes del planeta. En el entorno chino, la trascendencia de Taiwán representa todo. Para el chino común, Tíbet sigue siendo algo lejano, situado en el occidente; Xinjiang es exótico, un molesto Turkestan más ligado culturalmente a la lejana Turquía y a otras regiones asiáticas de influencia islámica. Todo lo contrario pasa con Taiwán, considerado como un órgano del cuerpo geográfico chino, el cual no estará completo y funcionando con toda su capacidad hasta que no esté bajo la soberanía china. Además, es un tema altamente emocional y, como reza la propaganda oficial china, en ambos lados del estrecho la población mayoritaria es la china y forman parte de una civilización por encima, en todos los aspectos, de las culturas locales. Al mismo tiempo, la isla es motivo de discordias por el interés histórico-cultural que significa para Japón y por el lugar que ocupa en la visión geoestratégica de Estados Unidos.

Romer Cornejo y Abraham Navarro abordan la complejidad de la relación sino-taiwanesa desde una perspectiva tradicional, pero al mismo tiempo didáctica. Su texto “Geopolítica en la cuestión del

estrecho de Taiwán” nos lleva por los vericuetos donde se encuentran y se influyen las políticas nacionales y las internacionales. Los autores nos explican las disputas, apoyándose en el concepto de legitimidad y en la influencia que ejercen las negociaciones sobre los temas externos entre los diferentes actores locales (determinados por los intereses diferenciados, así como por las estratificaciones sociales y generacionales).

Los autores del capítulo explican de forma estructurada las dificultades para abordar el estudio del tema y, sobre todo, desbrozan el camino para que entendamos la importancia de la nomenclatura oficial de estos Estados y de la forma en que se relacionan o no se relacionan. A final de cuentas, la situación que enfrenta a los gobiernos que se reclaman chinos tiene que ver con asuntos de seguridad, pero también de integración económica. Uno de los aspectos más valiosos de este capítulo es que describe y analiza diferentes temas dentro de un periodo de tiempo relativamente largo, lo que permite tener una mejor comprensión de la evolución de los temas tratados y de cómo la agenda se ha transformado de acuerdo, entre otros factores, con el partido gobernante en la isla.

EL PROMISORIO OESTE

Mao Zedong, como demiurgo de la República Popular, y Deng Xiaoping, como dirigente especializado en la puesta en práctica de políticas pragmáticas, desde el inicio dedicaron esfuerzos considerables para establecer la hegemonía de la mayoría *han* y ejercer la soberanía sobre un enorme territorio que incluía, en el oeste, a la provincia de Yunnan y las regiones autónomas de Xizang (Tíbet), Uigur de Xinjiang y Mongolia Interior. Para ellos, el Estado era inconcebible sin esas dimensiones continentales. Lograr esos dos propósitos permitiría a China ser considerada como una potencia regional con fronteras precisas y con la capacidad necesaria para alcanzar por lo menos

cinco objetivos fundamentales: contener mayores avances soviéticos en Asia Central, desalentar cualquier intento estadounidense o británico de intervenir directamente en Tíbet, borrar de cualquier hipotético plan indio la idea de ampliar su territorio, acercarse a Pakistán para alejarlo más de Delhi y establecer su superioridad con los entonces Estados amorfos y semicoloniales del sudeste asiático continental. Además, dejaba en claro que en el futuro no muy lejano ejercería la soberanía sobre Hong Kong, Macao y Taiwán.

La constante entre 1949 y 2012 ha sido la posición inamovible de China respecto a la defensa incondicional de la integridad de su territorio. La discontinuidad es que los enemigos de hoy (terrorismo, separatismo y extremismo) sirven de punta de lanza para levantar su poder regional sobre la base de instituciones y no de la revolución popular. La integración territorial es utilizada por el gobierno chino para ejercer mayor influencia sobre sus vecinos, para alentar el crecimiento económico de algunas de sus regiones y para mantener por lo menos agazapados a sus rivales internos, quienes, por ahora, no cuentan con una fuerza considerable.

La importancia de Asia Central es contraria al interés limitado y unidimensional que despierta. Con “La elección del multilateralismo: el liderazgo de la República Popular China en la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái”, Rosángel Hernández Mendoza nos ayuda a establecer una perspectiva completa de la región. Este trabajo contiene una parte descriptiva muy rica en datos que sirve para navegar en un mar revuelto de hechos, de personajes y de siglas. La parte analítica, tan enjundiosa como la descriptiva, permite al lector entender las causas y los efectos del proyecto institucional de cooperación regional. Nos explica cómo, con una institucionalidad incipiente, los integrantes de la OCS empezaron a resolver disputas fronterizas y a encontrar formas de cooperación en materia de seguridad. La autora analiza el contexto internacional que llevó a China a tomar decisiones favorables al multilateralismo en momentos específicos. Las razones van desde la inestabilidad en algunas

regiones del mundo hasta el verdadero convencimiento de las ventajas del multilateralismo. Al igual que en el sureste asiático, en Asia Central podemos encontrar patrones de conducta china similares: usan el multilateralismo de forma multidimensional, mediante lo cual logran sus propósitos en materia de soberanía territorial e incluso mejoran su imagen internacional.

VÍNCULOS COOPERATIVOS Y CONFLICTOS SINO-COREANOS

La relación bilateral entre Corea del Sur y China es buen ejemplo de cómo, bajo contextos diferentes, los actores tradicionales pueden cambiar sus conductas, y de cómo surgen nuevos actores con intereses que cambian la forma de interactuar entre dos sociedades. De los enfrentamientos de la Guerra Fría, que condujeron al primer gran conflicto armado de la posguerra (guerra de Corea, 1951-1953), donde los chinos fueron un elemento clave, ambas economías han pasado a protagonizar un proceso de integración gracias a sus complementariedades. Los asuntos relevantes de la relación, comercio e inversión, con actores emergentes, plantean nuevos retos y roces inevitables.

José Luis León Manríquez, con “China y Corea del Sur: vínculos y contradicciones de dos economías cercanas”, nos explica lo que él llama el desarrollo espectacular de la relación, tomando como punto de partida los vínculos comerciales que muestran los sectores de la economía donde las complementariedades se han profundizado, como en el caso de los componentes y productos electrónicos, y haciendo hincapié en que, por el momento, los coreanos producen bienes con mayor valor agregado; la complementariedad, sobre todo en los sectores más importantes, se debe en gran medida a los intercambios intrafirma.

La creciente integración e interdependencia entre estos dos acérrimos enemigos del pasado tiene muchas implicaciones dentro de la

geopolítica de la región, incluido el constante deslizamiento de Beijing hacia Seúl, con el consecuente alejamiento de Pyongyang. El resultado más importante podría ser la formación de un bloque económico en el noreste de Asia, el cual sería posible por la conjunción de por lo menos cuatro factores: la complementariedad regional, donde cabrían con sus especificidades lo mismo Japón que Taiwán; el aliento integrador proporcionado por la ASEAN, que ha facilitado la competencia integradora entre los países de la región; el papel de Estados Unidos, el cual aparece debilitado y, hasta cierto punto, desinteresado, pero sobre todo, sin saber qué hacer ante los cambios en el este asiático; y finalmente, el cambio de actitud entre las élites de los diferentes países de la región que apunta hacia la formación de una comunidad en esa parte del continente. Este proceso pasaría por la negociación y firma de un acuerdo de libre comercio.

El comercio dinámico entre China y Corea es la base de estrechos contactos, pero también la fuente de fuertes fricciones comerciales. Los coreanos temen que, como parte de su actuación en la OMC, China redoble sus esfuerzos por restringir sus importaciones desde Corea del Sur. Los chinos, preocupados por la gran asimetría en su balanza comercial frente a Corea del Sur, le han pedido un acceso más expedito para ciertas mercancías. Además, Beijing ha tratado de disminuir la cantidad de productos petroquímicos, fibra óptica y acero que importa de su socio, mientras éste ha buscado reducir el ingreso de linternas, baterías y otras mercancías chinas.

De acuerdo con León Manríquez, las fricciones aumentarán con la consolidación de la interdependencia. Desde mediados de los noventa, Seúl y Beijing se han enfrascado en múltiples disputas comerciales. Los chinos han impuesto dos decenas de medidas *anti-dumping* sobre productos petroquímicos, hierro y acero. Los coreanos, a su vez, interpusieron tres decenas sobre petroquímicos, papel y aparatos electrónicos. Por las características del crecimiento chino, que parece desbocado, son los coreanos quienes se muestran más preocupados ante las disputas existentes, pero sobre todo respecto al porve-

nir. Ni siquiera una balanza comercial positiva les otorga tranquilidad, sobre todo porque en algunos sectores, como en el de los textiles, existe ya una situación deficitaria. Sin embargo, y éste es uno de los temas más interesantes de este capítulo, sobresale la recuperación de un debate sobre el peso de China dentro de la economía mundial. De acuerdo con una de las partes debatientes, por el momento se debe tomar con cautela la importancia de esa economía dentro de los procesos productivos, sobre todo por el hecho de que aún no produce alta tecnología. León Manríquez ofrece muchos elementos para reflexionar sobre el devenir de una relación bilateral que impactará, en diferentes dimensiones, la forma en que en los actores internacionales del este de Asia interactuarán con sus vecinos del sureste y, sobre todo, con Washington.

NUEVAS FRONTERAS Y AGENDA: LA RELACIÓN CON TAILANDIA

En el entorno de China, Tailandia es uno de los países que cobra relevancia, debido a su creciente importancia turística y en materia de seguridad regional, pero también porque su fortalecimiento económico se explica, en gran medida, por el papel jugado por los tailandeses de origen chino en prácticamente todos los campos. En su trabajo “Difuminando las fronteras: la creciente interdependencia sino-tailandesa”, Francisco Javier Haro Navejas analiza la relación bilateral China-Tailandia, buscando crear puentes teóricos entre diferentes enfoques, a partir de la formación de identidades sobre la base de dos pilares conceptuales: la metaetnicidad y la rectificación de los nombres (正名). El autor entiende por identidades la mezcla de intereses, ideas e instituciones, y utiliza un enfoque multidisciplinario fundamentado en la evolución de las identidades vistas como construcciones sociopolíticas. Desde su perspectiva, apoyado en la metaetnicidad, su planteamiento permite ver los procesos sociales como transgresiones espaciales, culturales y lingüísticas. Considera conve-

niente abordar la identidad como una construcción sociopolítica: sin el Partido Comunista, no habría nueva China. Además, considera que en China es posible encontrar históricamente políticas recurrentes de rectificación de nombres: con ello, se asigna a los miembros de la sociedad un lugar y una función dentro de ella, tanto interna como internacionalmente. La rectificación de los nombres, la asignación a cada actor de un lugar político-económico en el plano global, expresaría que el objetivo de China es construir su propio orden internacional. Lo cual significa, como podemos apreciar en otras partes de este libro, sobre todo en los capítulos de Ramírez Bonilla y de León Manríquez, el desarrollo de un proceso de integración regional y la construcción de un sistema institucional diferente al promovido por Washington.

El énfasis de este capítulo está en la propuesta de que para comprender las relaciones sino-tailandesas se requiere el uso de un enfoque teórico específico que conecte ideas, intereses e instituciones.

EL SUR ES ROJO

En un entorno de múltiples regiones que se enmarañan, hemos mostrado la importancia que tiene el sureste de Asia para China. Desde muchas perspectivas, es el punto de referencia esencial para los chinos: sitio clave para sus emigrantes, lugar privilegiado para sus turistas, imán para su comercio e inversión, centro privilegiado para la búsqueda de influencia y centro esencial para competir con Estados Unidos, pero también con Japón y Australia.

Fernando Octavio Hernández Sánchez, mediante su trabajo “La fuerza del consenso: la relación entre la ASEAN y la República Popular China, 1991-2010”, explica, en concordancia con la propuesta de estas páginas, las formas bajo las cuales Beijing y la ASEAN se han acercado, desde 1991, para lograr mecanismos de cooperación cada vez más profundos. El punto clave de partida sería la participación de

Qian Qichen en la XXIV Reunión Ministerial de la ASEAN. A partir de ello, fueron logrados acuerdos para fomentar la cooperación y aprovechar de manera colectiva los recursos del Gran Mekong. Posteriormente, fueron creados comités de cooperación en materia de ciencia y tecnología, además de uno en temas económicos y comerciales. Esta forma de trabajo se ha fortalecido y mejorado con el tiempo, por lo cual se ha extendido a otras áreas.

El proceso de integración e institucionalización seguido por estos actores no deja de tener similitudes con la transición de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) a la Unión Europea (UE): partieron de puntos específicos y de instituciones muy simples que, en la medida de su éxito, permitieron superar la desconfianza, dando paso a negociaciones más amplias y a una institucionalización más compleja. En aproximadamente tres años, el gobierno chino fue integrado en el Foro Regional de la ASEAN como socio consultivo regional, pero el punto más alto del proceso hasta ahora fue alcanzado en 2010, con la entrada en vigor del área de libre comercio ASEAN-China, ante lo cual el autor nos transmite su optimismo por lo positivo que para todos los firmantes puede ser su funcionamiento.

EL FACTOR BILATERAL SINO-AMERICANO

Es un lugar común decir que la relación bilateral más importante para la región asiática del Pacífico es la que mantienen la Casa Blanca y Zhongnanhai, pero resulta cierto. Por razones diferentes, pero sobre todo con objetivos contrapuestos, todos los actores sociales de ambos países, desde los político-económicos hasta los intelectuales y ciudadanos, se brindan mutuamente una gran importancia y sus acciones son motivo de debates. Lo que acontece entre ambos gobiernos influye en la vida cotidiana de sus respectivas sociedades y en las de otros países. Ahora bien, es preciso matizar: así como el interés mutuo no es igualmente profundo entre todas las personas o grupos

socioeconómicos, los impactos sobre ellos no son necesariamente proporcionales a cada acción, ni de igual efecto en cada uno de los sectores sociales. En ambos países se exagera lo que se dice y se hace en el otro, esta es una parte esencial del *modus operandi* de la política. Como en otros ámbitos, los propietarios de los medios, incluyendo a los Estados, tienen su propia agenda y difunden informaciones tendientes a formar opiniones y percepciones favorables a sus intereses. El aspecto conflictivo, parte consustancial de la relación, suele ser exagerado, sin establecer la dimensión justa de la evolución de los intercambios.

Fabricio Antonio Fonseca Fernández, en “Las relaciones de China con Estados Unidos en la era de la interdependencia económica y la evolución de sus percepciones”, analiza la evolución de las relaciones bilaterales, adentrándose en un momento histórico determinado de la relación, para explicarnos cuáles son las características esenciales de la misma. Entre los aspectos destacados del trabajo de Fonseca, además de su hipótesis sobre la posibilidad de una alianza transpacífica duradera entre China y Estados Unidos, determinada por un entorno similar al existente hoy, podemos recuperar su explicación sobre el sustento objetivo de una interdependencia no sujeta a los caprichos de los gobernantes. Desde su óptica, la interdependencia es precisamente necesaria y profunda porque es una muestra de las vulnerabilidades de cada uno de ellos. Pero el texto no se limita a lo material: se adentra en lo intangible. Conocedor de la importancia de las percepciones en las relaciones internacionales y de que las sociedades son heterogéneas, Fonseca muestra cómo las comunidades se dotan a sí mismas y a otros actores de percepciones sobre “el otro”. Se trata de percepciones múltiples y opuestas que van de la repulsión a la admiración mutuas, donde ésta parece dominar a aquélla.

BIBLIOGRAFÍA

- ASEAN-China Centre [www.asean-china-center.org/english/2010-06/23/c_13364828.htm].
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, “China y Japón alcanzan consenso de principios sobre asunto del Mar de la China oriental”, 18 de junio de 2008 [www.fmprc.gov.cn/esp/xfw/fyrth/t467117.htm].
- “Message from ACC General Secretary Ma Mingqiang”, ASEAN-China Centre [http://www.asean-china-center.org/english/2014-01/22/c_133062360.htm].

LA COMPETENCIA ESTADOS UNIDOS-CHINA:
EL TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP AGREEMENT
VS. EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO
CHINA-COREA-JAPÓN

*Juan José Ramírez Bonilla**

La política exterior de la administración Obama en relación con la República Popular China está basada en una contradicción flagrante. El primer aspecto de esta contradicción es la reorientación de la política exterior estadounidense anunciada por la secretaria de Estado Hillary Clinton en su ensayo titulado “America’s Pacific Century”.¹ De esa reorientación, dos rasgos sobresalen: por un lado, expresa la voluntad del gobierno estadounidense de poner fin a las intervenciones militares en Irak y Afganistán, relativizando el “combate contra el terrorismo internacional” como eje de la política exterior practicada desde el 11 de septiembre de 2001 y generadora de fricciones y tensiones con aliados y contrincantes políticos internacionales; por el otro, quiere ser una continuidad en el esquema de “contención” establecido por el gobierno estadounidense desde el acercamiento Mao-

* Profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Correo electrónico: jrami@colmex.mx.

¹ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, noviembre de 2011 [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=full].

Nixon. En efecto, los seis ejes de acción propuestos² tan sólo recuperan la práctica estadounidense de los últimos 23 años, sin ofrecer ninguna novedad en materia de política exterior. En ese sentido, el aspecto más destacado de la reorientación es su dimensión geográfica: el foco de atención es desplazado del Medio Oriente (Irak y Afganistán) hacia Asia-Pacífico en general y hacia la República Popular China, en particular. Ese foco es puesto de realce mediante la estructura del ensayo de la secretaria de Estado: de los 20 párrafos dedicados a los temas de las alianzas de seguridad bilaterales y la profundización de las relaciones con los poderes “emergentes”, ocho son destinados a revisar con cierto detalle la perspectiva estadounidense de la relación bilateral con el gobierno chino. Aún más, la señora Clinton reconoce abiertamente: “hoy, China representa una de las relaciones bilaterales más desafiantes y plena de consecuencias [*consequential*] que Estados Unidos haya debido manejar hasta ahora”.³ En aras de la precisión, debería haber escrito que se trata de la relación bilateral más difícil desde que Estados Unidos se consolidó como la potencia hegemónica.

El segundo aspecto de la contradicción es la recuperación del Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) por la administración Bush, primero, y por la Obama, luego, como un medio para excluir al gobierno chino de un acuerdo amplio de comercio preferencial de la región del Pacífico. Esa exclusión pone en entredicho el esquema de “contención” antes mencionado y deja al gobierno chino en plena libertad para definir y poner en práctica los medios necesarios para responder al TPP recuperado por los estadounidenses con una iniciativa regional propia.

² Es decir: fortalecimiento de las alianzas de seguridad bilaterales; profundización de las relaciones con los poderes emergentes, China incluida; compromiso con las instituciones multilaterales regionales; expansión del comercio y de las inversiones; forjamiento de una presencia militar sobre una base amplia; promoción de la democracia y de los derechos humanos. *Idem.*

³ *Idem.*

La ausencia de consistencia en la política exterior estadounidense provocará fricciones y tensiones entre la potencia declinante y la potencia en ascenso. Los reajustes entre ambas, por necesidad, afectarán los sistemas de relaciones de la región del Pacífico. Este nuevo contexto obliga a los actores sociales de la región a seguir con atención la evolución de la relación China-Estados Unidos, para poner en práctica estrategias tendientes a matizar los efectos perturbadores de dicha evolución.

En este marco, pretendemos explorar tres dimensiones de la relación entre los gobiernos chino y estadounidense. En su texto, la señora Clinton evoca de manera oblicua la primera de esas dimensiones: la contención de la influencia creciente del gobierno chino en Asia del Pacífico mediante la reconstrucción de las relaciones con los aliados incondicionales de la posguerra, japoneses y coreanos. Es en ese contexto que puede ser entendida la recuperación del TPP por la administración Obama, pues se trata de un acuerdo de comercio preferencial (ACP) utilizado como un medio para atraer a los gobiernos japonés y coreano, aliados incondicionales de la posguerra, para crear una suerte de vacío político allende la demarcación ASEAN-China.

La segunda dimensión es el resultado natural y hasta cierto punto inesperado de la reorientación de la política exterior estadounidense: la reacción china al TPP. Como mostraremos, ante un proyecto que los excluye, los representantes gubernamentales chinos se han apresurado a limar las asperezas de sus relaciones con sus contrapartes japonesas y coreanas, con el fin de formalizar acuerdos económicos tripartitos. Así, la respuesta china al TPP ha sido la obtención de un compromiso trilateral para comenzar las negociaciones de un ACP que vendría a completar un complejo sistema de convenios económicos entre chinos, japoneses y coreanos.

La tercera dimensión analizada es el surgimiento de una relación de competencia entre chinos y estadounidenses en el campo de la diplomacia económico-comercial. En el caso de los primeros, se trata de la construcción de alianzas económicas con sus vecinos del este

de Asia; para los segundos, en cambio, el objetivo es aislar a sus competidores mediante la reconfiguración de las alianzas diplomático-comerciales con los gobiernos de los países pertenecientes a la amplia región Asia-Pacífico.

Dicho de manera sintética, nos interesa destacar, por un lado, la voluntad del gobierno estadounidense de recuperar el terreno político en la región asiática del Pacífico, perdido como consecuencia tanto de la “guerra” contra el “terrorismo internacional” como de una política comercial en favor de ACP establecidos con gobiernos aliados; y por el otro, la influencia de la reorientación de la política exterior estadounidense sobre la dinámica de los procesos de integración en Asia del Pacífico, en general, y entre los gobiernos de la República Popular China, de la República de Corea y de Japón, en particular.

Para cumplir con nuestro cometido, hemos organizado nuestro estudio en tres partes: en la primera, analizamos las consecuencias políticas de las inercias estadounidenses en materia de la política exterior practicada hacia la región asiática del Pacífico. Tales inercias han estado determinadas por la contradicción existente entre una retórica favorable al libre comercio y una práctica política orientada hacia la negociación de ACP con gobiernos considerados como aliados.

En la segunda parte, estudiamos la consolidación del gobierno chino como un actor regional confiable, en un contexto determinado por el vacío político derivado de las inercias estadounidenses en materia de política exterior estudiadas en la primera parte.

En la tercera parte, estudiamos la recuperación del Trans-Pacific Partnership Agreement por la administración Obama como una respuesta a la consolidación regional del gobierno chino. Como contrapunto, también consideramos las posibilidades de un ACP entre los gobiernos de China, Japón y Corea como respuesta asiática a las nuevas veleidades diplomático-comerciales estadounidenses.

Nuestro trabajo concluye sugiriendo que, aun cuando el TPP pueda ser negociado satisfactoriamente en un plazo todavía indefinido,

el ACP entre los gobiernos de China, Corea y Japón (oficialmente denominado Acuerdo de Libre Comercio), en caso de consolidarse, y aunque tan sólo es un elemento de un complejo sistema de cooperación intergubernamental, influirá radicalmente sobre la configuración de un orden global nuevo.

DE LAS INERCIAS ESTADOUNIDENSES EN ASIA-PACÍFICO

Desde el legendario encuentro de Richard M. Nixon con Mao Zedong, del 21 de febrero de 1972, los representantes gubernamentales estadounidenses han mantenido una misma línea de conducta para tratar con sus contrapartes chinas: permitirles el acceso a las instituciones multilaterales y desarrollar un complejo de mecanismos bilaterales. Todo esto ha tenido como objetivo central intentar regular el comportamiento de los gobernantes chinos, mediante las reglas prevalecientes en uno y otro ámbitos.

Para algunos observadores de la relación entre los gobiernos estadounidense y chino, los lineamientos de política exterior definidos por Richard M. Nixon “han guiado a ocho presidentes americanos y cuatro generaciones de líderes chinos”. Esos lineamientos siguieron siendo aplicados “después de la desaparición de la Unión Soviética y de la amenaza militar que representaba para China; continuaron aún después del escándalo que siguió a la masacre de Tiananmen, en 1989. Tres semanas después del 4 de junio, la Casa Blanca envió emisarios secretos para asegurar a los dirigentes comunistas que la alianza sino-americana permanecería a pesar de todo”.⁴

El eje de la doctrina Nixon, de acuerdo con Henry Kissinger, sería una suerte de “coevolución” de ambas potencias, basada en in-

⁴ Jasper Becker, “*On China* by Henry Kissinger-review”, *The Guardian*, 21 de mayo de 2011 [www.guardian.co.uk/books/2011/may/21/on-china-henry-kissinger-review].

tereses estratégicos compartidos, que desembocaría en un “marco [bilateral] más amplio”.⁵ En este sentido, la señora Clinton, más allá de la reorientación geográfica de la política exterior estadounidense, se ubica en una línea de continuidad cuando afirma:

[...] Como muchos otros países antes de ella, China ha prosperado como parte del sistema abierto y basado en reglas que Estados Unidos ayudó a construir y se esfuerza en mantener. Y hoy, China representa una de las relaciones bilaterales más desafiantes y plena de consecuencias que Estados Unidos haya debido manejar hasta ahora. Esto implica una forma de aproximarse a China cuidadosa, sostenida y administrada de manera dinámica por nuestra parte que esté fundada en la realidad, focalizada en resultados y sea fiel a nuestros principios e intereses.⁶

Ahora bien, Hillary Clinton y Timothy Geithner, secretario del Tesoro, tienen el mérito de haber hecho realidad el “marco bilateral amplio” prefigurado por Henry Kissinger; en efecto, el *Diálogo Estratégico y Económico* institucionalizado en 2009 y mantenido en 2010 y 2011⁷ representa “las más intensivas y extensivas pláticas jamás habidas entre nuestros gobiernos, reuniendo docenas de agencias de ambos lados para discutir nuestros temas bilaterales más urgentes, desde la seguridad hasta la energía, pasando por los derechos humanos”.⁸

Dicho en términos llanos: desde el acercamiento de 1972, la política exterior estadounidense con respecto a la República Popular China ha estado orientada a contener al gobierno chino dentro de un

⁵ Max Frankel, “Henry Kissinger *On China*”, *The New York Times*, 13 de mayo de 2011 [www.nytimes.com/2011/05/15/books/review/book-review-on-china-by-henry-kissinger.html?pagewanted=all].

⁶ Clinton, *op. cit.*

⁷ Más información sobre el Diálogo Estratégico y Económico, en la página electrónica del Departamento del Tesoro de Estados Unidos [www.treasury.gov/initiatives/Pages/china.aspx].

⁸ Clinton, *op. cit.*

marco institucional regulado por los principios y los intereses de Washington. Por supuesto, debemos tener en cuenta que esta política de *contención* está sujeta a tensiones y fricciones, pues el lado chino también tiene principios e intereses propios. Así, cuando éstos coinciden con los estadounidenses, la relación bilateral se desenvuelve en la senda del entendimiento mutuo, pero cuando existen desavenencias, la relación bilateral está marcada por confrontaciones con diversos grados de intensidad.

En el ámbito de las instituciones multilaterales, el acercamiento sino-estadounidense cristalizó en el desplazamiento del gobierno de la República China por el de la República Popular China en los principales organismos internacionales. En la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad del mismo organismo en calidad de miembro permanente, el relevo se produjo el 24 de noviembre de 1971. En el Fondo Monetario Internacional (FMI) la sustitución sería consumada en abril de 1980.⁹ El acceso a la Organización Mundial del Comercio culminó el 11 de diciembre de 2001, pese a que desde 1986 el gobierno de la República Popular China había notificado su deseo de recuperar el lugar dejado por el gobierno de la República de China desde 1949.¹⁰

En la región Asia-Pacífico, la política estadounidense de contención del gobierno chino encontró un terreno propicio. Los éxitos económicos tempranos de las reformas económicas practicadas por el gobierno chino permitieron a los gobiernos del este y sureste asiáticos comprobar la importancia creciente de China en el sistema internacional. Así, desde la primera Reunión Ministerial del foro *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), los ministros de los 12 gobiernos fundadores señalaron:

⁹ Fondo Monetario Internacional, “At a Glance. China and the IMF” [www.imf.org/external/country/chn/rr/glance.htm].

¹⁰ “Concluyen con éxito en la OMC las negociaciones para la adhesión de China”, Organización Mundial del Comercio, 17 de septiembre de 2001 [www.wto.org/spanish/news_s/pres01_s/pr243_s.htm].

Los ministros han notado la importancia de la República Popular China y de las economías de Taiwán y Hong Kong para la prosperidad futura de la región de Asia Pacífico. Teniendo en cuenta los principios generales de cooperación identificados [...] y reconociendo que APEC es un foro informal para consultas entre representantes de alto nivel de las economías de la región de Asia Pacífico, [los ministros] han acordado que sería deseable considerar una mayor participación de estas tres economías en el proceso de *Asia Pacific Economic Cooperation*.¹¹

En la II Reunión Ministerial de APEC, en julio de 1990, y utilizando exactamente el mismo tono, los ministros volvieron a insistir sobre el punto.¹² Ante esa insistencia, los representantes ministeriales de China, Taiwán y Hong Kong estuvieron presentes en la III Reunión Ministerial del foro, realizada en Seúl, Corea, entre los días 12 y 14 de noviembre de 1991. Vale la pena insistir sobre dos hechos: primero, las autoridades de las tres entidades chinas fueron invitadas a incorporarse al proceso APEC; en contraste, los miembros aceptados posteriormente debieron someterse a un proceso de negociación para ser reconocidos como miembros del foro. Segundo, pese a la insistencia de los ministros en el carácter informal del foro, los representantes gubernamentales de la República Popular China inmediatamente impusieron “la política de una sola China”, obligando la adopción de un lenguaje calificado como “informal” para dar cuenta de las reticencias formales chinas para aceptar, en pie de igualdad, a los representantes taiwaneses. Como fuese, todos los miembros de APEC coincidían con el gobierno estadounidense: era mejor contener

¹¹ APEC Secretariat, “Joint Statement”, *First Ministerial Meeting*, Canberra, 6 y 7 de noviembre de 1989 [www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/1989/~media/Files/MinisterialStatements/Annual/1989/89_amm_jms.ashx].

¹² APEC Secretariat, “Joint Statement”, *Second APEC Ministerial Meeting*, Singapur, 29-31 de julio de 1990 [www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/1990/~media/Files/MinisterialStatements/Annual/1990/90_amm_jms.ashx].

al gobierno chino mediante los mecanismos “informales” de diálogo y consulta.

*Las inercias estadounidenses
en materia de política exterior regional*

En la transición de los ochenta a los noventa, el tema del libre comercio devino el *leit motiv* del foro APEC. Los gobiernos de los países desarrollados (Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda) promovían una conclusión rápida de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade o GATT). Los gobiernos de los países asiáticos en desarrollo estaban interesados en el impulso del libre comercio, en la medida en que se encontraban en la fase de consolidación (Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán) o de inicio (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia) de una industrialización basada en la exportación de manufacturas y beneficiada por una apertura comercial creciente. Ese contexto daba sentido al discurso de Lee Kwan Yew, entonces primer ministro de Singapur, durante la II Reunión Ministerial de APEC:

Todos los países hoy presentes [en la II Reunión Ministerial] han crecido más rápido gracias al régimen de libre comercio multilateral del GATT-FMI. Es de todo nuestro interés mantener abierto el sistema de comercio libre y leal. En efecto, los países [miembros] de APEC deben considerarse a sí mismos como ejemplos de ciudadanos del mundo respetuosos de un excelente GATT y oponerse a la formación de bloques comerciales. De esa manera, contribuirán al crecimiento económico mundial.¹³

El comentario de Lee Kwan Yew sobre la oposición a la formación de bloques económicos tenía una razón de ser: en junio de 1990,

¹³ *Idem.*

tan sólo un mes antes de la II Reunión Ministerial de APEC, los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México habían anunciado el inicio de las negociaciones que desembocarían en la firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), el 17 de diciembre de 1992, y su entrada en operación el 1º de enero de 1994. Las reiteradas profesiones de fe librecambistas de la administración de George H. W. Bush eran contradichas por una práctica tendiente a favorecer el establecimiento de uno de los principales bloques comerciales y la firma de acuerdos de comercio preferencial con un grupo selecto de gobiernos. En ese sentido, la administración de Bush padre sentó las bases de la inercia en materia de política comercial internacional del gobierno estadounidense. En efecto, las administraciones posteriores mantendrían la misma política oscilatoria entre un discurso favorable al libre comercio dentro del marco multilateral y una práctica propicia para la conformación de bloques comerciales centrados sobre la economía estadounidense.

*La política exterior estadounidense para Asia-Pacífico:
del discurso librecambista al combate contra
el terrorismo internacional*

Las administraciones Clinton (1993-1997 y 1997-2001) no sólo mantuvieron el discurso librecambista en el marco de APEC, sino que también hicieron uso de la influencia política propia de la potencia hegemónica para impulsar la liberalización comercial y financiera como uno de los tres ejes de acción de APEC. No obstante, la liberalización comercial y financiera terminó convirtiéndose en el fin último del foro y, con el tiempo, en su mayor fracaso político.

Apenas entrada en funciones, en noviembre de 1993, la primera administración Clinton tuvo la responsabilidad de organizar la V Reunión Ministerial de APEC y, en un afán de empujar el foro hacia la institucionalización formal, organizó una reunión de jefes de Estado

y de gobierno que, ante las protestas de algunos gobiernos asiáticos, fue calificada como “informal” y denominada eufemísticamente Reunión Informal de Líderes Económicos de APEC.

Redactada bajo la responsabilidad de los oficiales estadounidenses, la Declaración de los Líderes de APEC de Blake Island recuperaba el espíritu del multilateralismo librecambista reivindicado desde las primeras reuniones ministeriales del foro:

El cimiento de nuestro crecimiento económico ha sido el sistema comercial multilateral abierto. Por lo tanto, prometemos realizar nuestros más grandes esfuerzos para llevar la Ronda de Uruguay a una conclusión exitosa el 15 de diciembre [de 1993]. Nuestra determinación es que la región Asia Pacífico indique el camino para realizar pasos concretos tendientes a obtener el resultado más grande posible en Ginebra. Una mayor participación de las economías de APEC en un sistema fortalecido del GATT también facilitará una cooperación regional mayor.¹⁴

Cierto, la participación de los gobiernos asociados en APEC fue decisiva no sólo para terminar las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, sino también para la reforma del organismo y para su refundación como la Organización Mundial del Comercio, el 1º de enero de 1995. Ahora bien, a partir de las recomendaciones del Grupo de Personas Eminentes (EPG o Eminent Persons Group), la administración Clinton incorporó a los temas discutidos en APEC la realización del libre comercio en Asia Pacífico, la promoción de la liberalización del comercio global y el lanzamiento de programas concretos para alcanzar “esos objetivos de largo plazo”. Concluía solicitando a APEC “emprender un trabajo orientado a la profundización y la ampliación de los resultados de la Ronda de Uruguay, al fortalecimiento de la liberalización comercial y financiera en la región, así como a la facilitación de la cooperación regional...”¹⁵

¹⁴ APEC Secretariat, “1993 Leaders’ Declaration”, Seattle, 20 de noviembre de 1993 [www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1993/1993_aelm.aspx].

¹⁵ *Idem*.

La “realización del libre comercio en Asia Pacífico” y “la promoción de la liberalización del comercio global” cristalizaron en la doctrina del “regionalismo abierto”, es decir en la práctica unilateral y voluntaria del libre comercio, en beneficio de miembros y no miembros de APEC.

Los programas concretos solicitados cristalizaron, en 1994, durante la II Reunión Informal de Líderes de APEC, en Bogor, Indonesia, en la “Agenda de Bogor” o las “Metas de Bogor”, consistentes en la liberalización voluntaria y unilateral del comercio y de los flujos financieros en 2010 por parte de los gobiernos de los países desarrollados y en 2020 por la de los gobiernos de los países en desarrollo. Más tarde, los ministros propondrían la definición de programas sectoriales (Early Voluntary Sectoral Liberalization o EVSL), para poner en práctica una liberalización progresiva del comercio. Sin embargo, la crisis asiática de 1997 puso término al auge económico de los países de Asia del Pacífico y los gobiernos respectivos dejaron para tiempos mejores los programas EVSL. Finalmente, los programas para la facilitación del comercio y de los flujos financieros permitieron reducir de manera importante tanto los aranceles prevalentes como las barreras no arancelarias, pero sin alcanzar jamás los niveles ideales correspondiente al libre comercio pregonados por la doctrina del “regionalismo abierto”.

La primera administración de George W. Bush (2001-2005), en sus inicios, estuvo marcada por las dudas sobre la limpieza del proceso electoral que le había dado la victoria. Como consecuencia de los hechos del 11 de septiembre de 2001, pudo galvanizar la nación y emprender un giro radical en materia de política exterior, anteponiendo el combate contra el terrorismo internacional a cualquier otro tema.

En APEC, los representantes gubernamentales estadounidenses hicieron todo lo posible por imponer un programa antiterrorista. No obstante, durante 2001, el gobierno chino fue el responsable de organizar las actividades del foro y el anfitrión de la reunión de los líde-

res. Éstos, en su declaración de ese año¹⁶ y en la declaración *ad hoc* sobre el terrorismo internacional,¹⁷ contemporizaron con el gobierno estadounidense, pero también tuvieron cuidado en no cometer el error de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y de la Organización de Estados Americanos de otorgarle una carta en blanco para liderar el combate contra el terrorismo internacional. Por el contrario, propusieron que dicho combate fuera coordinado por la ONU, dentro del marco del derecho internacional formulado en la Carta de las Naciones Unidas.

A partir de entonces, APEC se convirtió en un escenario donde los estadounidenses pugnan por subordinar la agenda del foro al combate contra el terrorismo y los asiáticos se esforzaban en diluir dicho combate en una agenda cada vez más amplia sobre seguridad. En ese nuevo contexto, el gobierno estadounidense, para beneplácito de sus socios de APEC, terminó por desentenderse completamente de la liberalización comercial y financiera. Así, al llegar 2010, todos los gobiernos asociados tuvieron dificultades para reconocer el fracaso del programa más ambicioso del foro y la realización del libre comercio mediante instituciones multilaterales (OMC o APEC) resultó ser una quimera.

La práctica estadounidense de los acuerdos de comercio preferencial

El desentendimiento estadounidense por la liberalización comercial y financiera en los marcos multilaterales (OMC y APEC) tuvo como contrapunto una práctica favorable a la negociación de acuerdos de comercio preferencial. A todas luces, se trataba de conciliar un dis-

¹⁶ APEC Secretariat, “2001 Leaders’ Declaration”, Shanghái, 21 de octubre de 2001 [www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2001/2001_aelm.aspx].

¹⁷ APEC Secretariat, “Statement on Counter-Terrorism”, Shanghái, 21 de octubre de 2001 [http://www.apec.org/~media/Files/LeadersDeclarations/2001/01_ldrs_counterterror.pdf].

curso librecambista con una práctica propicia al comercio administrado mediante acuerdos intergubernamentales con socios privilegiados. Esa práctica se resume en el cuadro 1 y sus rasgos más sobresalientes son los siguientes:

Primero, el gobierno estadounidense, hasta ahora, ha negociado 14 acuerdos de comercio preferencial (ACP), de los cuales 12 estaban en operación hasta el momento de escribir el presente ensayo.

Segundo, mediante esos 14 acuerdos, el gobierno estadounidense mantiene relaciones comerciales preferenciales con los gobiernos de 20 países.

Tercero, antes del 11 de septiembre de 2001, había negociado tres ACP: dos bilaterales (con Israel y con Jordania) y uno trilateral (con México y Canadá).

Cuarto, después del 11 de septiembre, el gobierno estadounidense ha negociado 11 ACP; de éstos 10 son bilaterales y uno multilateral (de siete miembros: el ALC con República Dominicana-América Central).

Quinto, si consideramos como criterio de análisis el origen partidista de las diferentes administraciones estadounidenses que han negociado ACP, existe un predominio de las administraciones conservadoras republicanas, a las cuales cabe el mérito de haber negociado 11 de los 14 ACP.

Sexto, entre las administraciones de filiación republicana, destacan las de George W. Bush, con nueve de los 14 acuerdos negociados durante la fase de la reorientación de la política exterior hacia la guerra contra el terrorismo internacional.

Séptimo, hasta ahora, las administraciones demócratas tan sólo han negociado tres acuerdos, uno de ellos la administración Clinton y dos la administración Obama (los cuales todavía deben ser ratificados por el Congreso estadounidense).

Octavo, a partir de 2004, constatamos la ampliación de los lapsos entre el momento en que los representantes comerciales firman

CUADRO 1

El gobierno estadounidense y los acuerdos de comercio preferencial

<i>Administración</i>	<i>Socio comercial</i>	<i>Firma</i>	<i>Entrada en operación</i>
R. Reagan	1. Israel	22 abril de 1985	1° septiembre de 1985
G.H.W. Bush	2. Canadá y México	17 diciembre de 1992	1° enero de 1994
W. Clinton	3. Jordania	24 octubre de 2000	17 diciembre de 2001
	4. Singapur	6 mayo de 2003	1° enero 2004
	5. Chile	6 junio de 2003	1° enero de 2004
	6. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	5 agosto de 2004	2006
	R. Dominicana		1° marzo de 2007
G.W. Bush	Costa Rica		1° enero de 2009
	7. Australia	18 mayo de 2004	1° enero de 2005
	8. Marruecos	15 junio de 2004	1° enero de 2006
	9. Baréin	14 septiembre de 2004	11 enero de 2006
	10. Omán	9 enero de 2006	1° enero de 2009
	11. Perú	12 abril de 2006	1° de febrero de 2009
B.H. Obama	12. Corea del Sur	30 junio de 2007	15 marzo de 2012
	13. Colombia	21 octubre de 2011	
	14. Panamá	21 octubre de 2011	

FUENTE: Office of the United States Trade Representative [<http://www.ustr.gov/trade-agreements/>].

un acuerdo y el instante en que es ratificado por el Congreso estadounidense y entra en operación. En el acuerdo con Perú, el plazo fue de 34 meses y en el de Corea del Sur fue de 57 meses. Todo esto indica un complicado juego de intereses entre el titular de la rama ejecutiva y la rama legislativa, entre los partidos en el marco del Congreso, entre el titular del ejecutivo y su propio partido, entre el titular del ejecutivo y el partido de oposición.

Noveno, de los 14 acuerdos negociados por el gobierno estadounidense, seis involucran a siete de los 21 gobiernos participantes en APEC: Canadá, México, Chile, Singapur, Australia, Perú y Corea del Sur.

Por supuesto, los gobiernos de China y Japón no están incluidos en la lista de gobiernos miembros de APEC beneficiados por una relación comercial preferencial con el de Estados Unidos. En todo caso, como hemos señalado, el punto clave es que, más allá de la retórica sobre la liberalización comercial a través de los espacios multilaterales de la OMC y de APEC, el gobierno estadounidense, a través de las administraciones republicanas, ha privilegiado la negociación de ACP. La ausencia de una práctica efectiva por parte del gobierno estadounidense en materia de liberalización comercial y financiera en el marco de APEC explica, en cierta medida, por un lado, el fracaso del foro para cumplir con las metas de Bogor y, por el otro, el *impasse* del foro para definir otro medio para alcanzar el objetivo de la liberalización comercial y financiera.

La situación prevaleciente en APEC, como veremos a continuación, ha sido aprovechada por el gobierno chino para consolidar las relaciones políticas con las contrapartes de su entorno geográfico inmediato y para presentarse como una potencia regional con proyección global.

LA CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO CHINO
COMO UN ACTOR REGIONAL DECISIVO

En el campo de la política, sea doméstica o internacional, la inactividad de un actor puede crear un vacío político momentáneo. Éste, sin embargo, tarde o temprano es llenado por la actividad de otro agente. En Asia del Pacífico, esta regla se ha cumplido al pie de la letra. En un primer momento, cuando los gobiernos de América del Norte anunciaron, a principios de los noventa, su voluntad de negociar el ALCAN, los del sureste de Asia propusieron la creación de un bloque regional encabezado por Japón e integrado por los NIC (*nearly industrialized countries*: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) y por los tigres del sureste de Asia (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia). Ante la negativa del gobierno japonés de encabezar una iniciativa que incomodaría a su socio estratégico estadounidense, la idea de negociar un ACP entre asiáticos fue pospuesta para tiempos más propicios.

Esos tiempos llegaron cuando el éxito de las reformas económicas puestas en práctica a partir de 1979 permitió al gobierno chino comenzar a proyectarse internacionalmente. En ese proceso de proyección internacional, 1997 fue un año crucial: el gobierno chino logró ser aceptado por sus contrapartes de Asia del Pacífico como un actor regional confiable; así, pudo capitalizar políticamente la coyuntura generada por la crisis asiática para afianzar las relaciones con los gobiernos participantes en la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA). La experiencia política obtenida mediante la cooperación con la ANSEA, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y el mecanismo ANSEA+3 (ANSEA + China + Corea + Japón) permitió al gobierno chino un acercamiento, no carente de dificultades, con los otros tres gobiernos de Asia del Este. En efecto, con el regreso del Kuomintang al gobierno de Taiwán, chinos y taiwaneses han logrado superar una parte substancial de los diferendos que los distanciaban. Con estas iniciativas, el gobierno chino ha

podido afianzar su posición regional, llenando el vacío que el gobierno japonés había dejado.

La relación China-ANSEA: una experiencia clave

En enero de 1997, ante la sugerencia de Ryutaro Hashimoto, entonces primer ministro japonés, de elevar el diálogo Japón-ANSEA a su máximo nivel (al de jefes de Estado y de gobierno), la respuesta de los países de la ANSEA fue positiva, pero dicho diálogo fue remitido al marco de una nueva relación ANSEA-China-Corea-Japón.¹⁸ Con ello, los gobiernos de la ANSEA buscaban, como el estadounidense, contener la proyección internacional de China mediante un marco institucional favorable a ellos y llenar el vacío político dejado por el gobierno japonés cuando rehusó encabezar el bloque regional asiático y por el gobierno estadounidense empeñado en construir relaciones económico-financieras privilegiadas con socios de su elección y, después del 11 de septiembre de 2001, en combatir el terrorismo internacional.

Más tarde, el 1° de julio de 1997, al expirar el contrato establecido por la corona británica y el imperio chino, Hong Kong volvió a la soberanía china. Mientras en la República Popular China todos festejaban, el 2 de julio, con la devaluación del baht tailandés, dio comienzo la crisis asiática. En poco tiempo, la crisis cambiaria se transformó en una crisis financiera, que devino rápidamente una crisis comercial que terminó en una recesión regional y creó el marco propicio para la proyección internacional del gobierno chino como un actor regional confiable. En efecto, el gobierno chino puso en práctica dos medidas políticas decisivas: por un lado, en contraste

¹⁸ Juan José Ramírez Bonilla, “Japón y la Asociación de Naciones del Sureste de Asia. Una relación ambiciosa en el ámbito retórico, limitada en el práctico”, en Juan José Ramírez Bonilla, Daniel Toledo Beltrán y Carlos Uscanga Prieto (coords.), *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido*, México, El Colegio de México, 2011.

con los programas de ayuda del FMI, puso recursos financieros frescos a disposición de los gobiernos más afectados por la crisis, sin condicionarlos a ningún tipo de programa económico; y por el otro, a pesar de que las devaluaciones de las monedas de los países de Asia del Pacífico afectaban las exportaciones chinas, mantuvo la paridad del yuan con el dólar, evitando presiones devaluatorias adicionales a sus vecinos de la región.¹⁹

La respuesta de los gobiernos de la ANSEA no se hizo esperar, y el 15 de diciembre de 1997, Jiang Zemin, entonces presidente de la República Popular China, fue invitado a participar, en el marco de la reunión cumbre de la ANSEA, en la I Reunión Cumbre ASEAN + 3. Durante el encuentro, Jiang Zemin pronunció un discurso titulado “Reunamos nuestras manos en [materia de] cooperación y construimos un futuro común”; haciendo un balance de las transformaciones experimentadas por los países de Asia del Pacífico durante las tres décadas previas, destacaba sus intereses comunes en tres campos: *a)* mantenimiento de la paz y la estabilidad regionales, desarrollo de las economías, la ciencia y la tecnología, expansión de la cooperación mutuamente benéfica, promoción de la prosperidad común; *b)* construcción de fortalezas económicas para comprometerse en proyectos de cooperación económica; *c)* coincidencia de una tradición cultural basada en el valor otorgado a las comunidades sociales, a virtudes como el respeto y el fortalecimiento propios, el esfuerzo arduo, la frugalidad, la modestia y la voluntad de aprender, valores que, según el presidente chino, abogan por la armonía en las relaciones humanas y por una coexistencia pacífica en las relaciones internacionales.²⁰ Jiang Zemin concluía:

¹⁹ Fernando Octavio Hernández Sánchez, “La fuerza del consenso: la relación entre la ANSEA y la República Popular China, 1991-2010”, incluido en el presente volumen.

²⁰ Jiang Zemin, “Join Hands in Cooperation and Build a Future Together”, Kuala Lumpur, 15 de diciembre de 1997 [wcm.fmprc.gov.cn/pub/eng/topics/zgcydyhz/dyczgdm/t25977.htm].

Un componente clave de la política exterior de China es el mantenimiento de relaciones amistosas y de buena vecindad, así como la expansión de una cooperación mutuamente benéfica con nuestros vecinos. De acuerdo con nuestro plan para el desarrollo transecular, China acelerará el establecimiento de una economía de mercado socialista, apresurará un giro fundamental del modo de crecimiento económico y mantendrá un crecimiento sostenido, rápido y saludable de la economía nacional. China [...] fomentará una economía abierta y participará activamente en el desarrollo económico regional, proveerá mayores oportunidades para el comercio, las inversiones y la cooperación en esta región, así como un acceso a un enorme mercado. Esto también conducirá a la prosperidad y estabilidad económica de Asia del Este [...].²¹

Por supuesto, con la referencia a Asia del Este, Jiang Zemin tenía en la mira los países de Asia del Pacífico. En todo caso, con los de Asia del Sureste sentó las bases de un sistema de cooperación intergubernamental cada vez más amplio y, a todas luces, totalmente favorable a los miembros de la ANSEA.

El giro estadounidense hacia el combate contra el terrorismo internacional también fue aprovechado por el gobierno chino para desarrollar la cooperación en materia de seguridad con los gobiernos de la ANSEA. Así, en 2002, firmaron la Declaración Conjunta de ANSEA y China sobre Cooperación en el Campo de la Seguridad No Tradicional, en la que señalaban que “la cooperación debe ser conducida a partir de la observación de los cinco principios de coexistencia pacífica y de otras normas de la ley internacional reconocidas universalmente, las cuales están inscritas en la Carta de las Naciones Unidas así como en el Tratado de Amistad y Cooperación del Sureste de Asia y respetando los sistemas legales de todos los países”.²² Dos aspectos

²¹ *Idem.*

²² ASEAN Secretariat, “Joint Declaration of ASEAN and China on the Field of Non-Traditional Security Issues”, VI ASEAN-China Summit, Phnom Penh, 4 de noviembre de 2002 [<http://www.asean.org/news/item/joint-declaration-of-asean->

destacan en este párrafo: el primero es la dedicatoria del mismo al gobierno estadounidense, el cual, contra todas las normas del derecho internacional, había promovido la intervención militar en Afganistán un año antes y en 2002 preparaba una coalición internacional para intervenir militarmente en Irak. En ambos casos, el objetivo explícito de las intervenciones militares era el derrocamiento de gobiernos legalmente instituidos y reconocidos por la comunidad internacional.

El segundo aspecto destacado es la mención explícita del Tratado de Amistad y Cooperación de ANSEA (TAC), que rige las relaciones entre los gobiernos participantes en la asociación y que recupera los principios del derecho internacional asentados en la Carta de las Naciones Unidas. Chinos y sureste asiáticos creaban así un ambiente de certidumbre jurídica propicio para ampliar las relaciones; así, el 4 de noviembre de 2002, los gobiernos de la ANSEA y de China establecieron un Código de Conducta, mediante el cual se comprometían a resolver las disputas territoriales sobre las Islas Spratly utilizando medios pacíficos y renunciando al uso de la fuerza.²³ Finalmente, el 8 de octubre de 2003, la certidumbre jurídica fue consolidada con la firma del TAC por parte del gobierno chino²⁴ (convirtiéndose, después del de Papúa Nueva Guinea, en el segundo firmante no originario del sureste de Asia de este tratado).

and-china-on-cooperation-in-the-field-of-non-traditional-security-issues-6th-asean-china-summit-phnom-penh-4-november-2002-2].

²³ Los gobiernos de Brunéi, Filipinas, Malasia y Vietnam, así como los de la República Popular China y de la República de China reclaman la soberanía sobre los islotes que conforman el conjunto de las Islas Spratly, ubicado en el Mar del Sur de China y ricos en yacimientos de hidrocarburos. ASEAN Secretariat, “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, Phnom Penh, 4 de noviembre de 2002 [<http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>].

²⁴ ASEAN Secretariat, “Instrument of Accession to the Treaty on Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Bali, 8 de octubre de 2003 [<http://www.asean.org/news/item/instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-2>].

En el tránsito del siglo XX al siglo XXI, el contexto regional estaba marcado por: *a)* la política regional del gobierno estadounidense basada en el discurso sobre la liberalización comercial y financiera en el marco de APEC y en la práctica de ACP discriminatorios para los no participantes; *b)* la renuencia del gobierno japonés a asumir un liderazgo regional susceptible de incomodar a su aliado estratégico estadounidense; y *c)* la transición de un acercamiento marcado por la confianza política generada por la actitud del gobierno chino durante la crisis asiática de 1997 a una relación bilateral fundada en los principios jurídicos rectores de la ANSEA. Estos tres factores hicieron posible la construcción una asociación económica entre el gobierno chino y los de la ANSEA y la modificación radical del sistema regional de relaciones intergubernamentales.

*La asociación económica China-ANSEA
y su impacto en la región del Pacífico*

En el marco de las reuniones de jefes de Estado y de gobierno de la ANSEA y de ANSEA + 3, en noviembre de 2000, durante la reunión de cumbre ANSEA-China, el primer ministro Zhu Rongji propuso a sus contrapartes de la ANSEA una iniciativa inédita en el contexto regional: puso sobre la mesa de las discusiones la regulación de las relaciones entre las economías nacionales mediante un ACP bilateral China-ANSEA.²⁵ En la reunión de noviembre de 2002, mediante el Acuerdo Marco para una Cooperación Económica Amplia entre China y la ANSEA, los jefes de Estado y de gobierno anunciaron su disposición para poner en práctica la reducción progresiva de las tarifas

²⁵ Lu Bo, “ASEAN-China Free Trade Agreement: Negotiation, Implementation and Prospect”, en Saw Swee-Hock (ed.), *ASEAN-China Economic Relations*, Singapur, ISEAS, 2007, p. 87. (Citado por Fernando Hernández, *Evaluación del intercambio comercial reciente entre los países de ASEAN y China, 2001-2010*, informe de investigación, marzo de 2012.)

arancelarias y de las barreras no arancelarias, con el fin de promover los intercambios de bienes y servicios entre los once gobiernos signatarios. Un aspecto importante de esta intención fue el trato diferenciado otorgado a los socios más recientes y menos desarrollados de la ANSEA: Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam. Para evitar quedar empantanados en una retórica análoga a la del “regionalismo abierto” de APEC, chinos y sureste asiático decidieron comenzar, a partir de 2004, con la reducción gradual de las tarifas para los productos agrícolas comerciales, mediante el Programa de Cosecha Temprana (Early Harvest Program). En paralelo, negociaron, primero, las reducciones arancelarias aplicadas a los bienes en general y, luego, las correspondientes a los servicios.

El objetivo era que el denominado Acuerdo de Libre Comercio ANSEA-China (ALC ANSEA-Ch) estuviera totalmente en operación a partir del 1° de enero de 2010. Sin embargo, el acuerdo empezó a operar parcial y progresivamente desde 2004, con el Programa de Cosecha Temprana. Por otra parte, los gobiernos de Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam acordaron plazos relativamente más largos para poner en operación las reducciones arancelarias y todos los signatarios recurrieron al expediente de seleccionar bienes y servicios “sensibles” para excluirlos de las preferencias comerciales o para tratarlos de manera diferenciada.

La negociación y la puesta en práctica de este ACP tuvieron como principales características la determinación decidida para alcanzar un acuerdo considerado benéfico para las economías de los once países de la nueva área de libre comercio y la flexibilidad para evitar que los intereses particulares llegasen a convertirse en escollos infranqueables. En términos regionales, el ALC ANSEA-Ch marcó la pauta de la integración económica. Así, los representantes gubernamentales nipones se vieron obligados a cambiar su estrategia basada en la negociación de ACP bilaterales con tan sólo algunos de los gobiernos del sureste asiático para negociar un Acuerdo de Asociación Económica global con los diez gobiernos de la ANSEA. Éstos, de su lado,

lograron que los japoneses también firmaran el Tratado de Amistad y Cooperación de la ANSEA (TAC). Para no quedarse atrás, el gobierno de Corea del Sur también firmó el TAC y, con ello, despejó el camino para la negociación del ALC ANSEA-Corea.

Como podemos apreciar, el tándem ANSEA-China ha funcionado como el motor político de la integración regional, determinando el marco institucional al cual han debido ajustarse japoneses y coreanos. Como veremos a continuación, mediante la recuperación del Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP), la administración George W. Bush buscaba influir sobre el proceso de la integración económica de Asia del Pacífico, para recuperar un espacio descuidado hasta entonces y donde la influencia del gobierno chino era creciente.

UNA COMPETENCIA DESIGUAL: TPP VS. ALC-CHCJ

Algunos observadores internacionales consideran que la participación del gobierno estadounidense en las negociaciones para ampliar la membresía del TPP de cuatro (TPP-4) a nueve gobiernos (TPP-9) y finalmente a doce gobiernos negociadores (TPP-12) tiene como principales objetivos establecer un contrapeso al proyecto ANSEA + 3 y contrarrestar la influencia política del gobierno chino en la región asiática del Pacífico, mediante la atracción de japoneses y coreanos al TPP.²⁶ No obstante, al plantearse la recuperación del TPP como un proyecto excluyente de los chinos, la administración Obama cambió radicalmente los paradigmas esenciales de la política de contención: la inclusión del gobierno chino en los organismos multilaterales y la multiplicación de las instancias formales bilaterales. El resultado de ese cambio ha sido la reacción china tendiente a consolidar la influencia ganada en la región asiática del Pacífico mediante un mayor

²⁶ Jane Kasley, "TPP As US Lynchpin in US Anti-China Strategy", *Scoop*, 21 de noviembre de 2011 [www.scoop.co.nz/stories/WO1111/S00588/tpp-as-lynchpin-of-us-anti-china-strategy.htm].

acercamiento formal con las contrapartes japonesa y coreana. Dicho de otra manera, el cambio en la política de contención ha tenido como resultado la recomposición del escenario regional a partir del establecimiento de una competencia política entre chinos y estadounidenses en el campo de la diplomacia económica, cuyo resultado determinará la configuración del nuevo orden internacional.

Cuando los gobiernos de Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur firmaron el TPP original, el 3 de junio de 2005 (la entrada en operación fue el 28 de mayo de 2006), estaban lejos de imaginar la importancia que llegaría a adquirir este ACP. Se trata de cuatro economías pequeñas, pero dinámicas y abiertas al comercio internacional. El TPP-4 es uno de tantos ACP entre gobiernos participantes en APEC y tan sólo ganó relevancia cuando la administración George W. Bush anunció su interés por participar en la iniciativa, en febrero de 2008. En ese momento, la economía estadounidense estaba en la etapa más difícil de la crisis financiera provocada por el mercado inmobiliario de riesgo (*subprime market*) y el compromiso contraído con las Metas de Bogor era más que incómodo para un gobierno cuya retórica abogaba por el libre comercio y cuya práctica privilegiaba los ACP con socios seleccionados por las administraciones republicanas estadounidenses.

Así pues, el anuncio de la participación en el TPP tuvo un efecto doble: por un lado, la administración George W. Bush confirmó su renuencia a cumplir las Metas de Bogor de APEC y, al mismo tiempo, desechó la propuesta del APEC Business Advisory Council (ABAC) de negociar un Acuerdo de Libre Comercio de Asia Pacífico entre los 21 gobiernos participantes en APEC; por otro lado, el efecto político fue inmediato y, en noviembre de 2008, durante la reunión de APEC en Lima, los gobiernos australiano, peruano y vietnamita solicitaron ser sumados a las negociaciones del TPP. En octubre de 2010, el gobierno malasio también se sumó a las negociaciones, completando la novena de gobiernos comprometidos formalmente en las negociaciones del TPP.

La administración Obama se encontró con un compromiso contraído por la administración precedente y se vio obligada a respetarlo. Todavía más, buscando mantener la retórica librecambista, se propuso terminar las negociaciones antes de la reunión de APEC 2011, en Hawái, y anunciar su culminación durante dicha reunión. La amplitud tanto del número de gobiernos negociantes como de los temas cubiertos ahora por el TPP han dificultado las negociaciones, de allí la imposibilidad de alcanzar el resultado esperado en las fechas deseadas por la administración Obama. De enero de 2010 a mayo de 2012, los nueve gobiernos han realizado 12 rondas de negociaciones y, pese a los progresos alcanzados, su conclusión todavía es incierta.²⁷

*Las reacciones japonesas con respecto
a la participación de su gobierno en el TPP*

En noviembre de 2011, durante la reunión de APEC en Honolulu, el primer ministro japonés anunció su interés por participar en las negociaciones.²⁸ Las reacciones en los medios de comunicación y políticos de Asia no se hicieron esperar, poniendo en entredicho la pertinencia de las declaraciones del primer ministro.

Los medios japoneses destacaban los principales puntos neurálgicos para Japón: con la TPP-9, la apertura del mercado doméstico japonés abarcaría desde productos agropecuarios hasta la construcción de automóviles, pasando por la industria electrónica.²⁹ Para

²⁷ Office of the United States Trade Representative, *Outlines of the Trans Pacific Partnership Agreement*, noviembre de 2011 [www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement].

²⁸ Chico Harlan, "Japan Will Take Parte in Trade Talks, PM Noda Says", *The Washington Post*, 11 de noviembre de 2011 [www.washingtonpost.com/world/japan-will-take-part-in-trade-talks-pm-noda-says/2011/11/11/gIQANw63BN_story.html].

²⁹ "Obama Backs Japan on TPP but No Final Decision in Sight", *Japan Today*, 1 de mayo de 2012 [www.japantoday.com/category/politics/view/obama-backs-japan-for-tpp-but-no-final-decision-in-sight].

quienes conocen el juego político japonés es claro que los agricultores y las empresas de soporte de ambos sectores industriales sienten amenazados sus intereses y que el Partido Democrático de Japón se encuentra dividido sobre el tema. En efecto, los informes periodísticos señalan que la mitad de los parlamentarios del partido respaldó la propuesta del primer ministro, mientras la otra mitad se pronunció en contra, participando en manifestaciones públicas convocadas para defender el mercado doméstico nipón.³⁰

Así, en un ambiente doméstico marcado por la división de opiniones, el 30 de abril de 2012, en una conferencia conjunta de prensa, el primer ministro Noda Yoshihiko y el presidente de Estados Unidos volvieron a destacar la importancia estratégica de la participación nipona en el TPP. Noda recurrió a un expediente muy común en la política exterior: ante la necesidad de tomar una decisión delicada sobre un tema complicado, los representantes gubernamentales suelen elevar a un nivel superior el grado de dificultad del tema, obligando a las contrapartes a posponer cualquier decisión práctica. Así, presionado por la oposición doméstica a la participación en el TPP, en la conferencia de prensa, Noda declaró: “es importante que Estados Unidos y Japón trabajen juntos en la creación de reglas para la región en áreas que van desde el antiterrorismo y la protección de los derechos de propiedad intelectual hasta los océanos y el espacio exterior”. Por si eso fuera poco, el primer ministro insistió en que “nuestros países trabajarán en la elaboración de reglas sobre inversiones y comercio, con miras a construir el Área de Libre Comercio del Pacífico asiático (FTA-AP por sus siglas en inglés, Free Trade Area of the Asian Pacific)”.³¹

La cobertura del TPP ya es muy amplia e incluye regulaciones sobre temas no cubiertos por otros ACP; por lo tanto, incluir nuevos temas colindantes con el área de las estrategias de seguridad supon-

³⁰ Harlan, *op. cit.*

³¹ “Obama Backs Japan on TPP but not Final Decision in Sight”, *op. cit.*

dría ampliar las negociaciones. Ante la imposibilidad de ello, el primer ministro nipón pudo salvar la cara, sin estar obligado a desdecirse de la declaración de noviembre de 2011, pero sin comprometerse a cumplir con ella.

Para los analistas chinos, la intención del TPP liderada por el gobierno estadounidense “es un intento de mantener a China fuera de las principales discusiones sobre acuerdos comerciales asiáticos”.³² Si tal es el objetivo del TPP, es claro que una FTA-AP integrada por las 21 economías de APEC jamás será respaldada por el gobierno estadounidense. Con ello, la posición del primer ministro japonés también era confortada.

El ALC-ChCJ como reacción al TPP

En el campo de las relaciones internacionales también es válida la tercera ley de Newton, según la cual a toda acción corresponde una reacción del mismo tamaño, pero de sentido contrario. En efecto, una vez comenzadas las negociaciones del la TPP, los gobiernos del este asiático se apresuraron a superar las diferencias que habían prolongado, desde 2003 hasta 2009, la terminación del Proyecto Trilateral de Investigación Conjunta, tendiente a sentar las bases para la negociación de un posible ACP trilateral China-Corea-Japón. Así, durante la cumbre trilateral de octubre de 2009, en Beijing, los tres jefes de gobierno decidieron restablecer el grupo trilateral de estudio, incluyendo esta vez participantes provenientes del sector de negocios y de la academia, además de los representantes gubernamentales.³³

³² John Ross, “Realities Behind the Trans-Pacific Partnership”, *China Organization*, 18 de noviembre de 2011 [www.china.org.cn/opinion/2011-11/18/content_23953374.htm].

³³ “Joint Study Committee for an FTA among China, Japan and Korea”, *Joint Statement*, Pyeongchang, 16 de diciembre de 2011 [www.meti.go.jp/english/press/2011/pdf/1216_02a.pdf].

Las reuniones del Grupo Conjunto comenzaron en Seúl, durante mayo de 2010. No obstante, en mayo de 2011, durante la reunión en Tokio y ante la perspectiva de la conclusión de la negociación del TPP antes de noviembre de 2011, los tres jefes de gobierno instruyeron a los integrantes del grupo de estudio para concluir sus trabajos antes de terminar el año. En un tiempo casi récord, del 6-7 de junio de 2010 al 14-16 de diciembre de 2011, las tres delegaciones nacionales realizaron siete rondas de negociaciones. El comunicado conjunto, del 16 de diciembre de 2011, sintetiza de la manera siguiente el trabajo realizado:

Hemos destacado que el ALC trilateral expandirá no sólo el comercio bilateral y trilateral sino también las inversiones, con la eliminación o la reducción gradual de las tarifas y de las medidas no tarifarias; también proveerá un marco integral e institucional, dentro del cual evolucionará un rango amplio de cooperación trilateral, llevando a una situación beneficiosa para los tres países.

También hemos reafirmado que un posible ALC entre los tres países contribuirá al proceso en curso de integración económica no solo en Asia del Este (como ANSEA + 3 y ANSEA + 6), sino también en la región Asia Pacífico.

[...]

Recomendamos cuatro principios-guía que, en el futuro, serán practicados durante las negociaciones del ALC-ChJC: primero, el ALC-ChJC debe buscar [ser] un ALC integral y de alto nivel. Segundo, el ALC-ChJC debe ser consistente con las reglas de la OMC. Tercero, el ALC-ChJC debe buscar un resultado equilibrado y permitir una situación beneficiosa, sobre la base de la reciprocidad y del provecho mutuo. Cuarto, las negociaciones del ALC-ChJC deben ser conducidas de una manera positiva y constructiva, con la debida consideración de los sectores sensibles en cada país.³⁴

³⁴ *Idem.*

Dos puntos merecen una atención particular: primero, la referencia a los procesos de integración regional en curso, sin duda, apunta esencialmente al proceso ANSEA + 3, pues, como hemos visto, cada uno de los tres gobiernos ya cuenta con un acuerdo bilateral con la Asociación en conjunto. El proceso ANSEA + 6 incluye, además, a Australia, India y Nueva Zelanda, pero está muy poco avanzado y, como hemos visto, existe la percepción de que los estadounidenses no están dispuestos, por ahora, a negociar un ACP con participación china; por lo tanto, el ACP-AP no tiene futuro. Segundo, la experiencia adquirida en la negociación de los ACP con la ANSEA trasluce en el cuarto punto del comunicado: la garantía de una negociación rápida descansa sobre la capacidad de los representantes para excluir o limitar la liberalización de los sectores más sensibles para cada gobierno.

El 13 de mayo de 2012, los tres jefes de gobierno de China, Corea y Japón se reunieron en la V Reunión Cumbre trilateral. La declaración emitida contiene 50 párrafos sobre diversos tópicos de la relación trilateral, pero para los fines de nuestro trabajo, son de particular importancia los párrafos 3; 12, 13, 14 y 15; 42, 43 y 44. El párrafo 3 forma parte del preámbulo de la declaración y destaca la situación contradictoria del sistema internacional. Por un lado, señala “la incertidumbre de la economía mundial, la profundización de la crisis de la deuda en las economías desarrolladas, la inestabilidad en Asia occidental y África del Norte”; por el otro, destaca “el continuo momento de crecimiento en Asia del Este”. Esta contradicción entre Asia del Pacífico en crecimiento sostenido y el resto del mundo en dificultades económicas o políticas basta para reflexionar sobre la dirección hacia donde apuntan los cambios en el sistema internacional, hacia una economía global dinamizada por el motor asiático, hacia un sistema militar dominado por Estados Unidos y hacia un sistema de relaciones políticas fluido, donde los realineamientos serán determinados por los intereses económicos y estratégicos de los actores internacionales. En ese sentido, el párrafo 3 insiste:

una mayor profundización de la cooperación trilateral ha contribuido a sostener el crecimiento económico en los tres países y aceleró la integración económica en el Noreste de Asia. Esto [el crecimiento y la integración económicos] inyectará un fresco vigor y vitalidad en la cooperación de Asia del Este, sirviendo a la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región; así, facilitará la recuperación económica y el crecimiento en el mundo.³⁵

Nótese, los tres jefes de gobierno hacen una distinción geopolítica clara entre el noreste y el este de Asia para diferenciar el área geográfica de pertenencia de sus tres países y el área geográfica más amplia que también abarca el sureste de Asia y que en el presente texto hemos llamado Asia del Pacífico. Esta distinción apunta claramente al objetivo del proceso de integración regional de Asia del Pacífico. Con esto, los dirigentes políticos parafrasean un eslogan que recientemente ha ganado popularidad en la región: “Asia [del Pacífico] primero y luego el resto del mundo”. En un sentido general, este eslogan tan sólo es una forma diferente de expresar la adaptación de la Doctrina Monroe a la región y a las circunstancias del momento.

Los párrafos 12, 13, 14 y 15 pertenecen a la sección titulada “Profundizar la cooperación comercial y económica” y ponen de realce los principales aspectos de la cooperación trilateral en esos campos específicos. Por supuesto, para el tema de nuestro trabajo, el párrafo 12 es el más importante, pues mediante él, los dirigentes políticos apoyan “las recomendaciones de los ministros de comercio según las cuales la negociación del ALC trilateral sería iniciada durante este año”.

Los párrafos restantes son relevantes, pues nos muestran los principales aspectos de la cooperación económica trilateral. Así, el

³⁵ V China-Korea-Japan Summit Meeting, “Joint Declaration on the Enhancement of Trilateral Comprehensive Cooperative Partnership”, Beijing, 13 de mayo de 2012 [http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-05/14/c_131586703.htm].

párrafo 13 destaca el *Acuerdo Trilateral para la Promoción, la Facilitación y la Protección de las Inversiones*, firmado por los tres dirigentes durante la V Reunión Cumbre. Los medios y los observadores se han apresurado para afirmar que el Acuerdo Trilateral contribuye ampliamente a despejar el camino para una negociación expedita del ACP trilateral.³⁶

El párrafo 14 está dedicado a destacar las iniciativas regionales en el campo financiero:

- El fortalecimiento de la multilateralización de la Iniciativa de Chiang Mai (ICM), mediante la duplicación de los fondos asignados, el aumento de la porción desvinculada con el FMI y la introducción de la función preventiva de crisis. Desde su establecimiento durante la crisis asiática de 1997, los analistas internacionales han considerado la ICM como la simiente de un banco central regional; con el reforzamiento de sus funciones y, sobre todo, con el proceso de multilateralización su carácter intergubernamental ha sido reforzado.
- Los progresos realizados para consolidar la Iniciativa sobre Mercados de Bonos Asiáticos (Asian Bond Markets Initiative o ABMI), puesta en marcha en el marco de ANSEA + 3 en agosto de 2003. La ABMI tiene como finalidad crear un mercado regional de bonos (privados y públicos) para utilizar la elevada capacidad de ahorro de las sociedades asiáticas. Por supuesto, la compraventa de bonos es encarecida por las transacciones entre las diversas monedas nacionales, de ahí que uno de los puntos en discusión para hacer más eficiente la ABMI sea el establecimiento de una Unidad Monetaria Asiática. Así, mientras la Unión Europea parecía a punto de experimentar el colapso del euro, en Asia, los gobiernos discutían la pertinencia de una unidad monetaria regional.

³⁶ *Idem.*

- El exitoso inicio de las actividades de la Oficina de Investigación Macroeconómica de ANSEA + 3 (ASEAN + 3 Macroeconomic Research Office o AMRO), creada en abril de 2011 sobre la base de la experiencia obtenida mediante los mecanismos de supervisión puestos en práctica por la ANSEA después de la crisis asiática de 1997. La AMRO tiene como finalidad “supervisar y analizar las economías regionales, así como contribuir a la detección temprana de riesgos, la puesta en práctica de acciones remediales y la toma de decisiones efectiva de la multilateralización de la Iniciativa de Chiang Mai”.³⁷ Quienes han seguido el desarrollo de la crisis financiera global durante 2007-2009 saben que el impacto sobre las economías asiáticas fue exógeno, vía la reducción de la demanda externa de bienes y servicios, y que la adquisición de valores tóxicos fue evitada, en gran medida, gracias a los mecanismos de supervisión, de ahí la pertinencia de reforzar la institucionalización de un mecanismo supervisor como AMRO.

El párrafo 15 enfatiza sobre iniciativas financieras de carácter trilateral que han reforzado las relaciones entre las economías del este asiático: por un lado, la ampliación, acuerdos bilaterales en materia de *swaps*; por el otro, la puesta en operación de mecanismos tendientes a promover las inversiones por parte de las autoridades que manejan las reservas internacionales de cada país en bonos emitidos por los gobiernos de las contrapartes.³⁸ Estas iniciativas, por supuesto, tienden a estabilizar los mercados financieros regionales y a marcar otro contraste entre Asia del Pacífico (cuyos gobiernos no solamente cuentan con recursos financieros abundantes, sino también empiezan a dotarse de mecanismos orientados a utilizar esos

³⁷ ASEAN + 3 Macroeconomic Research Office, “What we do” [www.amro-asia.org/].

³⁸ V China-Korea-Japan Summit Meeting, *op. cit.*

recursos en beneficio propio) y las regiones restantes del mundo (donde los gobiernos deben endeudarse en el exterior para evitar nuevas recaídas en crisis).

Los párrafos 42, 43 y 44 pertenecen a la sección titulada “Reforzando la comunicación y la coordinación en asuntos regionales e internacionales”. De nueva cuenta, la experiencia política ganada mediante la participación de los gobiernos de China, Corea y Japón en las iniciativas de la ANSEA trasluce en el contenido de los tres párrafos y pone de realce la importancia de la Asociación como contraparte de los tres gobiernos para el proyecto de integración de Asia del Pacífico. Así, en el párrafo 42, al lado de APEC, destacan los foros ANSEA + 1 (donde el 1 representa a China, Corea o Japón), ANSEA + 3, Cumbre del Este de Asia³⁹ y el Foro Regional de la ANSEA.⁴⁰

El párrafo 43 está dedicado totalmente a la ANSEA:

En relación con la Asociación de Naciones del Sureste de Asia como un importante socio en la cooperación regional, reafirmamos nuestro apoyo al liderazgo de ANSEA en la cooperación de Asia del Este. Hemos expresado nuestra voluntad para realizar esfuerzos conjuntos para contribuir al desarrollo de los países de ANSEA y la construcción de la comunidad de ANSEA. Apoyaremos a la ANSEA en sus esfuerzos para poner en práctica el “Plan Maestro sobre Conectividad de ANSEA” y reforzar la cooperación con ANSEA en áreas como alimentos, energía, ciencia y tecnología, protección ambiental y administración de desastres. Manifestamos nuestra voluntad de unir esfuerzos con ANSEA para profundizar la cooperación financiera dentro del marco de ANSEA + 3.⁴¹

Finalmente, el párrafo 44 es una convocatoria para llevar a buen término la integración de toda Asia del Pacífico (Asia del Este, de

³⁹ En el East Asia Summit participan tanto los gobiernos del este y sureste asiáticos como los de Oceanía y, a partir de noviembre de 2011, el de Estados Unidos.

⁴⁰ Abocado desde su creación a la discusión de temas de seguridad regional y la búsqueda de mecanismos de diplomacia preventiva.

⁴¹ V China-Korea-Japan Summit Meeting, *op. cit.*

acuerdo con el texto). Para ello, los dirigentes políticos consideran necesario que todos los grupos de trabajo ANSEA + 1 y ANSEA + 3 se orienten, “sin ningún retraso, a acelerar la discusión [...] del comienzo de negociaciones, tomando en cuenta las iniciativas del ALC de Asia del Este y de la Asociación Económica Integral para Asia del Este”.⁴² La redacción en inglés deja mucho que desear, pero queda claro que el ACP ChCJ será realidad tan sólo en el marco de un proyecto único de integración regional para toda Asia del Pacífico. En ese marco, la ANSEA será un elemento de equilibrio político entre los gobiernos de los tres principales países de la región.

CONCLUSIONES

El reposicionamiento en Asia del Pacífico anunciado por el gobierno de Estados Unidos a través del artículo de la secretaria de Estado difícilmente tendrá todos los resultados esperados por la clase política estadounidense. Sobre la base del poderío militar, todavía es posible un nuevo despliegue en aquella región, y el alcance del mismo dependerá del grado de la influencia política del gobierno estadounidense sobre sus principales aliados. No obstante, esa influencia será ahora modulada por los intereses económicos que vinculan de una manera cada vez más estrecha a los países del Pacífico asiático.

En ese sentido, podemos constatar que la economía mundial ha cambiado. Ciertamente, la economía estadounidense sigue siendo clave, pero Asia del Pacífico, en conjunto, no sólo es la nueva dinamo glo-

⁴² Dadas las dificultades del texto, preferimos incluir la versión en inglés: “44. With regard to advancing economic integration in East Asia, we reaffirmed that the ASEAN Plus Working Groups need to be established without delay to accelerate the discussion on a regional comprehensive economic partnership towards the commencement of negotiations, taking into account the initiatives of East Asia Free Trade Area (EAFTA) and Comprehensive Economic Partnership for East Asia (CEPEA)”. (V China-Korea-Japan Summit Meeting, *op. cit.*)

bal y la nueva fuente de excedentes financieros: también es una región encaminada hacia un proyecto de integración sobre la base de múltiples iniciativas en una amplia gama de espacios de cooperación intergubernamental. Los gobiernos asiáticos son ahora más interdependientes y resienten menos las influencias políticas estadounidenses.

En todo caso, como hemos visto a lo largo del trabajo, los proyectos de ACP promovidos por estadounidenses y chinos tan sólo muestran la competencia entre unos y otros en el campo de la diplomacia económica. Esa competencia ha tenido como principal objetivo atraer hacia el TPP o hacia el ALC-ChCJ a japoneses y coreanos. En esta primera fase de la competencia, todo indica que japoneses y coreanos, por primera vez, se han conducido sin tener en cuenta los vínculos que los han mantenido políticamente subordinados a los estadounidenses; todavía queda por ver si, en el futuro inmediato, ese distanciamiento será mantenido para privilegiar sus intereses nacionales y contribuir a la consolidación del proyecto de integración de la región asiática del Pacífico.

Por otra parte, dadas las formas diferenciadas en que cada proyecto ha sido construido y operan los sistemas políticos estadounidense y asiáticos, es evidente que el ALC-ChCJ tiene más visos de ser puesto en práctica que el TPP.

El TPP ha debido ser negociado sobre la base del acuerdo original del TPP-4. Al ampliar el ámbito de cobertura del acuerdo y el número de gobiernos negociadores, los puntos neurálgicos de la negociación se han multiplicado, prolongando más allá de lo deseado el calendario de la negociación.

El ALC-ChCJ, por el contrario, es tan sólo uno de los elementos de un complejo sistema multidimensional de integración regional. Abocado a la liberalización del comercio de bienes y servicios, este ACP puede ser negociado con celeridad si los gobiernos respetan la idea de tomar medidas *ad hoc* para los sectores sensibles de cada economía.

Las formas de operar de los sistemas políticos pueden entorpecer o facilitar la puesta en marcha de uno u otro ACP. Como hemos señalado, en el caso estadounidense, el ejecutivo puede culminar relativamente rápido las negociaciones, pero todavía deberá superar las dificultades existentes en el Congreso para obtener la ratificación. En Asia del Este, dada la relación estrecha entre las ramas ejecutiva y legislativa, la obtención del apoyo para negociar prácticamente supone *ceteris paribus* la ratificación.

Por otra parte, el ALC-ChCJ es tan sólo una pieza de un sistema multidimensional de relaciones intergubernamentales que abarca toda Asia del Pacífico. Así, si es cierto que el ALC-ChCJ es modulado por los acuerdos comerciales de la ANSEA con los gobiernos del acuerdo comercial trilateral, la puesta en práctica de aquél llevaría necesariamente a la constitución de un bloque económico de Asia del Pacífico, dotado, en la escala regional, de la simiente de un banco central, de un sistema financiero y de mecanismos de supervisión, vigilancia y prevención de crisis económicas. Por el contrario, el TPP tan sólo sería un ACP de última generación, si se quiere, pero que vincularía en los ámbitos comercial y financiero solamente a diez economías dinámicas, pero menores, con las dos economías avanzadas más grandes del planeta.

En resumen, mientras el impacto global del TPP sería mínimo, el del ALC-ChCJ significaría un cambio en el sistema internacional tanto o más grande que el de la Unión Europea en su momento. Podemos, en consecuencia, concluir que, a pesar de la voluntad de la secretaria de Estado, en el ámbito estrictamente económico, el XXI no será el siglo del Pacífico de Estados Unidos, sino el de Asia del Pacífico.

BIBLIOGRAFÍA

- APEC Secretariat, “1993 Leaders’ Declaration. APEC Leaders Economic Vision Declaration”, Seattle, 20 de noviembre de 1993 [www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1993/1993_aelm.aspx].
- , “2001 Leaders’ Declaration”, Shanghái, 21 de octubre de 2001 [www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2001/2001_aelm.aspx].
- , “Joint Statement”, First Ministerial Meeting, Canberra, 6 y 7 de noviembre de 1989 [www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/1989/~media/Files/MinisterialStatements/Annual/1989/89_amm_jms.ashx].
- , “Joint Statement”, Second APEC Ministerial Meeting, Singapur, 29-31 de julio de 1990 [www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/1990/~media/Files/MinisterialStatements/Annual/1990/90_amm_jms.ashx].
- , “Statement on Counter-Terrorism”, Shanghái, 21 de octubre de 2001 [www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2001/2001_aelm/statement_on_counter-terrorism.aspx].
- ASEAN + 3 Macroeconomic Research Office, “What we do” [www.amro-asia.org/].
- ASEAN Secretariat, “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea”, Phnom Penh, 4 de noviembre de 2002 [www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea].
- , “Instrument of Accession to the Treaty on Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Bali, 8 de octubre de 2003 [<http://www.asean.org/news/item/instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-2>].
- , “Joint Declaration of ASEAN and China on the Field of Non-Traditional Security Issues”, 6th ASEAN-China Summit, Phnom Penh, 4 de noviembre de 2002.
- BECKER, Jasper, “*On China* by Henry Kissinger-review”, *The Guardian*, 21 de mayo de 2011 [www.guardian.co.uk/books/2011/may/21/on-china-henry-kissinger-review].
- CLINTON, Hillary, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, noviembre de 2011 [www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=full].

- Fondo Monetario Internacional, “At a Glance. China and the IMF” [www.imf.org/external/country/chn/rr/glance.htm].
- FRANKEL, Max, “Henry Kissinger *On China*”, *The New York Times*, 13 de mayo de 2011 [www.nytimes.com/2011/05/15/books/review/book-review-on-china-by-henry-kissinger.html?pagewanted=all].
- HARLAN, Chico, “Japan Will Take Part in Trade Talks, PM Noda Says”, *The Washington Post*, 11 de noviembre de 2011 [www.washingtonpost.com/world/japan-will-take-part-in-trade-talks-pm-noda-says/2011/11/11/gIQANw63BN_story.html].
- JIANG Zemin, “Join Hands in Cooperation and Build a Future Together”, Kuala Lumpur, 15 de diciembre de 1997 [wcm.fmprc.gov.cn/pub/eng/topics/zgcydyhz/dyczgdmt25977.htm].
- “Joint Statement of the Joint Study Committee for an FTA among China, Japan and Korea”, Pyeongchang, 16 de diciembre de 2011 [www.meti.go.jp/english/press/2011/pdf/1216_02a.pdf].
- KASLEY, Jane, “TPP as US Lynchpin in US Anti-China Strategy”, *Scoop*, 21 de noviembre de 2011 [www.scoop.co.nz/stories/WO1111/S00588/tpp-as-lynchpin-of-us-anti-china-strategy.htm].
- LU Bo, “ASEAN-China Free Trade Agreement: Negotiation, Implementation and Prospect”, en Saw Swee-Hock (ed.), *ASEAN-China Economic Relations*, Singapur, ISEAS, 2007. (Citado por Fernando Hernández, *Evaluación del intercambio comercial reciente entre los países de ASEAN y China, 2001-2010*, informe de investigación, marzo de 2012).
- “Obama Backs Japan on TPP but not Final Decision in Sight”, *Japan Today*, 1 de mayo de 2012 [www.japantoday.com/category/politics/view/obama-backs-japan-for-tpp-but-no-final-decision-in-sight].
- Office of the United States Trade Representative, “Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement”, noviembre de 2011 [www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement].
- Organización Mundial del Comercio, “Concluyen con éxito en la OMC las negociaciones para la adhesión de China”, 17 de septiembre de 2001 [www.wto.org/spanish/news_s/pres01_s/pr243_s.htm].
- RAMÍREZ BONILLA, Juan José, “Japón y la Asociación de Naciones del Sureste de Asia. Una relación ambiciosa en el ámbito retórico, limitada en el práctico”, en Juan José Ramírez Bonilla, Daniel Toledo Beltrán y Carlos Uscanga Prieto (coords.), *Japón ante la nueva configuración de*

Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido, México, El Colegio de México, 2011.

ROSS, John, “Realities Behind the Trans Pacific Partnership”, China Organization, 18 de noviembre de 2011 [www.china.org.cn/opinion/2011-11/18/content_23953374.htm].

“US-China Strategic and Economic Dialogue”, Departamento del Tesoro de Estados Unidos [www.treasury.gov/initiatives/Pages/china.aspx].

V China-Korea-Japan Summit Meeting, “Joint Declaration on the Enhancement of Trilateral Comprehensive Cooperative Partnership”, Beijing, 13 de mayo de 2012 [http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-05/14/c_131586703.htm].

GEOPOLÍTICA EN LA CUESTIÓN DEL ESTRECHO DE TAIWÁN

*Romer Cornejo Bustamante** y *Abraham Navarro***

EL CARÁCTER PECULIAR DE LA RELACIÓN
ENTRE BEIJING Y TAIPEÍ

Un hecho y una metáfora son elementos elocuentes para iniciar esta breve disquisición sobre la relación entre la República Popular China (RPC) y la República de China (RCh o Taiwán). El 30 de julio de 2012 corrió la noticia del triunfo olímpico de Hsu Shu-ching en la rama femenil de halterofilia, categoría de 53 kilogramos. Algunos medios añadieron un componente político a la nota, como *The Guardian*:

Cuando Hsu Shu-ching subió al podio para recibir su medalla de plata en la competencia de halterofilia de mujeres en la categoría de 53 kg., ondeaba una bandera inusual en honor a su hazaña — y no era el emblema rojo, azul y blanco de su tierra, Taiwán, sino un complicado diseño que ostentaba, entre otros elementos, los cinco aros olímpicos.¹

* Profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Correo electrónico: rcornejo@colmex.mx.

** Egresado de El Colegio de México. Correo electrónico: int.personne@gmail.com.

¹ Peter Walker. “London 2012: Taiwan Compete Reluctantly under Flag of Convenience”, *The Guardian*, 30 de julio de 2012 [www.guardian.co.uk/sport/london-2012-olympics-blog/2012/jul/30/london-2012-weightlifting-taiwan, consultado el 29 de agosto de 2012]. Todas las citas en el artículo han sido traducidas del inglés al castellano por los autores.

Funcionarios de ambos gobiernos ocasionalmente usan guantes blancos cuando estrechan sus manos durante eventos oficiales. Ma Ying-jeou, actual presidente de la RCh, afirmó alguna vez que siendo blancos los guantes, era “un gesto cortés, pero sin que sea la piel de uno en realidad”.² La ceremonia en honor a Hsu Shu-ching es una muestra de las limitaciones impuestas a los habitantes de Taiwán por la influencia política y económica de China a manifestarse como entidad soberana en eventos internacionales. Dichas restricciones operan incluso en las negociaciones entre ambos gobiernos, con protocolos de elevada sofisticación.

Un funcionario de alto rango de la Oficina Cultural y Económica de la RCh en México explicó a uno de los autores de este capítulo el sentido de los guantes aludidos.³ La prenda es la barrera simbólica que impide que los actos oficiales entre la RPCh y la RCh adquieran el carácter de negociaciones entre Estados soberanos independientes. Es un símbolo que permite la ejecución de protocolos que brindan una oficialidad indispensable a los actos celebrados, pero sin tocar los conceptos de soberanía.

Para poner en contexto la puesta en práctica de esta “sabiduría oriental”, como la definió el funcionario en México, es preciso esbozar de manera sucinta la génesis histórica de la compleja relación aquí tratada. Es una dinámica bilateral marcada por la lucha histórica entre comunistas y nacionalistas desde la sangrienta purga de los primeros en 1927 de las filas del Guomindang (GMT). El conflicto devino en una larga guerra civil entre la República, fundada en 1912, y los comunistas, cuya resolución formal quedaría pendiente con la fundación de la RPCh el 1° de octubre de 1949 y la consecuente huida del gobierno nacionalista, en diciembre del mismo año, hacia Taiwán, desde donde se apropió del discurso y las instituciones de la

² Keith Bradsher, “Discipline First for Taiwan’s New Leader”, *360doc*, 24 de marzo de 2008 [www.360doc.com/content/08/03/25/16/31608_1143325.shtml].

³ La reunión tuvo lugar el 23 de febrero de 2012.

república fundada por Sun Yatsen. La guerra de Corea impidió que los comunistas tomaran la isla por la fuerza. De esta forma se fue definiendo el actual mapa político del estrecho de Taiwán, con dos gobiernos que habrían de reclamar su legitimidad como dirigencia de China.

Diversas características hacen de la relación un caso muy peculiar de estudio para las relaciones internacionales: es un asunto de identidad que atañe directamente a un miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el nivel de involucramiento de Estados Unidos es muy profundo, al grado que la relación bilateral de las “Chinas” no puede prescindir de la evaluación de la política estadounidense al respecto —no obstante la variación que distintas administraciones en Washington han otorgado a la relación—; el peso internacional de dos de las partes (Estados Unidos y la RPCh) deja de lado la posibilidad de una solución a través de organismos internacionales; es una disyuntiva de identidad cuya disputa diplomática ha tenido una resonancia geográfica en prácticamente todos los continentes del planeta por el asunto del reconocimiento; la relación constituye además el caso por excelencia para el estudio y definición a futuro de las relaciones internacionales de poder. Es también destacable la baja beligerancia efectiva que la cuestión ha provocado en comparación con otras disputas de identidad geoestratégica en el mundo. Por otro lado, el asunto entraña un tremendo potencial de conflicto al involucrar a Estados Unidos y a la RPCh.

La puesta en marcha de las reformas de apertura económica en la RPCh desde 1979 puede verse como una relajación del perfil político rígido de China que permitiría la articulación paulatina de un discurso de integración económica, la cual debería anteceder la reunificación política entre ambos lados del estrecho. El presente capítulo comprende dos tipos de enfoque. El primero es general: describe algunas consideraciones teóricas en el estudio del tema, aborda la intensificación de relaciones entre ambos gobiernos desde 1987 y analiza las tensiones que han surgido por la compenetración progresiva de ambas eco-

nomías y la voluntad de algunas administraciones en Taiwán de alcanzar de manera subrepticia o explícita un estatus de soberanía plena e independiente. El segundo enfoque es más inductivo y trata dos asuntos específicos: los militares en la RCh y el nuevo Acuerdo Marco, firmado entre Beijing y Taipéi el 29 de junio de 2010.

APRECIACIONES TEÓRICAS

El asunto del estrecho de Taiwán tiene implicaciones tan serias que la elección de los términos empleados para su estudio es un asunto delicado. Los ejemplos más obvios son las designaciones bajo las cuales la RCh ha participado en organismos internacionales que no requieren calidad de Estado soberano, debido a la inmensa presión que la RPCh puede ejercer.⁴ La sensibilidad terminológica también se manifestó en la tentativa del gobierno de Chen Shui-bian (2000-2008) de promover el término Taiwán y dejar de lado el de “República de China” para respaldar las iniciativas independentistas de su administración.

Otro ejemplo de esta sensibilidad, aunque más abstracto, es la palabra “conflicto”, vocable que puede ser cuestionado por quienes consideran la unificación como un objetivo de mediano o de largo plazos o simplemente por quienes enfatizan que la relación actual es definida en mayor medida por los intercambios de distinto tipo que por los desencuentros, a pesar de las crisis históricas. Quizás la observación tiene sentido si pensamos en los matices tan variados que la relación expresa y su manifiesta diferencia del balance negativo arrojado por conflictos geoestratégicos en otras partes del mundo. Las líneas anteriores no son una negación del potencial de conflicto implícito en la relación, sobre todo por la compra de armas a Estados Unidos desde la RCh.

⁴ Hsu Shu-ching recibió su medalla bajo la representación del “Taipéi chino”.

Quizás las palabras castellanas más precisas para definir la relación entre la RCh y la RPCh en el momento actual son disyuntiva o dilema. Es decir, una circunstancia de desunión, que incluso expresa la coexistencia de argumentos mutuamente excluyentes cuando sectores específicos de la sociedad taiwanesa optan por el apoyo a la independencia. El balance entre conflicto y cooperación adquieren sentido también para la RPCh, pues como podemos apreciar, Beijing ha debido ejercitarse en una política mucho más persuasiva desde el regreso del GMT al poder, en mayo de 2008.

Otra dificultad al estudiar la relación RPCh-RCh es mantener una imparcialidad funcional que permita el análisis académico. Argumentaciones elaboradas pueden aducir la conveniencia de la preservación de la hegemonía de Estados Unidos (con el consecuente mantenimiento de la RCh como una entidad política con autonomía política respecto a la RPCh o incluso la consecución de su independencia) o enfatizar la legitimidad de los reclamos del gobierno de Beijing sobre Taiwán. Sin embargo, a los autores de este escrito les parece pertinente, en la medida de lo posible, mantener una postura no comprometida con alguna de las partes, que permita incluir cualquier situación o desenlace por inédita que sea.⁵

Una dificultad adicional en el estudio del tema es preservar el sentido de una relación bilateral RPCh-RCh sin prescindir del análisis del papel de Estados Unidos en ella. Un elemento teórico para este objetivo lo hemos encontrado en la teoría de los complejos de seguridad regional de Barry Buzan y Ole Wæver.⁶ Estados Unidos es, desde esta perspectiva, un actor externo al complejo regional del que forman parte la RPCh y la RCh. La teoría aducida no es la más

⁵ Un ejemplo son las recurrentes fricciones por los nombres que la RCh utiliza en organismos internacionales que no requieren soberanía como Estado independiente.

⁶ “Los conceptos de penetración y superposición”, en Buzan & Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 49-59.

favorable a la justificación de la presencia estadounidense en la región en una lógica geográfica, pero hay lucidez en su énfasis de la naturaleza “global,” antes que verdaderamente regional, de las acciones de Washington.

Para el estudio de la cuestión del estrecho de Taiwán, la geopolítica conforme con George Modelski resulta muy útil. Este autor añade a la acepción común del término en cuanto a control y competencia por territorio entre los Estados la necesidad de un discurso innovador que justifique las acciones.⁷ La idea de “desorden” geopolítico propuesta por Colin Flint a propósito de las reflexiones de Modelski resulta pertinente al apreciar la multiplicidad de intereses y valores entre los distintos actores de los procesos estudiados, sean los gobiernos o sus poblaciones, particularmente en lo que respecta al proceso de resignificación de identidad en los ciudadanos de la RCh —un aspecto crucial en la evolución de la cuestión que nos ocupa.⁸

LOS PRIMEROS PASOS HACIA UNA RELACIÓN MENOS HOSTIL

Merece especial atención que la RPCh conservara una fuerza política no desdeñable en el ámbito internacional en las tres décadas anteriores a su apertura económica en 1979. Es decir, no obstante la confrontación militar con las dos superpotencias y las crisis de mando político representadas principalmente por el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural, el estallido de su primera bomba atómica, en 1964, y su incorporación a la ONU, en calidad de único representante de China, significaron un claro proceso de empoderamiento en los setenta.

En este contexto, se da uno de los triunfos históricos más importantes de la RPCh con relevancia para la cuestión del estrecho: el

⁷ Colin Flint, *Introduction to Geopolitics*, Nueva York, Routledge, 2006, p. 36.

⁸ *Idem*, p. 196.

reconocimiento por parte de Washington del “principio de una sola China” en febrero de 1972. Aunque tal adhesión en el fondo concordaba con la postura de la RPCh y la RCh en cuanto a sus reclamos de legitimidad exclusiva, fue manifestada durante las negociaciones secretas entre el presidente Richard Nixon y Zhou Enlai. Es decir, el principio fue introducido en un momento en que la RCh perdía peso específico en el sistema internacional. La viabilidad de una sola China se esbozaba como una posibilidad de reabsorción de Taiwán al territorio continental y no al revés. Es claro que Washington lo aceptó, a sabiendas de que un principio tan general podía también ser interpretado en beneficio de la preservación del *statu quo*, aunque implicara una renuncia formal a la posibilidad de independencia de Taiwán. La aceptación del principio quedaría plasmada en el Comunicado Conjunto sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas, de enero de 1979. Conforme Beijing fue ganando reconocimiento internacional, se fue haciendo más necesario que su enfoque sobre el asunto del estrecho se articulara en una visión política superior al ejercicio de la fuerza bruta, cuya muestra más inmediata fueron las crisis de 1954 y 1958. El mensaje de año nuevo en 1979 de la RPCh a “los compatriotas en Taiwán” anunció el fin de los bombardeos y la invitación al diálogo político. También proponía tres vínculos: comercio directo, servicio postal y transporte. En abril del mismo año fue firmada el Acta de Relaciones de Taiwán entre Estados Unidos y la RCh. La superpotencia americana buscaba equilibrar los compromisos alcanzados con antelación con la RPCh en el Comunicado Conjunto de enero de ese año (y de los subsecuentes, en perspectiva histórica), de tal suerte que la política estadounidense se mostrase imparcial en la región.⁹ De particular relevancia son las disposiciones en el documento sobre el debido tratamiento a la RCh como a cualquier otra “entidad”:

⁹ Su Chi, *Taiwan's Relations with Mainland China. A Tail Wagging Two Dogs*. Routledge, Londres y Nueva York, Taylor & Francis, 2009, p. 224.

[...] donde sea que las leyes de Estados Unidos refieran o se relacionen con otros países, naciones, estados, gobiernos o entidades similares, dichos términos deben incluir y dichas leyes habrán de aplicarse a Taiwán.¹⁰

En este mismo tenor, fueron publicadas las Seis Garantías para Taipéi en julio de 1982, documento que además de afirmar la continuidad en la venta de armas a la RCh aseguraba que Estados Unidos no actuaría como conciliador. Esta lógica corresponde a la necesidad de un discurso que legitime su presencia y su hegemonía.

El mandato de Chiang Ching-kuo en la RCh, tanto en su fase de primer ministro (1972-1978) como en la de primer presidente electo (1978-1988), se caracterizó por una apertura política paulatina motivada por el debilitamiento de la posición internacional de la RCh desde los setenta y por la conformación interna del movimiento civil *Dangwai* (“Fuera del Partido”), entre otras causas.¹¹ Dos momentos en 1987 reflejan con claridad la relajación de las tensiones con la RPCh: el fin de la ley marcial en julio y la concesión de permisos a ciudadanos taiwaneses para visitar a sus parientes en China continental. Aunque los roces militares y diplomáticos continuaron, empezaron contactos económicos y civiles.¹² De hecho, el comercio había mostrado una compenetración creciente desde 1985.¹³ Entre 1987 y

¹⁰ “Taiwan-US Relations”, Cultural Representative Office in the U.S., 30 de marzo de 2012 [www.taiwanembassy.org/US/ct.asp?xItem=266456&CtNode=2297&mp=12&xp1=12]. La mención de diversos términos (país, etc.) es una ambigüedad muy oportuna.

¹¹ El movimiento demandaba democracia en la RCh desde 1975. Condujo al conocido “incidente de Kaohsiung”. Sobre la presión internacional, Bruce Gilley, “Comparing and Rethinking Political Change in China and Taiwan”, p. 4, en The Freeman Spogli Institute for International Studies at Stanford University, p. 4 [<http://iis-db.stanford.edu/evnts/5519/BruceGilley-1-PDF.pdf>].

¹² Su, *op. cit.*, pp. 1-2.

¹³ Chen-yuan Tung, “Trade Relations between Taiwan and China”, en Jing Luo (ed.), *China Today: An Encyclopedia of Life in the People's Republic*, Westport, Greenwood Press, 2005, pp. 625-628.

1993, los hombres de negocios de Taiwán gozaron de una política de atracción de inversiones en el sur de China.¹⁴

Funcionarios de la RPCh y la RCh tuvieron negociaciones secretas durante los noventa. El gobierno de la isla no podía ignorar el empoderamiento político y económico de China y debía involucrarse en el diálogo político para plantear sus propios términos en una posible reunificación. En noviembre de 1990 y diciembre de 1991 fueron creadas, respectivamente, la Fundación para el Intercambio en el Estrecho (SEF por sus siglas en inglés) en la RCh y la Asociación para las Relaciones en el Estrecho de Taiwán (ARATS por sus siglas en inglés) en la RPCh. Ambas son organizaciones (la primera sin carácter oficial) para el manejo de asuntos técnicos y de negocios. También en 1991 la RCh creó el Consejo de Asuntos de China Continental (MAC por sus siglas en inglés), un órgano ejecutivo encargado de implementar políticas relativas a la RPCh.

La primera mitad de la década de 1990, caracterizada por la intensificación de relaciones comerciales entre ambos lados del estrecho, fue el entorno en que los medios taiwaneses introdujeron un concepto que sería adoptado por la élite política de la RCh, “respectivas interpretaciones de una China”.¹⁵ La idea quedaría plasmada en el documento del 1º de agosto de 1992 titulado “Taiwán sobre el significado de una sola China”. Este principio habría de ser un sustento importante para el mantenimiento del *statu quo*. Su Qi considera que permite la búsqueda de consensos entre ambos gobiernos.

¹⁴ Chun-yi Lee, “Between Dependency and Autonomy – Taiwanese Entrepreneurs and Local Chinese Governments”, en *Journal of Current Chinese Affairs*, 2010, vol. 39, núm. 1, p. 51.

¹⁵ La RPCh era para 1993 el tercer socio comercial más importante de la RCh. Tung, *op. cit.*

DOS CHINAS COMO POSIBILIDAD POLÍTICA

En marzo de 1991, el entonces presidente Lee Teng-hui proclamó el fin del “Periodo de movilización para la supresión de la rebelión comunista”. Al año siguiente, en mayo, fue modificada la Constitución de la RCh para permitir la elección directa del presidente. El primero de estos sucesos ratificó la renuncia práctica de los líderes taiwaneses a recuperar el control de China continental —el antecedente es el comunicado conjunto con Estados Unidos de 1958. El segundo evento fue, a la vez, un avance democrático y un ejercicio político audaz, pues implicaba mayor legitimación internacional para Taiwán como entidad política. Los hechos mencionados evidencian que sectores del GMD promovían de forma muy paulatina y mesurada la emancipación política. El libro blanco de la RCh sobre las Relaciones en el Estrecho está inspirado en la idea de una definición de una soberanía que recaer en una entidad política y no necesariamente en un país. Las siguientes líneas de un libro blanco de julio de 1994 son una buena muestra de un malabarismo terminológico que buscaba avanzar siempre un poco más allá de los cauces marcados por la negociación bilateral con Beijing:

Es un hecho histórico incontrovertible que la RCh siempre ha sido un Estado independiente y soberano en la comunidad internacional desde su fundación en 1912. Sin embargo, las relaciones entre los dos lados del estrecho de Taiwán no son entre dos países separados, tampoco son de naturaleza puramente doméstica. Para asegurar que las relaciones en el estrecho se desarrollen a través de una interacción benigna, el gobierno de la RCh ha formulado el concepto de “entidad política” como base de la interacción entre ambos lados. El término “entidad política” tiene un significado extenso, puede referir a un país, un gobierno o a una organización política.¹⁶

¹⁶ “Taiwan’s White Paper on Cross-Strait Relations”, 5 de Julio de 1994 [http://csis.org/files/media/isis/programs/taiwan/timeline/sums/timeline_docs/CSI_19940705.html].

Este escenario de deterioro relativo de la fluidez de la relación es compatible con las investigaciones de Chun-yi Lee, quien afirma que entre 1994 y 1999, la RPCh comenzó a considerar más a los empresarios taiwaneses como agentes favorables de su causa, por lo que el gobierno central giró instrucciones a las autoridades locales para atraer inversión desde Taiwán.¹⁷ Su Qi estima que Lee Teng-hui también estuvo dispuesto a poner a prueba los límites implícitos en la relación con la RPCh al final de su último mandato; tenía tras de sí una relación fortalecida durante años de diplomacia práctica.¹⁸

La visita de Lee Teng-hui a la Universidad de Cornell, su *alma mater*, el 7 de junio de 1995, fue el punto de ruptura en la fluidez de la relación entre ambos gobiernos. El recorrido no sólo resultaba humillante para Jiang Zemin, quien aún no había concretado visita oficial alguna en Estados Unidos, sino que se confirmaba en un tiempo de deterioro de las relaciones sino-estadounidenses por cuestiones de derechos humanos e incidentes militares recientes. La RPCh respondió con severidad discursiva y en los hechos a la confirmación de la visita. Los contactos entre ARATS y SEF fueron suspendidos en seguida.

El enfoque de la relación con Estados Unidos cambió, Beijing amplió sus puntos de contacto diplomático con la superpotencia (encuentros ministeriales y entre legisladores), pues había comprendido que, aunque fuera en el largo plazo, en su interacción con ella estaba la clave de la resolución de la disyuntiva en su favor.¹⁹ La carta secreta que Bill Clinton envió a Jiang Zemin comprometiendo el rechazo de Estados Unidos hacia tentativas independentistas en Taiwán fue fruto de este nuevo enfoque. De hecho, como bien indica Shirley A. Kan, este “rechazo” fue un paso más allá de la mera

¹⁷ Lee, *op. cit.*, p. 52.

¹⁸ Su, *op. cit.*, p. 34.

¹⁹ La definición teórica de Estados Unidos como un actor externo a la región del este de Asia no implica el soslayamiento de su importancia, sino el reconocimiento de sus intereses globales y de la sofisticada argumentación que precisa el gobierno de ese país para justificar sus acciones.

“ausencia de apoyo”.²⁰ La RPCh también adoptó una política más activa que además de evitar la independencia de Taiwán promovería la unificación.²¹

La dureza de Beijing se manifestó ante todo en el terreno político, pues la RPCh no adoptó medidas que pudieran dañar las crecientes relaciones comerciales y culturales en el estrecho. Sin embargo, la severidad demostrada en la crisis de 1995-1996, que llevó hasta pruebas de misiles por parte de la RPCh en el estrecho, dio argumentos a los sectores en la clase política en Taiwán con convicciones reivindicativas, que contaban con una creciente audiencia para su llamado a un distanciamiento paulatino de la RPCh en el ámbito político.

Estados Unidos ha sido un actor fundamental para disuadir a China de emprender un ataque sobre Taiwán, así como lo ha sido para desmotivar las tendencias independentistas en la RCh e incluso para impedir de manera tajante que incursionase en la élite nuclear en los ochenta —objetivo que fue retomado por Lee Teng-hui a partir de la crisis de 1995 y que también fue obstaculizado por Washington. De haberse concretado dicho proyecto, la influencia de Estados Unidos en la región se habría debilitado drásticamente.

Retomando el distanciamiento de China en la segunda mitad de los noventa, es pertinente resaltar el rechazo del gobierno de la RCh al esquema de “Un país, dos sistemas” promovido por la RPCh. En diciembre de 1996 la Conferencia Nacional Multipartidaria de Taiwán concluyó: “Taiwán no es parte de la ‘República Popular China’ y el gobierno de la RCh se niega a manejar el asunto del estrecho bajo el esquema de ‘un país, dos sistemas’.”²²

²⁰ Shirley A. Kan, “China/Taiwan: Evolution of the ‘One China’ Policy – Key Statement from Washington, Beijing, and Taipei”, Congressional Research Service, 26 de agosto de 2013, pp. 10-11 [<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>].

²¹ Su, *op. cit.*, pp. 39-42, 46-47.

²² Shirley A. Kan, “China/Taiwan: Evolution of the ‘One China’ Policy – Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei”, 3 de junio de 2011 [www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl30341.pdf].

La promoción del “principio de una sola China”, si bien entraña una causalidad histórica y un sustento legal en las constituciones de ambas entidades, se fue convirtiendo en un proyecto de la RPCh conforme ese país fue ganando prominencia internacional desde los setenta y en la medida en que Taipéi fue renunciando a la reconquista del territorio continental. Las siguientes líneas representan una negación parcial de ese principio por parte de los líderes taiwaneses al enfatizar su carácter de proyecto futuro.

China está dividida, justo como lo estuvieron Alemania y Vietnam en el pasado y como Corea lo está hoy. Por consiguiente, no hay actualmente “una China”. Tenemos esperanza por alcanzar este desenlace en el futuro, pero en el presente es inexistente.²³

En julio de 1999 fue introducida la “teoría de los dos Estados”, un proyecto financiado con discreción, mediante una partida presupuestal extraída de remanentes anuales,²⁴ cuyo objetivo era fortalecer la posición de Taiwán como nación soberana. Su Qi refiere que hubo un esfuerzo de consulta internacional con expertos en derecho y ciencia política en Europa y Estados Unidos. La teoría constituye una negación de los vínculos históricos entre la RCh y la RPCh (mediante la renuncia cabal a la tentativa de gobernar China continental) y funda su sentido de soberanía en el control práctico ejercido sobre su territorio. En lo jurídico apela a la situación de “indefinición” de la cuestión del estrecho.²⁵ Definir a la RCh como “Estado” y no sólo como “entidad política” significaba adelantar en la emancipación de Taiwán.

²³ Lee Teng-hui, “U.S. Can’t Ignore Taiwan,” *Wall Street Journal*, 3 de agosto de 1998.

²⁴ Yan Li, “Lee Teng-hui Misappropriates Funds to Plot ‘Two-States Theory’”, *People’s Daily Online*, 21 de marzo de 2002 [http://english.people.com.cn/200203/21/eng20020321_92538.shtml].

²⁵ Su Qi, *op. cit.*, pp. 58-61.

Desde nuestra reforma constitucional en 1991, designamos los vínculos en el estrecho como entre nación y nación o al menos como vínculos especiales entre Estado y Estado antes que de orden interno en “una sola China” entre un gobierno legítimo y un grupo rebelde o entre gobiernos central y local.²⁶

Sorprende en la teoría el rechazo a los contactos entre Taiwán y China continental, sobre todo porque la intensificación de relaciones fue el ambiente propicio para la implementación de cambios constitucionales que dieron mayor poder a la figura presidencial en términos de manejo presupuestal. La teoría fue el sustento de la campaña de desprestigio en contra de los Lineamientos Nacionales de Unificación. Sin embargo, no había condiciones propicias para elevar a rango constitucional las premisas de la teoría. La oposición inmediata más significativa vino desde el propio GMD; en el exterior Estados Unidos mostró una completa desaprobación. Beijing, además, adoptaría un sentido de urgencia sobre la cuestión que hasta hoy mantiene.

Que Lee Teng-hui se hubiera enfrascado en un cambio de rumbo de implicaciones tan serias sugiere la racionalidad de reducir el margen de acción de su sucesor respecto a dar marcha atrás. La reacción de Beijing fue paradójicamente un elemento importante para el ascenso al poder del Partido Democrático Progresista (PDP), fundado con una ideología independentista. Un mes después de las elecciones, Lee Teng-hui reformó la Constitución por sexta ocasión aumentando las atribuciones del presidente en materia de seguridad y en su relación con la Asamblea Nacional.

²⁶ “MAC Chairman Su Chi at July 12, 1999 Press Conference”, *Taipei Speaks Up: Special State-to-State Relationship, Republic of China's Policy Documents*, Mainland Affairs Council, Executive Yuan, Republic of China, agosto de 1999, en Kan, *op. cit.*

EL PDP EN EL PODER, DOS CHINAS COMO OBJETIVO PRIMORDIAL

Chen Shui-bian entró en funciones como nuevo presidente de la RCh en mayo de 2000. Primero se mostró cauto en su política exterior al difundir cuatro negativas (no al impulso de la independencia, no al cambio de nombre nacional, no a la promoción de la relación Estado-Estado, no a referendos sobre soberanía). Sin embargo, en la práctica y de manera subrepticia, es decir sin procurar consensos dentro de su partido ni con el resto de las fuerzas políticas en Taiwán, dio muestra paulatina de una postura totalmente contraria a favorecer los intercambios de todo tipo con China. La gran mayoría de puestos importantes fueron ocupados por funcionarios proindependentistas, es decir, el presidente se inclinó desde un inicio por el ala más radical de su partido haciendo a un lado a los moderados.²⁷

Es muy interesante apreciar que la dependencia económica de la RCh con respecto a la RPCh era ya para 2000 tan importante que sin las exportaciones a China el comercio exterior de Taiwán arrojaría un balance negativo.²⁸ La atracción de inversión taiwanesa a la RPCh se volvió una clara estrategia de Beijing, y el acceso de empresarios taiwaneses a funcionarios locales en China continental operaba con facilidad.²⁹ Hubo intensificación no sólo en intercambios económicos, sino también culturales; sin embargo, la relativa fluidez en dichos rubros coexistió con el distanciamiento entre los gobiernos de ambos lados del estrecho.³⁰ El deterioro político fue poniendo de manifiesto que la administración del PDP tenía como objetivo primario la independencia; los fines económicos fueron relegados. Es casi seguro que confiaban en que la promoción de una identidad nacional soberana e independiente permitiría superar las consecuencias políticas de su alejamiento de la racionalidad económica.

²⁷ Su, *op. cit.*, pp. 119-137.

²⁸ *Ibid.*, p. 166.

²⁹ Lee, *op. cit.*, p. 57.

³⁰ Su, *op. cit.*, p. 176.

El tono medido del inicio de la primera administración de Chen (2000-2004) se refleja en el diseño de la Red de Seguridad Nacional, cuyo objetivo explícito era controlar los intercambios con China continental. En la práctica fue pensada para limitar al máximo tales movimientos.³¹ También es apreciable que Chen trató de expandir progresivamente los límites de la acción política en el asunto de la independencia, como es el caso de la agilización del referendo como instrumento de legitimación de las acciones del poder ejecutivo y la tentativa (fallida) de generar una nueva constitución a partir de tal instrumento. Otro momento en que hubo voluntad de superar esquemas ya establecidos fue el deseo (también frustrado) del propio Chen de acudir al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico 2001, en Shanghái. No puede pasarse por alto que Estados Unidos, además, había dado un sensible viraje a su relación con China como su aliada potencial contra el terrorismo tras los ataques al WTC en septiembre de ese año. Dos años después, además, la RPCh registraba doble dígito en su índice anual de crecimiento del PIB.³²

La aparición del SARS en Taiwán, en marzo de 2003, dio al gobierno de Chen la oportunidad de intensificar el cabildeo, iniciado en 1997, por su reiteradamente negada participación en la Organización Mundial de la Salud (OMS). Resultados había desde 1999, con la emisión de proyectos de ley del Congreso de Estados Unidos en favor de la promoción de la admisión de la RCh como observador en la organización. El primer logro significativo del gobierno de Chen a este respecto fue que dentro de la iniciativa de 2004 fueron definidas las atribuciones del Departamento de Estado para llevar a cabo tal propósito.³³ A favor de la RCh operaba el hecho objetivo de que la ausencia de Taiwán constituía un punto vulnerable en la cooperación

³¹ *Ibid.*, p. 181.

³² Banco Mundial, "GDP Growth (Annual %)" [<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=1>].

³³ Charles Snyder, "US Committee Pushes WHO Bid", *Taipei Times*, 2 de abril de 2004 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2004/04/02/2003116329].

para la prevención pandémica de la OMS. La presión internacional que resultó del deficiente manejo inicial de la crisis epidémica en China hizo que Beijing buscara redefinir de una forma más afirmativa los mecanismos de cooperación técnica entre la OMS y la RCh. Si esta cooperación parecía inminente en el mediano plazo, resultaba mejor que los mecanismos fueran definidos conforme con sus intereses. Este esfuerzo se concretó mediante el memorando de entendimiento que firmó con la OMS, en mayo de 2005. El documento consiguió reducir la eficacia del cabildeo taiwanés en la materia.

El cabildeo en Estados Unidos es sin duda la estrategia más importante que tiene la élite taiwanesa para buscar hacer contrapeso a la influencia china. Sin embargo, la relación con la superpotencia expresa aspectos negativos de interés que le son inherentes. La venta de armas a la RCh, conforme lo dispuesto por el Acta de Relaciones con Taiwán de 1979, ha sido vista por distintas administraciones en la RCh como un vínculo económico con Estados Unidos, un “bono de interés” que fortalece las expectativas de acudir en defensa de la isla en caso de ataque por parte de la RPCh (curiosamente, incluso en este rubro Chen se mostró vacilante). Los tres actores gubernamentales fundamentales en el estrecho son conscientes de que el supuesto balance militar entre la RPCh y la RCh no ha de alcanzarse con los mecanismos actuales de transferencia de armas de Estados Unidos a Taiwán, pues el principio que rige dicha procuración es el establecimiento de una primera línea autónoma de defensa efectiva de aproximadamente dos semanas.

La limitación mencionada ha dado pie a que en la práctica sean provistos modelos cuyas refacciones a veces están descontinuadas. La RCh ha optado en la medida de lo posible por una cierta diversificación en su cartera de proveedores, siendo Francia una fuente destacada —aunque muy inferior en importancia respecto a Estados Unidos.³⁴

³⁴ Diversos escándalos de corrupción y de mala coordinación técnica entre franceses y taiwaneses han empañado la cooperación estratégica civil y militar. Jens

También ha habido esfuerzos para crear una red de fabricantes de refacciones con base en la bien conocida capacidad local para la producción de máquinas ligeras y sus componentes. Se han definido esquemas de apertura sucesiva a los sectores privados mediante licitaciones.³⁵ Los resultados de este esfuerzo han sido puestos en duda debido a algunos accidentes de aeronaves militares atribuidos a refacciones obsoletas y funcionamiento errático de motores.³⁶

La política no declarada de restricción a los contactos con la RPCh por el gobierno de Chen afectó procedimientos administrativos relativos a negociaciones entre organismos no gubernamentales de ambos lados, al turismo y a las inversiones desde China continental.³⁷ Aquí cabe destacar la impertinencia que el aumento de tensiones en el estrecho representaba para Estados Unidos, cuyo gobierno estaba deseoso de ganar apoyo chino para su guerra contra Irak (2001).

La administración de Chen tuvo mayor ocasión para impulsar su proyecto de reivindicación durante 2004 porque la RPCh se refrenó durante las elecciones presidenciales —en los comicios anteriores su intervención había inclinado la balanza en favor del PDP.³⁸ Chen llevó al extremo la paciencia del gobierno de Estados Unidos con el impulso de un referendo que muy probablemente avanzaría en el asunto de la independencia y por lo tanto podría haber conducido a una confrontación directa con China. La presión estadounidense finalmente haría que el contenido del referendo fuera políticamente inocuo, pero entrañaba el dilema de consideraciones geopolíticas que se imponían sobre

Kastner, “French Snub Costs Taiwan Military”, *Asia Times*, 10 de junio de 2010 [www.atimes.com/atimes/China/LF10Ad02.html].

³⁵ “Defense Industry”, *GlobalSecurity.org* [www.globalsecurity.org/military/world/taiwan/industry.htm].

³⁶ Aaron Hsu, “Two ROC Air Force Aircraft Crash in Yilan”, 14 de septiembre de 2011 [<http://taiwantoday.tw/ct.asp?xItem=175903&ctNode=413>].

³⁷ Su, *op. cit.*, pp. 186-187, 194-196.

³⁸ *Ibid.*, pp. 214-215.

principios políticos, pues todas las acciones de la RCh eran formuladas conforme a los principios de su vida democrática.

El episodio, como otros momentos de crisis en el estrecho, dejó ver que el ejercicio democrático dentro de la isla, desde la perspectiva de la RPCh, debía estar acotado al eje entre la continuidad del *statu quo* y la reunificación. En el discurso, China ha asociado la voluntad política de los taiwaneses con su idea de unificación, como se aprecia en el segundo inciso de la Guía de Cuatro Puntos emitida por Hu Jintao en marzo de 2005: “Nunca se modificará el principio de tener esperanza en el pueblo de Taiwán” (de manera implícita quedaba claro que no había confianza en su gobierno). En ese mismo mes la Asamblea Nacional de China aprobó la Ley Antisecesión, que legitimaba el uso de la fuerza en caso de una declaración unilateral de independencia por parte de Taiwán.³⁹

Chen Sui-bian consiguió la reelección en marzo de 2004 en un ambiente enrarecido por un atentado en su contra que, por diversas circunstancias, ha levantado sospechas de haber sido planeado para promover empatía con el mandatario y asegurar su segundo periodo. Antes de tomar posesión, la RPCh publicó un comunicado en el que señalaba la inamovilidad de su postura sobre el “principio de una sola China” y las consecuencias de su transgresión. El documento también expresó la voluntad de Beijing para promover intercambios de diverso orden.⁴⁰

Al inicio de su segundo periodo, Chen anunció el objetivo de ganar la mayoría en la legislatura y crear una constitución que “rompiera con China y ganara la independencia”.⁴¹ Estados Unidos mostraría su desacuerdo en diversas ocasiones, siendo las declaraciones

³⁹ “Full Text of Anti-Secession Law”, *People’s Daily Online* [http://english.peopledaily.com.cn/200503/14/eng20050314_176746.html].

⁴⁰ Le Consulat Général de Chine à Strasbourg, “Taiwan Affairs Office Issues Statement on Current Cross-Straits Relations” [www.consulatchine-strasbourg.org/fra/ztlm/Taiwan/t146694.htm].

⁴¹ Su, *op. cit.*, p. 250.

de Richard Armitage, subsecretario de Estado, acerca de la obligación de “disuadir, no de defender” a Taiwán, las más significativas para moderar el ímpetu del gobierno de la RCh. Los resultados de las elecciones legislativas de 2004 indicaron el desgaste del PDP en el ejercicio del poder. Hacia 2007, las preferencias por la intensificación de intercambios con China habían llegado a 90% en algunas encuestas.⁴² En 2005, además, comenzaron reuniones importantes entre líderes del GMD y de la RPCh.

LA PARADOJA ECONÓMICA

No obstante las barreras administrativas impuestas el gobierno de Chen Shui-bian, los niveles de intercambio comercial en el estrecho mantuvieron una tendencia de crecimiento en términos absolutos entre 2002 y 2007. La relación comercial ha estado marcada por un balance favorable a la RCh. Esta situación es lógica por la complementariedad de ambas economías (Taiwán como proveedor de componentes de bienes cuyo armado final tiene lugar en China) y por el gran número de restricciones que Taiwán ha decretado sobre productos chinos. A su vez, la economía de la RCh tiene una fuerte dependencia de sus exportaciones hacia la RPCh.

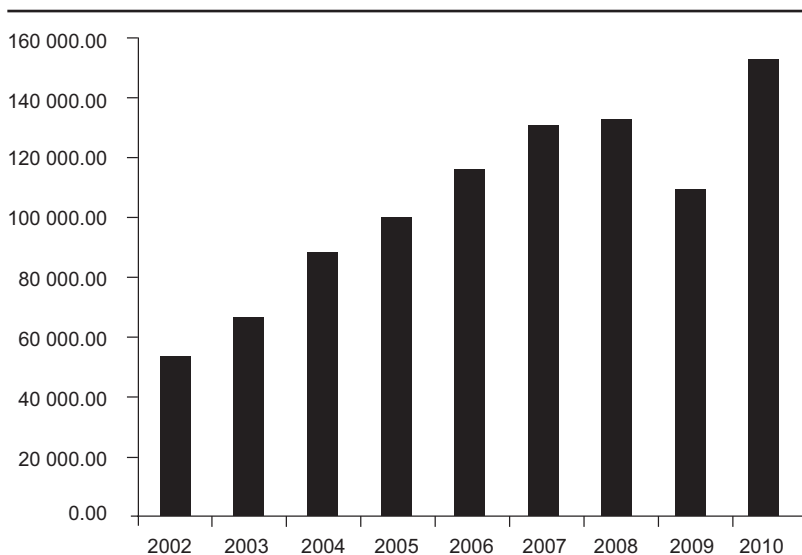
La penetración ha sido profunda. En 2005 China llegó a ser la segunda fuente de importaciones de Taiwán, sólo después de Japón.⁴³ En la RPCh, el mismo año, la inversión taiwanesa comenzó a perder las ventajas administrativas que había gozado en años anteriores (en impuestos, principalmente) por el aumento de la competencia con empresarios locales.⁴⁴ No obstante tales circunstancias, hubo

⁴² Chu Yun-han, “Rapprochement in the Taiwan Strait: Opportunities and Challenges for Taipei”, en *East Asian Policy*, vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 2009, p. 79 [http://www.eai.nus.edu.sg/Vol1No4_Chunhan.pdf].

⁴³ “Taiwan Economy 2012”, actualizada el 21 de febrero [www.theodora.com/wfbcurent/taiwan/taiwan_economy.html].

⁴⁴ Lee, *op. cit.*, p. 61.

GRÁFICA 1
Comercio total bilateral RCh-RPCh, 2002-2010
en millones de dólares (mmd)



NOTA: en las cifras de la RPCh se contabiliza a Hong Kong.

FUENTE: “The Bilateral Trade Between Taiwan and Mainland China”, abril de 2011 [www.moea.gov.tw].

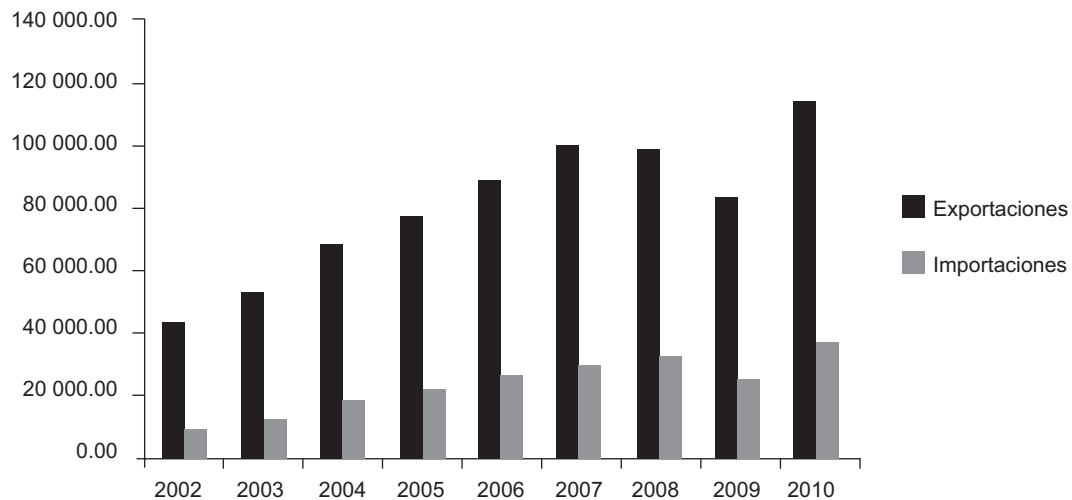
creciente transferencia de operaciones por empresas taiwanesas debido al aumento en los impuestos a las utilidades en la RCh.⁴⁵

Fuentes de la RCh corroboran que entre 2005 y 2007 hubo menor dinamismo de la economía (sin contar la crisis de 2008-2009).

El pesimismo de los empresarios tiene cierto fundamento. Chu Wan-wen ha señalado un aspecto crucial en la acentuación de la dependencia con respecto a la RPCh. El sector de servicios tardó en abrirse al exterior, por lo que su vulnerabilidad, que tanto preocupa

⁴⁵ Chu, *op. cit.*

GRÁFICA 2
Exportaciones e importaciones de la RCh con la RPCh, 2002-2010
(mdd)



NOTA: en las cifras de la RPCh se contabiliza a Hong Kong.

FUENTE: "The Bilateral Trade Between Taiwan and Mainland China", abril de 2011 [www.moea.gov.tw].

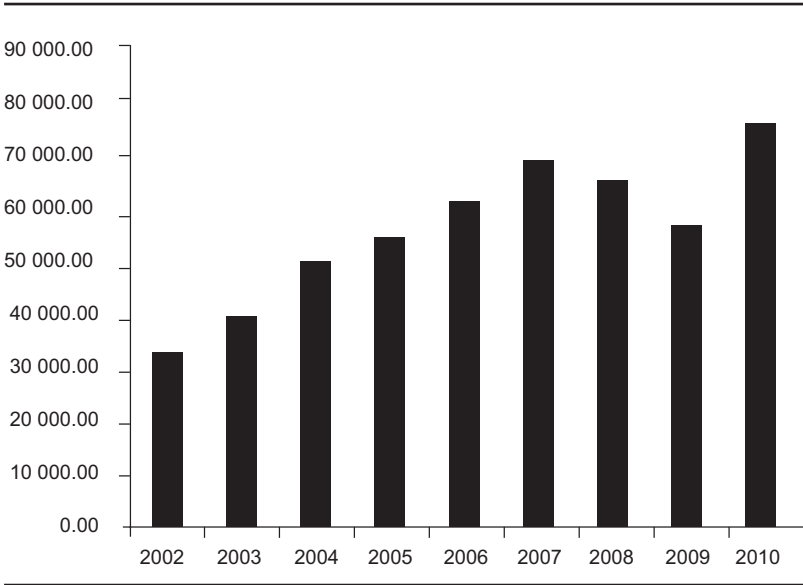
CUADRO 1
Crecimiento porcentual anual PIB de RCh

<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
5.5	6.3	-2.2	3.5	3.2	6	4	4.6	5.7	0.1	-1.9	10.8

NOTA: ajustado a la inflación.

FUENTE: [www.indexmundi.com].

GRÁFICA 3
Balance comercial RCh-RPCh 2002-2010
(mdd)



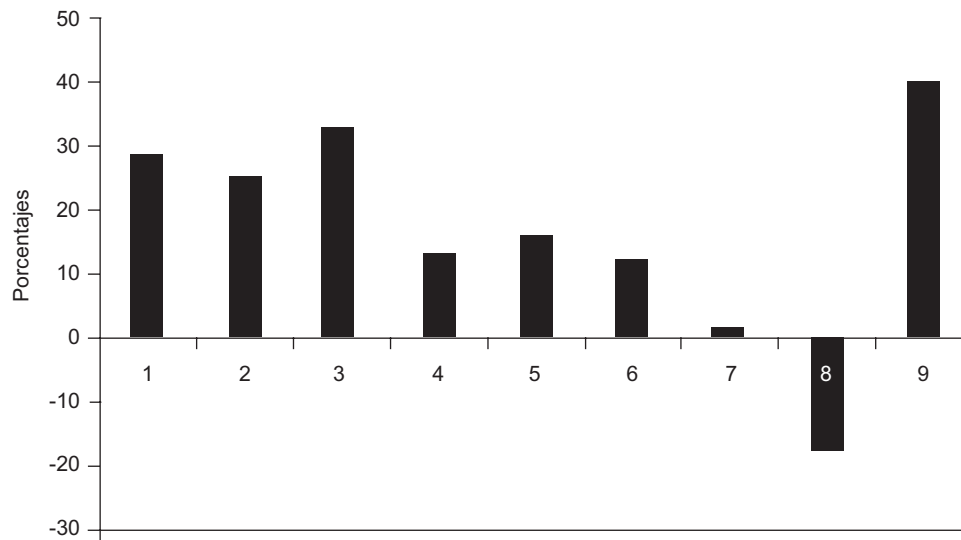
NOTA: las cifras de la RPCh incluyen a Hong Kong.

FUENTE: “The Bilateral Trade Between Taiwan and Mainland China”, abril de 2011 [www.moea.gov.tw].

hoy, tiene ya un carácter estructural. Las exportaciones hacia China, en opinión de este especialista, no han hecho sino disimular la gravedad del problema.⁴⁶

⁴⁶ Sung Chinmei, “Taiwan Jobs Sucked to China by Failure to Mimic Singapore Economic Model”, *Bloomberg News*, 4 de julio de 2011 [www.bloomberg.com/news/2011-07-03/taiwan-jobs-sucked-to-china-by-failure-to-mimic-singapore-economic-model.html].

GRÁFICA 4
Crecimiento anual del comercio bilateral RCh-RPCh, 2002-2010
(%)



NOTA: en las cifras de la RPCh se incluyen las de Hong Kong.

FUENTE: "The Bilateral Trade Between Taiwan and Mainland China", abril de 2011 [www.moea.gov.tw].

EL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA

Ya ha sido expuesta la dependencia creciente de la economía de la RCh a las exportaciones destinadas a China. Esta tendencia se hace más profunda conforme Taiwán ha sido relegado en la integración de organismos regionales de cooperación económica —es el caso del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica promovido por Estados Unidos—. La RCh no puede participar porque requiere la aprobación de todos los miembros y la presión China es muy poderosa.⁴⁷ Acuerdos bilaterales de actores en la región también representan un factor de desventaja para Taiwán. Corea del Sur, su gran competidor por paralelismo de estructura económica, ha firmado nueve acuerdos comerciales, y además Seúl ha iniciado pláticas con China y Japón.⁴⁸

El 29 de junio de 2010 fue firmado el Acuerdo Marco de Cooperación Económica (ECFA, por sus siglas en inglés), un instrumento preferencial de negociación por fases que entró en aplicación en septiembre de dicho año. El acuerdo en cierta forma sigue el principio de las pláticas entre ARATS y SEF, pues aborda artículos preferentes para las primeras negociaciones. Los beneficios son por ello graduales y limitados, si bien en 2010 se observó un crecimiento importante del comercio exterior (ver tablas y cuadros).⁴⁹ En materia de inversión extranjera, el ECFA no ha tenido un efecto favorable.⁵⁰

A pesar de sus limitaciones, es el medio más efectivo con que cuenta la RCh para impulsar su comercio exterior, situación que ex-

⁴⁷ Honigmann Hong, “Taiwan Exclusion to Last a While”, *Taipei Times*, 25 de noviembre de 2010 [www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2010/11/25/2003489357/2].

⁴⁸ Chen-yuan Tung, “Free Trade Relies on Equal Partners”, *Taipei Times*, 22 de mayo de 2012 [www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2012/05/22/2003533411].

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Chen-yuan Tung, “Economic Policy Requires Focus”, *Taipei Times*, 5 de julio de 2012 [www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2012/07/05/2003536982].

pone la incertidumbre de la economía taiwanesa. El aspecto más costoso es político, pues acelera la dependencia de Taiwán hacia sus intercambios con la RPCh. Ma se ha visto impelido a expresar constantemente que las negociaciones son una cuestión meramente económica y que él se apega a su compromiso de no discutir la unificación durante su administración.

Existen dudas sobre la postura de Beijing respecto a las acciones que pueda tomar la RCh para establecer acuerdos con otros países. Por lo pronto, ya se han dado reuniones para un acuerdo entre Singapur y Taiwán, si bien algunos académicos consideran que no habría sido posible sin la aprobación tácita de China, o incluso que las negociaciones habrían sido facilitadas como una prueba tendiente hacia la paulatina y controlada cooperación económica de la RCh en la región.⁵¹ La ciudad-Estado es un aliado confiable de la RPCh, que se prevé no permitirá un manejo político del acuerdo.⁵² El presidente Ma ha declarado que signar el ECFA evitaría que China se opusiera a la firma de acuerdos con otros países. El que se pactó con Singapur, cuyas discusiones avanzan con fluidez, tiene más relevancia política que económica, pues es prácticamente una ciudad-Estado libre de aranceles.

Hay un nutrido debate sobre las implicaciones del ECFA para Taiwán, pues finalmente atañen al futuro de la situación en el estrecho. Hay consenso en que el fortalecimiento de las relaciones es inevitable, pero hay incertidumbre respecto a las consecuencias que una mayor compenetración con China traería para el mercado laboral.⁵³ Tu Jenn-hwa, a propósito de la discusión sobre excesivas expectativas en el acuerdo, ha hecho una crítica profunda al proteccionismo, al cual ve como un incentivo para la falta de competitividad. El aca-

⁵¹ Jens Kastner, "Taiwan Steps Up FTA Race", *China Business*, 26 de mayo de 2011 [www.atimes.com/atimes/China_Business/ME26Cb01.html].

⁵² *Idem.*

⁵³ *Idem.*

démico señala las presiones de grupos empresariales para el sostenimiento de esta política.⁵⁴

Por el tiempo en que el ECFA fue firmado, Estados Unidos expresó su beneplácito por el mejoramiento en las relaciones en el estrecho a la vez que reafirmó su compromiso con la defensa de Taiwán y la necesidad de mejorar los contactos militares con China.⁵⁵

EL REGRESO DEL GMD Y LA REVALORACIÓN DEL ACERCAMIENTO

Las gráficas anteriores evidencian que el regreso del GMD al poder por el triunfo de Ma Ying-jeou se dio en un momento económico muy desfavorable. De hecho, en los primeros tres años de su gestión la inversión extranjera directa se mantuvo en un nivel bajo. El ámbito político sí era favorable, pues tres meses antes de las elecciones presidenciales de marzo de 2008, el partido había ganado la mayoría legislativa. Desde su toma de posesión en mayo, el nuevo presidente expresó su compromiso con el mantenimiento del *statu quo*. En junio fueron reiniciadas las negociaciones entre ARATS y SEF.

Ese año entró en marcha la reforma laboral de la RPCh que aumentó los montos salariales.⁵⁶ El escenario de crisis global que tan agudamente afectaba las economías estadounidense y europeas hacía de la RPCh, no obstante las nuevas disposiciones laborales, el destino más redituable de la inversión taiwanesa. China continental además se configuraba ya como una fuente de inversión y de turismo.⁵⁷ La fluidez de la relación se tradujo en menor presión internacional de

⁵⁴ Jenn-hwa Tu, "Taiwan in the TPP Is Just a Mirage", *Taipei Times*, 3 de julio de 2012 [www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2012/07/03/2003536827]. El autor debe de referirse sobre todo al proteccionismo contra productos chinos.

⁵⁵ "U.S. Policy on Arms Sales Unchanged: Gates", en *China Post*, 8 de junio de 2010 [<http://www.chinapost.com.tw/taiwan/foreign-affairs/2010/06/08/259821/US-policy.htm>].

⁵⁶ Lee, *op. cit.*, p. 61.

⁵⁷ Chu, *op. cit.*, p. 80.

la RPCh contra la RCh, por ello no es tan aventurado estimar que el estrechamiento de lazos facilitó la concreción de logros políticos para Taiwán en el corto plazo.

Respecto al tema del estatus de observador en la Asamblea de la OMS que fue concedido en mayo de 2009 a Taiwán, fue posible sólo con la previa aprobación de Beijing.⁵⁸ Reconocer el peso decisivo de la RPCh en el proceso no debe impedir la ponderación de otros factores que también incidieron en él. Hubo un prolongado cabildeo taiwanés sobre el tema; Ma dio un giro innovador al tener como objetivo la Asamblea y no la Organización; China, además, tenía que responder ante la comunidad internacional por sus acciones en el tema de Taiwán como punto vulnerable de la estrategia de prevención pandémica; la presión era cada vez más elevada. Las negociaciones pudieron haber sido prolongadas pero no de manera indefinida. El resultado de este proceso tiene múltiples lecturas. La RCh accedió a un espacio para países soberanos y la RPCh controla su acceso. Hecho derivado de este asunto fue la designación de Centros para el Control de Enfermedades en Taiwán como puntos de contacto conforme a las Regulaciones Internacionales de Salud.

Un signo importante de la estrategia de la RPCh para propiciar el acercamiento con la RCh fue la realización del llamado “pacto diplomático” que suspendió la rivalidad por el reconocimiento. *Wikileaks* filtró, en agosto de 2011, información que evidenciaba la intención de romper relaciones con la RCh en favor de la RPCh por parte de países de América Latina (Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Panamá, Haití y Honduras). También se difundió evidencia de la “inquietud” de países en el Pacífico Sur sobre el mismo asunto (Kiribati, Islas Marshall, Nauru, Palau, Islas Salomón y Tuvalu).⁵⁹

⁵⁸ Jian Junbo, “A Healthy Turn for Taiwan-China Ties”, *Asia Times On Line*, 19 de mayo de 2009 [http://www.atimes.com/atimes/China/KE19Ad01.html].

⁵⁹ Hsiu-chuan Shih, “*Wikileaks*: Cables Detail Rocky Diplomatic Relations”, *Taipei Times*, 10 de septiembre de 2012 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2011/09/10/2003512928].

Si el pacto aludido no hubiera sido firmado, Taiwán estaría mucho más aislado hoy día.

Dada la complejidad de la situación en el estrecho — definida por el balance de poder entre la RPCh y Estados Unidos y por los límites a la acción política de la RCh marcados por ambos actores —, gobernar Taiwán es un compromiso que entraña enormes dificultades. Ma ha debido satisfacer las exigencias del electorado convencido por la opción del Guomindang y de los sectores más exigentes, aquellos que evalúan su desempeño conforme con cuestiones prácticas de la economía antes que por premisas políticas (los votantes “azul” o más al centro del espectro político).

La elevación de los impuestos a las utilidades ha despertado una fuerte oposición en algunos sectores de la sociedad taiwanesa.⁶⁰ Es común hoy día escuchar opiniones desfavorables sobre el presidente, a quien frecuentemente se le tiene por incapaz. Este deterioro en buena medida comenzó con la manera en que el gobierno hizo frente a las inundaciones en el área metropolitana de Taipéi en 2004. En el peor de los mundos posibles, Ma, a veces, es definido en Taiwán como un presidente cercano a los intereses de China, mientras un sector del liderazgo en Beijing considera que su voluntad de acercamiento es limitada y sólo procura beneficios para la RCh.⁶¹

La reelección de Ma Ying-jeou ha hecho que el PDP manifieste una posición más conciliadora con China, por ello reabrió su Departamento de Asuntos Chinos el 25 de julio de 2012. Para “salvar la

⁶⁰ Peter Enav, “Taiwan’s Ma Signals no China Change as Term Starts”, *AP*, 20 de mayo de 2012 [<http://bigstory.ap.org/content/taiwans-ma-signals-no-china-change-term-starts-0>].

⁶¹ Un ejemplo de estas opiniones está en Jerome F. Keating, “Ma Ying-jeou, the Puppet of Beijing”, en [<http://zen.sandiego.edu:8080/Jerome/1305029105>]. Sobre la perspectiva de China, Bonnie Glaser & Brittany Billingsley, “Taiwan’s 2012 Presidential Elections and Cross-Strait Relations. Implications for the United States. A Report of the CSIS Freeman Chair in China Studies”, Washington, Center for Strategic & International Studies, noviembre de 2011, p. 7 [http://csis.org/files/publication/111114_Glaser_Taiwan2012_WEB.pdf].

cara”, el liderazgo del partido ha matizado su propuesta de acercamiento con rasgos de “firmeza” respecto a su tradicional compromiso con la independencia de Taiwán. Este doble juego entre el discurso político y la intención subyacente está bien plasmado en una de las frases de una entrevista dada por el líder del partido, Su Tseng-chang: “Lo que ha cambiado en el PDP es la actitud y el enfoque sobre China, pero no renunciaremos a nuestras creencias y valores sobre un Taiwán como país independiente y soberano.”⁶²

La gravedad de las fricciones experimentadas durante la administración de Chen explica perfectamente la frialdad de Beijing acerca del nuevo enfoque del PDP, si bien no ha faltado la crítica en conversaciones no oficiales de líderes chinos sobre la falta de adhesión al “principio de una sola China” o a los 99 consensos por parte de la oposición taiwanesa. Las palabras de un funcionario de ese país, cuya identidad se mantiene en secreto, son muy elocuentes. Afirmó que China entiende el deseo del PDP de una mayor interacción, pero que “la tierra continental no tiene ningún sentido de urgencia”.⁶³ De cualquier manera, ya se han concretado visitas de funcionarios del partido desde hace algunos años.⁶⁴

Si bien la brecha de poder militar entre la RPCh y la RCh continúa ampliándose, la administración de Ma logró negociar que China realizara sus prácticas en aguas más lejanas a Taiwán y que algunos misiles de corto alcance dirigidos contra la isla fueran desmantelados.⁶⁵ En el ámbito exterior, Estados Unidos ha tendido a coincidir de

⁶² Jenny W. Hsu y Aries Poon, “Taiwan Opposition Leader Willing to Be ‘Flexible’”, *The Wall Street Journal*, 1º de agosto de 2012 [<http://online.wsj.com/article/SB10000872396390443687504577562264020633628.html>].

⁶³ “Mainland: Bottom Line Is Opposition to Taiwan Independence and Support for 1992 Consensus”, *Liberty Times*, 7 de agosto de 2012 [<http://www.kmt.org.tw/English/page.aspx?type=article&mnum=112&anum=11675>].

⁶⁴ Lawrence Chung, “DPP’s Stance Against Beijing Softening”, *South China Morning Post*, 16 de agosto de 2012 [tiananmenstremendousachievements.wordpress.com/2012/08/16/scmp-com-dpps-stance-against-beijing-softening/].

⁶⁵ Bonnie Glaser & Brittany Billingsley, “Taiwan’s 2012 Presidential Elections

manera formal en el principio rector sobre el estrecho promovido por la RPCh (“una sola China”). Sin embargo, como bien especulan algunos especialistas, en el terreno de los intereses nacionales, que pueden o no ser explícitos, difícilmente aceptaría Washington de manera pasiva la reunificación de China.

Muestra de que Estados Unidos no claudicará en la preservación de su influencia regional y de su estrategia de contención de la RPCh es el nuevo modelo de “embajada” que la Oficina de Operaciones de Edificios en el Extranjero (OBO por sus siglas en inglés) está desarrollando en la nueva oficina del Instituto Taiwán.⁶⁶ Los conceptos ambientalista y de innovación tecnológica embelesan los trabajos, pero lo más significativo es el tipo de funciones militares que dicho complejo podría desempeñar.⁶⁷ En 2004 fue firmado un contrato por 99 años a un costo de 11.6 millones de dólares para el

and Cross-Strait Relations. Implications for the United States. A Report of the CSIS Freeman Chair in China Studies”, Washington, Center for Strategic & International Studies, noviembre de 2011, p. 3 [http://csis.org/files/publication/111114_Glaser_Taiwan2012_WEB.pdf].

⁶⁶ La institución se llama Bureau of Overseas Buildings Operations. Sobre los lineamientos generales del concepto y el proyecto análogo en Laos, “United States Breaks Ground on New Embassy Compound in Laos”, Office of the Spokesperson, 18 de mayo de 2012 [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/05/190286.htm].

⁶⁷ El complejo albergará en un solo sitio todas las oficinas del instituto, el Centro Estadounidense de Cultura, la sección comercial, la Escuela de Lengua China y Estudios de área y la Oficina de Comercio Agrícola y cuarteles. Información detallada se encuentra en la página del Departamento de Estado. “Department of State 2012 Design-Build Contract for American Institute Taiwan (AIT) New Office Compound Phase 2”, y en el sitio de Federal Business Opportunities [www.fbo.gov/index?s=opportunity&mode=form&id=8ceae731c4ba80e28bbddb919dbe8308&tab=core&_cview=1].

Nótese, por ejemplo, que una de las instituciones que ha publicado información es la Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad (DSCA), dependencia del ejército. Es interesante que el gobierno de Taipéi no tenga jurisdicción en la supervisión de los trabajos. Yan-chih Mo, “Ensure safety at new AIT site: councilor”, *Taipei Times*, 9 de mayo de 2012 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2012/05/09/2003532365].

uso de suelo (el proyecto incluye 65 000 m² de construcción con un costo estimado de 170 millones de dólares).⁶⁸

CUESTIONES MILITARES EN LA RCh

Estatus e influencia

Poco se ha escrito sobre el estatus e influencia de los militares taiwaneses, específicamente sobre sus relaciones con otros poderes. La información disponible es escasa y resaltan las indagaciones periodísticas de casos de corrupción, pues exponen de manera paulatina las relaciones mencionadas. Diversos escándalos fueron denunciados desde 2008 en el marco de la campaña anticorrupción de la administración de Ma. Los casos, que involucran a 114 generales, son 48, y 27 funcionarios de distintos niveles fueron investigados en 2009.⁶⁹ En julio de 2012 fue procesado también el secretario general del Yuan Ejecutivo, Lin Yi-shih, por influir en promociones dentro del ejército y en la concesión de licitaciones.⁷⁰

Entre los privilegios importantes de los militares se encuentra el acceso a educación en el extranjero (fundamentalmente en Estados Unidos), si bien es un reducido número el que puede acceder a ella.

⁶⁸ Mo Yan-chih, “Hau promises to ensure quality of new AIT site”, *Taipei Times*, 4 de junio de 2011 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2011/06/04/2003504943]. Jenny W. Hsu, “AIT Head Dedicates Site for New US Compound”, *Taipei Times*, 23 de junio de 2009 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2009/06/23/2003446903].

⁶⁹ “Government Investigates 114 Military Generals for Corruption”, *China Post*, 9 de julio de 2009 [www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2009/07/09/215487/Government-invesitgates.htm]. Algunos generales fueron procesados por posible compra de rangos. Sobre corrupción en otras instituciones en la RCh, [www.intlhumanrights.com/CorruptionOfTaiwan.htm].

⁷⁰ “Taipei court approves detention of Lin Yi-shih”, *China.org*, 3 de julio de 2012 [www.china.org.cn/china/2012-07/03/content_25790600.htm].

Aparentemente, diversos factores dificultan la reincorporación laboral de estos egresados dentro del ejército, pero las habilidades adquiridas siempre son una ventaja para una mejor colocación en la vida civil (en una sociedad que concede un enorme valor a la educación formal).⁷¹

Razón para la falta de producción académica sobre el tema del estatus e influencia militar podría ser que la sociedad taiwanesa suele considerar que los militares guardan una fidelidad no partidista a sus autoridades civiles. Una investigación realizada por David Kuehn en 2008 corrobora que hay un control civil institucionalizado sobre los castrenses; que el enfoque en la defensa exterior ha acotado la intervención militar en asuntos internos —Estados Unidos ha favorecido además esta postura—; y que tras el proceso de apertura política, la cohesión entre los militares se fue debilitando y las autoridades civiles se fortalecieron (cambios de perspectiva generacional son importantes en esta cuestión).⁷²

El potencial de conflicto de la disyuntiva en el estrecho y la importancia de las relaciones con Estados Unidos sobre el rubro han hecho que los militares tengan un lugar destacado en la sociedad taiwanesa. Considérese su impulso en el desarrollo inicial de la industria electrónica por motivaciones militares.⁷³ Debe tenerse en cuenta la enorme proporción del presupuesto destinada a adquisiciones militares. Con una economía valuada en 736 millones de dólares en 2011, la RCh gasta más que Estados Unidos por protección de

⁷¹ Un trabajo importante sobre este tema es la tesis de maestría de David George Vernal, “Overseas Education for Taiwanese Military Officers: Policy, Practices and Effects”, National Chengchi University, clasificación 3.3169502.

⁷² David Kuehn, “Democratization and Civilian Control of the Military in Taiwan”, *Democratization*, vol. 15, núm. 5, 11 de noviembre de 2008, pp. 870-890 [www.ssrnetwork.net/document_library/detail/4447/democratization-and-civilian-control-of-the-military-in-Taiwan].

⁷³ Lisa Reynolds Wolfe, “Cold War Taiwan’s Military-Industrial Complex”, *The Cold War*, 6 de febrero de 2012 [www.coldwarstudies.com/2012/02/06/cold-war-Taiwans-military-industrial-complex/].

cada kilómetro cuadrado de su territorio.⁷⁴ Es claro que el mantenimiento del sentido de urgencia militar favorece las fuerzas armadas, lo cual se verifica en las declaraciones emitidas por el Ministerio de Defensa, que entre otras cuestiones alude a los programas de intercambio académico.

De acuerdo con Kao (Kao Hua-chu, actual ministro de Defensa), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) sigue la política que ha implementado por años el gobierno sobre el envío de oficiales destacados para estudiar en el extranjero o como agregados diplomáticos, con el fin de establecer canales sistematizados para la formación de personal militar y establecer bases sólidas de preparación para la guerra.⁷⁵

El Gobierno actual espera que el ejército preserve de manera implícita dicho sentido de urgencia, como quedó demostrado por la crítica que despertaron las declaraciones del general retirado Hsia Ying-chou en cuanto a que las fuerzas armadas de la RCh y el Ejército de Liberación Popular comparten el objetivo de la reunificación.⁷⁶ El gobierno busca preservar el *statu quo* y sus beneficios e incluso mantener a raya la notoriedad política de los militares fuera de las negociaciones correspondientes a su ramo.

⁷⁴ Fred S. Teng, “The Mathematics of Military Balance”, 19 de abril de 2011 [<http://chinausfocus.com/peace-security/the-mathematics-of-military-balance/>].

⁷⁵ Ministry of National Defense R.O.C., “Minister of MND Hua-chu Kao Summoned Former Military Diplomats and Praised for their Efforts”, 9 de agosto de 2012 [www.mnd.gov.tw/english/Publish.aspx?cnid=436&p=54186].

⁷⁶ Yan-chih Mo y Chris Wang, “Ex-general repeats one China’ remarks in China”, *Taipei Times*, 11 de febrero de 2012 [www.taipeitimes.com/News/front/archives/2012/02/11/2003525187]. “Retired General’s ‘Unification’ Remark Draws Fire”, *The China Post*, 11 de febrero de 2012 [www.chinapost.com.tw/Taiwan/national/national-news/2012/02/11/331305/Retiredgenerals.htm].

La imagen de la milicia en la sociedad taiwanesa

Hay una idea de prestigio militar asociada al combate cuerpo a cuerpo:

[...] él [Kao, Ministro de Defensa] instó a los diplomáticos militares a honrar su virtud básica de espadachines y a cultivar la cualidad de probidad y fidelidad en beneficio de la notoriedad nacional de las fuerzas armadas de la RCh.⁷⁷

La conscripción universal posiciona al ejército en el imaginario colectivo, pues incide directamente en el desarrollo profesional de los ciudadanos varones de la RCh. Un cambio a concretarse prontamente limitará tal influencia. El sistema de enrolamiento pasó del modelo tradicional de conscripción paralela (voluntarios y conscriptos) a uno plenamente voluntario en 2013. La medida fue anunciada desde 2009.⁷⁸ La razón principal es económica, pues se espera que mediante la medida adicional de reducción del tiempo de servicio e implementación de esquemas de remuneración pueda haber una mayor concentración de la población joven en su proyecto civil profesional.⁷⁹

Cierto sentido de vulnerabilidad prevalece por casos diversos de espionaje para China dentro de la milicia.⁸⁰ Uno de los más importantes sucedió en 2011, cuando el mayor encargado del Departamento de Comunicaciones e Información Electrónica, con acceso a tec-

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ “End of Military Conscription”, *The China Post*, 13 de marzo de 2009 [www.chinapost.com.tw/editorial/taiwan-issues/2009/03/13/199883/End-of.htm].

⁷⁹ “Volunteer Military Service to Start from 2013”, *Taiwan Insights*, 17 de enero de 2012 [www.Taiwaninsights.com/2012/01/17/volunteer-military-service-to-start-from-2013/].

⁸⁰ “Taiwan Navy Investigates Missing Laptop Containing Military Codes”, *The Huffington Post*, 11 de junio de 2012 [www.huffingtonpost.com/2012/06/11/Taiwan-navy-investigates-missing-laptop-military-codes_n_1586334.html].

nología clave de Estados Unidos, fue procesado por presunto espionaje. El caso es muy relevante, pues apunta directamente a la disyuntiva de identidad que define las relaciones en el estrecho. Dónde comienza la traición e inicia el nacionalismo chino es una interrogante constante en estos incidentes. Sentenciado a cadena perpetua por un tribunal militar, el general mayor Lo Hsien-che es hijo de un soldado del GMD. Las ideas en torno a su educación implican una visión muy peculiar de la reunificación.⁸¹

CONCLUSIONES

La disyuntiva en el estrecho de Taiwán es peculiar porque atañe profundamente a dos miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: China y Estados Unidos. El primero es un actor regional cabal y el otro la superpotencia que mantiene una importante presencia e influencia en la región. La solución de la disyuntiva se plantea por ello en las negociaciones bilaterales que se dan entre los gobiernos de ambos lados del estrecho, pero sobre todo entre Washington y Beijing. No hay triangulación directa, pues la estrategia de Estados Unidos es legitimarse como un actor “imparcial”.

Su Qi ha enfatizado el margen de acción de Taiwán para movilizar a los otros dos actores. Negar de forma absoluta dicha capacidad es un error de apreciación, pero también lo es colocarla por encima de la enorme influencia mutua que la superpotencia y la RPCh ejercen entre sí. Las administraciones en Taiwán más comprometidas con la independencia han debido restringir sus tentativas de modificación institucional cuando Washington ha marcado límites precisos.

⁸¹ Andrew Higgins, “In Taiwan Military, Chinese Spy Stirs Unease”, *The Washington Post*, 28 de septiembre de 2011 [www.washingtonpost.com/world/asia-pacific/in-taiwan-military-chinese-spy-stirs-unease/2011/09/20/gIQA9aYm2K_story.html].

China refleja esta dinámica en la evolución de su manejo del asunto, pues el principal actor con quien define el margen de acción política es Estados Unidos. China define la interacción, por ejemplo, al explayar su intransigencia en cuestiones territoriales, incluso a costa de un conflicto armado directo. La RCh tiene a partir de ese marco diversas posibilidades para promover los intercambios o limitarlos.

El concepto de geopolítica propuesto por Modelski es útil para considerar la necesidad de legitimación que acompaña las acciones de los tres actores. Sin dejar de observar que en la vida política de cada uno de ellos hay grupos que difunden visiones no necesariamente complementarias e incluso opuestas (el Congreso estadounidense es un buen ejemplo), es posible postular un enfoque generalizado sobre la manera en que construyen esa legitimación respecto al estrecho. Estados Unidos apela con mayor frecuencia a la defensa de principios, aunque a veces también refiere explícitamente sus intereses. China apuesta por el mantenimiento de la relación histórica entre la RPCh y la RCh que apunta al “principio de una sola China”.

El caso de Taiwán es más complejo, pues por su apertura política los sectores independentistas han tenido presencia y experiencia en el poder. La legitimación se ha construido en este caso conforme al momento político, la estratificación social e incluso las diferencias generacionales. El estrechamiento de relaciones se traduce en beneficios económicos que a su vez proveen mayor margen de acción política, pues hay mayor legitimación. Depende de los gobernantes taiwaneses definir entonces el rumbo de la relación bilateral. Un sentido de urgencia militar está siempre presente, aunque su intensidad disminuye o aumenta por el tono de la relación. Falta aún mucho por investigar en las relaciones de la élite militar taiwanesa con otros poderes, pero ya es posible apreciar que por el peso de la relación con Estados Unidos han de mantener una influencia importante.

Es apreciable la renuncia práctica y paulatina de la RCh a retomar la tierra continental, sobre todo por el fortalecimiento de China en el ámbito político en primera instancia y económico posterior-

mente. Resulta lógico estimar que ciertos sectores en los dos partidos principales en Taiwán hayan visto en la independencia el mejor escenario para sus intereses, desde luego con niveles distintos de denuedo y de experiencia para reconocer los límites de lo que en esta dirección es y ha sido posible lograr. El PDP aprende rápido de sus errores y se vislumbra una mayor preponderancia de su ala moderada en su estrategia de recuperación de espacios legislativos y por supuesto de la Presidencia, aunque carga con el peso de una postura contraria a la unificación que Beijing no tolera. Los votantes moderados serán decisivos.

Los grandes logros de la diplomacia china se reflejan en el lenguaje diplomático de Estados Unidos (aceptación del “principio de una sola China”, negación intermitente de la posibilidad de la independencia de Taiwán) y en el ejercicio de una influencia regional que ha marcado el paso del aislamiento paulatino de Taiwán. Sin embargo, no debe sobreestimarse el alcance de esos logros, pues Washington ha tomado acciones concretas de orden militar en el estrecho y en el mar del sur de China para dar continuidad en el mediano y largo plazo a su estrategia de contención física de la RPCh. Siempre habrá una reelaboración discursiva que justifique las acciones pertinentes. En la relación bilateral con la RCh, China ha mostrado un manejo sofisticado y alternado de la diplomacia y la intimidación.

No es novedad que muchos especialistas dedicados al estudio de la cuestión del estrecho vean la perspectiva de una vida independiente para Taiwán cada vez más remota. Uno de los signos que más invitan a hacer una valoración así es la firma del ECFa, que sin duda contribuye a una mayor compenetración y dependencia de Taiwán respecto a sus relaciones comerciales con China. Las relaciones en el estrecho atraviesan por un buen momento, pero es también un periodo en que el aislamiento regional de Taiwán se está convirtiendo en un factor de gran incertidumbre para su economía.

El factor tiempo no tiene un sentido intrínsecamente benéfico para ninguna de las partes, aunque China exprese que es un factor a su

favor, sino el que las circunstancias de equilibrio de poder marcan. Al final son consideraciones realistas, más que de principios, las que habrán de decidir el desenlace del dilema. Por otro lado, la prospectiva es un ejercicio limitado y el análisis académico no puede avanzar mucho en esta dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, “GDP Growth (Annual %)” [<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=1>].
- BRADSHER, Keith, “Discipline First for Taiwan’s New Leader”, en *360doc*, 24 de marzo de 2008 [www.360doc.com/content/08/0325/16/31608_1143325.shtml].
- BUZAN, Barry & Ole Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- CORNEJO, Romer, “Transición política en Taiwán”, en Juan José Ramírez Bonilla (coord.), *Crisis y transiciones en Asia del este*, México, Cámara de Senadores, LVIII Legislatura, 2002.
- CHU, Yun-han, “Rapprochement in the Taiwan Strait: Opportunities and Challenges for Taipei”, *East Asian Policy*, vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre de 2009 [www.eai.nus.edu.sg/Vol1No4_Chunhan.pdf].
- CHUNG, Lawrence, “DPP Stance Against Beijing Softening”, *South China Morning Post*, 16 de agosto de 2012 [tiananmenstremendousachievements.wordpress.com/2012/08/16/scmp-com-dpps-stance-against-beijing-softening/].
- Cultural Representative Office in the U.S., “Taiwan-US Relations”, 30 de marzo de 2012 [www.taiwanembassy.org/US/ct.asp?xItem=266456&CtNode=2297&mp=12&xp1=12].
- “Defense Industry”, *GlobalSecurity.org* [www.globalsecurity.org/military/world/taiwan/industry.htm].
- ENAV, Peter, “Taiwan’s Ma Signals no China Change as Term Starts”, *AP*, 20 de mayo de 2012 [<http://bigstory.ap.org/content/taiwans-ma-signals-no-china-change-term-starts-0>].
- “End of military conscription”, *The China Post*, 13 de marzo de 2009 [www.chinapost.com.tw/editorial/taiwan-issues/2009/03/13/199883/End-of.htm].

- FLINT, Colin, *Introduction to Geopolitics*, Nueva York, Routledge, 2006.
- General Services Administration, “Department of State 2012 Design-Build Contract for American Institute Taiwan (AIT) New Office Compound Phase 2” [www.fbo.gov/index?s=opportunity&mode=form&id=8ceae731c4ba80e28bbddb919dbe8308&tab=core&_cview=1].
- GILLEY, Bruce, “Comparing and Rethinking Political Change in China and Taiwan”, The Freeman Spogli Institute for International Studies at Stanford University [<http://iis-db.stanford.edu/evnts/5519/BruceGilley-1-PDF.pdf>].
- GLASER, Bonnie y Billingsley, Brittany, *Taiwan’s 2012 Presidential Elections and Cross-Strait Relations. Implications for the United States. A Report of the CSIS Freeman Chair in China Studies*, Washington, Center for Strategic & International Studies, noviembre de 2011.
- “Government Investigates 114 Military Generals for Corruption”, *The China Post*, 9 de julio de 2009 [www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2009/07/09/215487/Government-investigates.htm].
- “Hau Promises to Ensure Quality of New AIT Site”, *Taipei Times*, 4 de junio de 2011 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2011/06/04/2003504943].
- HIGGINS, Andrew, “In Taiwan military, Chinese spy stirs unease”, *The Washington Post*, 28 de septiembre de 2011 [www.washingtonpost.com/world/asia-pacific/in-taiwan-military-chinese-spy-stirs-unease/2011/09/20/gIQA9aYm2K_story.html].
- HONG, Honigmann, “Taiwan Exclusion to Last a While”, *Taipei Times*, 25 de noviembre de 2010 [www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2010/11/25/2003489357/2].
- HSU, Aaron, “Two ROC Air Force Aircraft Crash in Yilan”, *Taiwan Today*, 14 de septiembre de 2011 [<http://taiwantoday.tw/ct.asp?xItem=175903&ctNode=413>].
- HSU, Jenny W., “AIT head dedicates site for new US compound”, *Taipei Times*, 23 de junio de 2009 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2009/06/23/2003446903].
- HSU, Jenny W. y Aries Poon, “Taiwan Opposition Leader Willing to Be ‘Flexible’”, *The Wall Street Journal*, 1º de agosto de 2012 [<http://online.wsj.com/article/SB10000872396390443687504577562264020633628.html>].
- KAN, Shirley A., “China/Taiwan: Evolution of the ‘One China’ Policy – Key Statement from Washington, Beijing, and Taipei”, Congressional Re-

- search Service, 26 de agosto de 2013 [<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>].
- KASTNER, Jens, “French snub costs Taiwan military”, *Asia Times*, 10 de junio de 2010 [www.atimes.com/atimes/China/LF10Ad02.html].
- KEATING, Jerome F., “Ma Ying-jeou, the Puppet of Beijing”, *AP*, 20 de mayo de 2012 [<http://zen.sandiego.edu:8080/Jerome/1305029105>].
- KUEHN, David, “Democratization and Civilian Control of the Military in Taiwan”, *Democratization*, vol. 15, núm. 5, 11 de noviembre de 2008 [www.ssrnetwork.net/document_library/detail/4447/democratization-and-civilian-control-of-the-military-in-taiwan].
- Le Consulat Général de Chine à Strasbourg, “Taiwan Affairs Office Issues Statement on Current Cross-Straits Relations” [www.consulatchine-strasbourg.org/fra/ztlm/taiwan/t146694.htm].
- LEE, Chun-yi, “Between Dependency and Autonomy-Taiwanese Entrepreneurs and Local Chinese Governments”, *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 39, núm. 1, 2010.
- LI, Yan, “Lee Teng-hui Misappropriates Funds to Plot ‘Two-States Theory’”, *People’s Daily Online*, 21 de marzo de 2002 [http://english.people.com.cn/200203/21/eng20020321_92538.shtml].
- “Mainland: Bottom Line Is Opposition to Taiwan Independence and Support for 1992 Consensus”, *Kuomintang News Network*, 7 de agosto de 2012 [www.GMD.org.tw/english/page.aspx?type=article&mnum=112&anum=11675].
- Ministry of Economic Affairs, R.O.C., “The Bilateral Trade Between Taiwan and Mainland China”, abril de 2011 [www.moea.gov.tw].
- Ministry of National Defense, R.O.C., “Minister of MND Hua-chu Kao Summoned Former Military Diplomats and Praised for their Efforts”, 9 de agosto de 2012 [www.mnd.gov.tw/english/Publish.aspx?cnid=436&p=54186].
- MO, Yan-chih, “Ensure Safety at New AIT Site: Councilor”, *Taipei Times*, 9 de mayo de 2012 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2012/05/09/2003532365].
- y Chris Wang, “Ex-General Repeats ‘One China’ Remarks in China”, *Taipei Times*, 11 de febrero de 2012 [www.taipeitimes.com/News/front/archives/2012/02/11/2003525187].
- Office of the Spokesperson, “United States Breaks Ground on New Embassy Compound in Laos”, 18 de mayo de 2012 [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/05/190286.htm].

- “Retired General’s ‘Unification’ Remark Draws Fire”, *The China Post*, 11 de febrero de 2012 [www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2012/02/11/331305/Retired-generals.htm].
- REYNOLDS WOLF, Lisa, “Cold War Taiwan’s Military-Industrial Complex”, 6 de febrero de 2012 [www.coldwarstudies.com/2012/02/06/cold-war-taiwans-military-industrial-complex/].
- SHI, Hsiu-chuan, “Wikileaks: Cables Detail Rocky Diplomatic Relations”, *Taipei Times*, 10 de septiembre de 2012 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2011/09/10/2003512928].
- SNYDER, Charles, “US Committee Pushes WHO Bid”, 2 de abril de 2004 [www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2004/04/02/2003116329].
- SU, Chi, *Taiwan’s Relations with Mainland China. A Tail Wagging Two Dogs*, Londres y Nueva York, Taylor & Francis y Routledge, 2009.
- “Su Denies Wanting to Be First DPP Chairman to Visit China”, *Want China Times*, 6 de agosto de 2012 [www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?cid=1101&MainCatID=&id=20120806000053].
- SUNG, Chinmei, “Taiwan Jobs Sucked to China by Failure to Mimic Singapore Economic Model”, *Bloomberg News*, 4 de julio de 2011 [www.bloomberg.com/news/2011-07-03/taiwan-jobs-sucked-to-china-by-failure-to-mimic-singapore-economic-model.html].
- “Taipei court approves detention of Lin Yi-shih”, *China.org*, 25 de agosto de 2012 [www.china.org.cn/china/2012-07/03/content_25790600.htm].
- “Taiwan Economy 2012”, *Theodora.com* [www.theodora.com/wfbcurent/taiwan/taiwan_economy.html].
- “Taiwan Navy Investigates Missing Laptop Containing Military Codes”, *The Huffington Post*, 11 de junio de 2012 [www.huffingtonpost.com/2012/06/11/taiwan-navy-investigates-missing-laptop-military-codes_n_1586334.html].
- “Taiwan Steps Up FTA Race”, *China Business*, 26 de mayo de 2011 [www.atimes.com/atimes/China_Business/ME26Cb01.html].
- “Taiwan’s White Paper on Cross-Strait Relations”, 5 de julio de 1994 [http://csis.org/files/media/csis/programs/taiwan/timeline/sums/timeline_docs/CSI_19940705.htm].
- TENG, Fred S., “The Mathematics of Military Balance”, *China-US Focus*, 19 de abril de 2011 [<http://chinausfocus.com/peace-security/the-mathematics-of-military-balance/>].
- TU, Jenn-hwa, “Taiwan in the TPP Is Just a Mirage”, *Taipei Times*, 3 de julio

- de 2012 [www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2012/07/03/2003536827].
- TUNG, Chen-yuan, “Economic Policy Requires Focus”, *Taipei Times*, 5 de julio de 2012 [www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2012/07/05/2003536982].
- , “Free Trade Relies on Equal Partners”, *Taipei Times*, 22 de mayo de 2012 [www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2012/05/22/2003533411].
- , “Trade Relations between Taiwan and China”, en Jing Luo (ed.), *China Today: An Encyclopedia of Life in the People’s Republic*, Westport, Greenwood Press, 2005.
- VERNAL, David George, *Overseas Education for Taiwanese Military Officers: Policy, Practices and Effects*, Taipéi, National Chengchi University (tesis, clasificación 3.3169502).
- “Volunteer Military Service to Start From 2013”, *Taiwan Insights*, 17 de enero de 2012 [www.taiwaninsights.com/2012/01/17/volunteer-military-service-to-start-from-2013/].
- WALKER, Peter, “London 2012: Taiwan Compete Reluctantly under Flag of Convenience”, *The Guardian*, 30 de julio de 2012 [www.guardian.co.uk/sport/london-2012-olympics-blog/2012/jul/30/london-2012-weightlifting-taiwan].

LA ELECCIÓN DEL MULTILATERALISMO:
EL LIDERAZGO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA
EN LA CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN
DE SHANGHÁI

*Rosángel Hernández Mendoza**

INTRODUCCIÓN

La República Popular China¹ fue uno de los primeros países que extendió su reconocimiento diplomático a Rusia y a la mayoría de los Estados que surgieron de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el 27 de diciembre de 1991.² Entre esos Estados, cuatro comparten frontera con China: Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán. Esta circunstancia propició que sus respectivos gobiernos desarrollaran rápidamente sus relaciones diplomáticas bajo el interés de resolver las disputas fronterizas que habían heredado de los desacuerdos históricos entre los imperios ruso y chino y, posteriormente, entre los gobiernos de la URSS y China.

* Egresada del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Correo electrónico: ros4@gmail.com.

¹ En el presente trabajo se utiliza indistintamente República Popular China o China para referirse al gobierno chino. Asimismo, la mención de otros países, como Rusia, Kazajistán o Estados Unidos, también refiere a sus respectivos gobiernos.

² Dichos Estados son: Ucrania, Bielorrusia (actualmente Belarús), Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Uzbekistán y Moldova. "China Recognizes Former Soviet Republics", *Beijing Review*, vol. 35, núm. 1, 6-12 de enero de 1992, p. 5.

Menos de una década después de establecer relaciones diplomáticas, los gobiernos de China, Kazajistán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán establecieron la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), el 15 de junio de 2001. De acuerdo con su declaración fundacional, los objetivos principales de la OCS son mantener la paz y la estabilidad regionales, a través del fortalecimiento de las buenas relaciones y de la cooperación entre sus miembros. Aunque la Carta de la OCS señala diez áreas principales de cooperación que van desde el control de armas hasta el cuidado de la salud y la promoción del turismo,³ la firma de un instrumento específico para regular su cooperación en la lucha contra el terrorismo, la Convención de Shanghai sobre el Combate al Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo, indica que su objetivo más importante es mantener la seguridad regional y la de sus respectivos Estados miembro.

La participación del gobierno chino en esta organización ha llamado la atención de los interesados en la política exterior china, pues contrasta con el recelo hacia la participación en organismos internacionales que la caracterizó durante casi cuatro décadas. Además, aunque la participación del gobierno chino en mecanismos multilaterales no inició en la OCS, su liderazgo en esta organización representa el punto más alto y emblemático de su llamada “nueva política multilateral”:⁴ es la primera organización multilateral para asuntos

³ Artículo 3º de la Carta de la OCS. Para consultar el contenido completo de la Carta, así como el de la Declaración de Establecimiento de la OCS y el de la Convención de Shanghai sobre el Combate al Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo, véase [<http://ecrats.org/en/about/documents/>].

⁴ Actualmente, en el ámbito del estudio de la política exterior china, es cada vez más aceptado señalar que ésta se ha transformado para favorecer la participación en organismos y acuerdos multilaterales. Por ejemplo, véase Evan S. Medeiros y M. Taylor Fravel, “China’s New Diplomacy”, *Foreign Affairs* 82, núm. 6, 2003, pp. 22-35; Winberg Chai, “The Ideological Paradigm Shifts of China’s World Views: From Marxism-Leninism-Maoism to the Pragmatism-Multilateralism of the Deng-Jiang-Hu Era”, *Asian Affairs* 30, núm. 3, 2003, p. 164; Wang Jianwei, “China’s Multilateral Diplomacy in the New Millenium”, en Yong Deng y Fei-ling Wang

de seguridad en la que participa, así como la primera en la que ejerce un liderazgo notable.

Varios autores han señalado que la apertura del gobierno chino al multilateralismo inició con su participación en mecanismos y acuerdos multilaterales para asuntos económicos.⁵ A menudo citan su entrada temprana en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y su larga travesía para ingresar en la Organización Mundial del Comercio como ejemplos. De acuerdo con estos autores, la preferencia del gobierno chino por participar en mecanismos económicos puede entenderse considerando el estatus prioritario de estos temas en la agenda de los objetivos nacionales y su percepción de que participar en organizaciones de seguridad implica concesiones en asuntos de soberanía nacional. Debido a este *cuasi* consenso en la literatura sobre el multilateralismo del gobierno chino, su liderazgo en el establecimiento de un mecanismo para la cooperación multilateral en materia de seguridad pareció, para algunos, un viraje abrupto de política exterior.⁶

Por su parte, el presente trabajo expone argumentos que sostienen la idea de que la participación del gobierno chino en la OCS no es sorpresiva ni inconsistente con su política exterior, sino que proviene

(eds.), *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, p. 159; y Guoguang Wu y Helen Lansdowne (eds.), *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, Londres y Nueva York, Routledge, 2008.

⁵ Wang Jianwei, "Managing Conflict: Chinese Perspectives on Multilateral Diplomacy and Collective Security", en Yong Deng y Fei-Ling Wang (eds.), *In the Eyes of the Dragon: China Views the World*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999, p. 83; Kuik Cheng-Chwee, "Multilateralism in China's ASEAN Policy: Its Evolution, Characteristics, and Aspiration", *Contemporary Southeast Asia* 27, núm. 1, 2005, p. 111, y Christopher R. Hughes, "Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implications for Southeast Asia", *The Pacific Review* 18, núm. 1, 2005, p. 121.

⁶ Chung Chien-Peng, "China's Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism", *Journal of Contemporary China* 17, núm. 57, 2008, p. 748.

de un profundo cambio de actitud hacia la cooperación internacional en materia de seguridad y, lo más importante, responde a intereses de seguridad nacional. Para identificar dichos intereses y entender las motivaciones del gobierno chino para impulsar el establecimiento de la OCS, es imprescindible analizar el proceso diplomático que llevó a la creación de dicha organización, así como la dinámica de las relaciones de China con Asia Central. Cabe destacar que la mayoría de los estudios sobre la OCS no analizan este proceso y, por lo tanto, tienden a asociar todos los intereses estratégicos del gobierno chino en Asia Central a sus motivaciones para participar en dicha organización. En cambio, el presente trabajo se concentra en identificar los factores que lo motivaron, por un lado, a buscar el fortalecimiento de sus relaciones con Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán y, por el otro, a elegir un mecanismo multilateral como el medio para lograrlo.

Este trabajo se divide en dos secciones. En la primera presentamos las condiciones bajo las cuales el gobierno chino estableció relaciones diplomáticas con los gobiernos de Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán con el propósito principal de identificar los intereses fundamentales del gobierno chino en su trato con estos países. En la segunda sección discutimos el desarrollo de sus primeras cuatro cumbres de jefes de Estado, con el fin de entender cómo y bajo qué condiciones desarrollaron su cooperación multilateral. Con base en el análisis de los temas tratados en cada sección, en la conclusión presentamos los factores principales que pudieron motivar al gobierno chino a impulsar la formación de una organización de seguridad regional, como la OCS.

EL ACERCAMIENTO DEL GOBIERNO CHINO A ASIA CENTRAL Y LA PROMESA DE UNA NUEVA RUTA DE LA SEDA

El proceso de normalización de las relaciones sino-soviéticas, iniciado en 1989, facilitó el acercamiento del gobierno chino con los nue-

vos Estados de Asia Central, en 1992. En 1989, durante la visita de Mijaíl Gorbachov a China, los gobiernos chino y soviético anunciaron la creación de un grupo de expertos para la desmilitarización de su frontera y, en 1990, firmaron el acuerdo para la negociación de las disputas sobre sus 7 500 km de frontera compartida. Este acuerdo fue aprobado por el parlamento ruso y la Asamblea Popular Nacional de China hasta febrero de 1992, lo cual provocó que su validez sobre alrededor de 3 200 km de la línea fronteriza occidental⁷ quedara bajo reserva, debido a que con la disolución de la URSS, en diciembre de 1991, ésta debió dividirse en una de alrededor de 55 km con Rusia, otra de 1 700 km con Kazajistán, otra de 858 km con Kirguistán y una última de 430 km con Tayikistán (véase el mapa 1).⁸

En respuesta a este nuevo escenario, en diciembre de 1992, el gobierno chino organizó una reunión con los ministros de relaciones exteriores de Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán para discutir la demarcación y seguridad fronterizas.⁹ El 15 de abril del año siguiente, convocaron a la primera sesión del grupo de trabajo encargado de redactar los primeros borradores de los acuerdos fronterizos y, en diciembre, realizaron una reunión de delegaciones militares para discutir la reducción de las fuerzas militares que cada parte tenía

⁷ Dicha línea iniciaba en el cruce occidental de la frontera entre Mongolia, China y Rusia y se extendía hasta el cruce fronterizo entre Tayikistán y Afganistán. Antes de la disolución de la URSS, se le conocía como la sección occidental de la frontera sino-soviética.

⁸ En razón de lo anterior, sólo el Acuerdo sobre la Sección Oriental de la Frontera entre la República Popular China y la URSS, firmado el 16 de mayo de 1991, continuó como válido. Este acuerdo demarcó su frontera oriental en 4 200 km aproximadamente. Sin embargo, dejó sin resolver su disputa sobre un grupo de islas que representan alrededor de 375 km². Los gobiernos chino y ruso resolvieron definitivamente esta disputa con la firma de un protocolo adicional el 21 de julio de 2008. Véase “Sino-Russian Joint Statement on Relations”, *Beijing Review*, vol. 40, núm. 51, 22-28 de diciembre de 1997, pp. 9-10 y “China, Russia complete border survey, determination” [news.xinhuanet.com/english/2008-07/21/content_8739941.htm].

⁹ Michael E. Clarke, *Xinjiang and China's Rise in Central Asia – A History*, Oxon, Routledge, 2011, pp. 109-110.

MAPA 1
Fronteras de China con Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán



FUENTE: elaboración propia.

estacionadas en la frontera.¹⁰ Esta primera ronda de negociaciones llevó a la firma de dos acuerdos: un Acuerdo de Límites Sino-Kazajo, el 26 de abril de 1994, y un Acuerdo sobre la Sección Occidental de la Frontera entre China y Rusia, el 3 de septiembre de 1994.

Paralelamente, el gobierno chino inició el desarrollo de la infraestructura necesaria para facilitar la comunicación e intercambios comerciales entre China y Asia Central. Dicho desarrollo inició con la apertura de la línea de ferrocarril Urumqi-Almaty para conectar a la capital de Xinjiang con una de las ciudades principales de Kazajistán.¹¹ Este impulso del gobierno chino al desarrollo de la infraestructura de comunicaciones, así como a la solución de disputas fronterizas, formó parte de una política integral de acercamiento a la región. Esta política fue presentada oficialmente durante la gira que el primer ministro Li Peng¹² realizó por los nuevos Estados de Asia Central en 1994. En Kazajistán, Li presentó seis directrices para guiar el desarrollo de la cooperación económica, entre las cuales destacó la “construcción de una nueva Ruta de la Seda”.¹³ Posteriormente, ante el Parlamento de Uzbekistán, anunció los cuatro principios fundamentales de la política del gobierno chino para Asia Central:

1. Mantener relaciones de buena vecindad y coexistencia pacífica. En este aspecto, enfatizó que China no buscaba la hegemonía, el interés propio ni una esfera de influencia en Asia Cen-

¹⁰ Michael Dillon, *Xinjiang – China’s Muslim Far Northwest*, Nueva York, RoutledgeCurzon, 2004, p. 143.

¹¹ Mark Burles, *Chinese Policy Toward Russia and the Central Asian Republics*, Washington, Rand Corporation, 1999, pp. 15-18.

¹² Li Peng fungió como Primer Ministro desde 1987 hasta 1998.

¹³ Para consultar el resto de las directrices, véase Xing Guangcheng, “China and Central Asia”, en Roy Allinson y Lena Jonson (eds.), *Central Asian Security. The New International Context*, Washington, Brookings Institution Press, 2001, pp. 155-156.

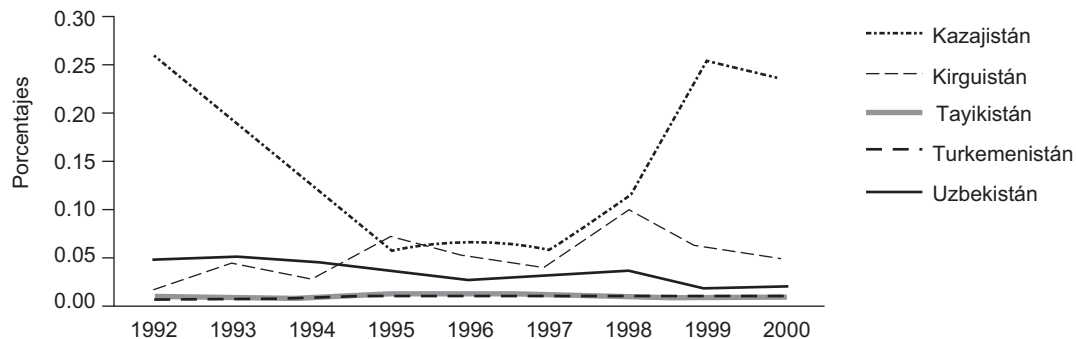
- tral. Incluso, remarcó que sostendrían esta política, a pesar de convertirse en una nación desarrollada en el futuro.
2. Promover la cooperación, la igualdad, el beneficio mutuo y buscar la prosperidad común.
 3. Respetar la elección independiente de los pueblos de Asia Central y nunca interferir en sus asuntos internos.
 4. Respetar la independencia y soberanía de otros países y contribuir a la estabilidad regional.¹⁴

Durante esta gira, Li estuvo acompañado por una delegación de empresarios chinos, lo cual sugería que ésta fue motivada por intereses económicos. Sin embargo, como podemos ver en la gráfica 1, a pesar del declarado interés del gobierno chino por incrementar la cooperación económica con los Estados de Asia Central, las exportaciones de China a cada una de las cinco economías representaron menos de medio punto porcentual de sus exportaciones totales, durante el periodo 1992-2000.

Asimismo, para ninguno de los países de la región China fue un socio comercial importante durante este periodo. Como podemos apreciar en las gráficas 2 a 6, menos de 10% de las exportaciones de cada uno de los países de Asia Central se dirigieron a China. Para todos, Rusia fue el destino principal de sus exportaciones. De hecho, en los casos de Tayikistán y Turkmenistán durante el año 2000, sus exportaciones a Rusia representaron el 34% y el 41%, respectivamente, de sus exportaciones totales. En contraste, en ninguno de los casos puede encontrarse una tendencia hacia el incremento de sus exportaciones a China. Además, las exportaciones chinas hacia los países de Asia Central, así como las de estos países hacia China, representan uniformemente porcentajes muy bajos en relación con sus exportaciones totales.

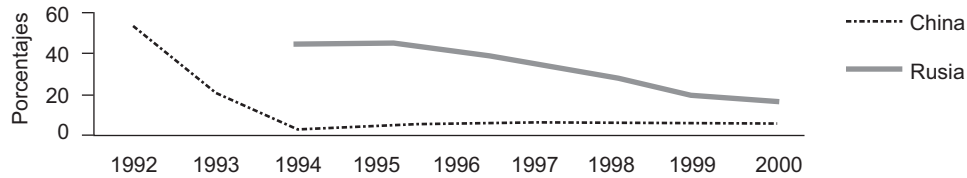
¹⁴ “China’s Basic Policy Towards Central Asia”, *Beijing Review*, vol. 37, núm. 18, 2-8 de mayo de 1994, pp. 18-19.

GRÁFICA 1
Exportaciones de China a Asia Central, 1992-2000
(porcentajes basados en cifras a precios de 1992)
(% del total)



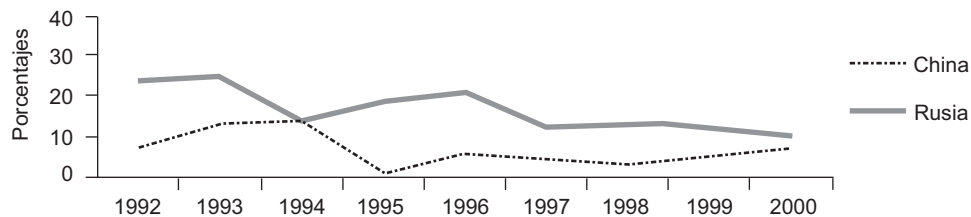
FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Estadísticas de Comercio del Fondo Monetario Internacional [elibrary-data.imf.org] y el Buró Nacional de Estadísticas de China [www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/YB1996e/H8-1e.htm].

GRÁFICA 2
Exportaciones de Kazajistán a China y Rusia, 1992-2000
(porcentajes basados en cifras a precios de 1992)
(% del total)



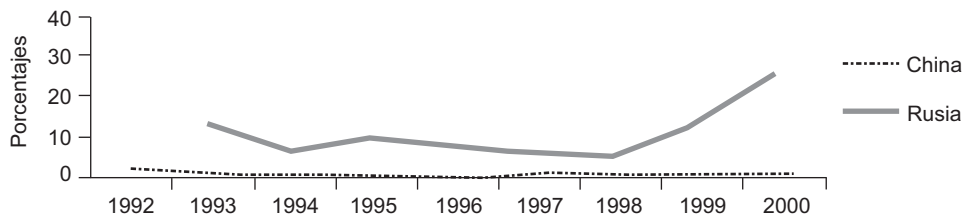
FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Estadísticas de Comercio del Fondo Monetario Internacional [elibrary-data.imf.org] y el Buró Nacional de Estadísticas de China [www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/YB1996e/H8-1e.htm].

GRÁFICA 3
Exportaciones de Kirguistán a China y Rusia, 1992-2000
(porcentajes basados en cifras a precios de 1992)
(% del total)



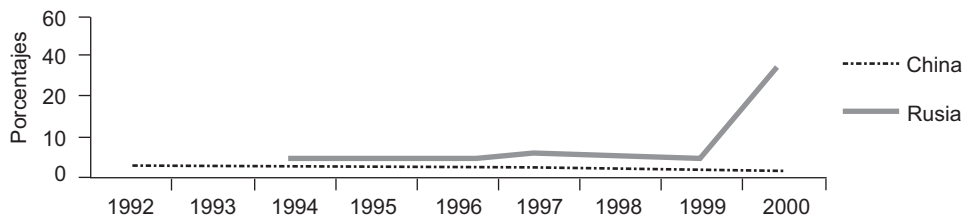
FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Estadísticas de Comercio del Fondo Monetario Internacional [elibrary-data.imf.org] y el Buró Nacional de Estadísticas de China [www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/YB1996e/H8-1e.htm].

GRÁFICA 4
Exportaciones de Tayikistán a China y Rusia, 1992-2000
(porcentajes basados en cifras a precios de 1992)
(% del total)



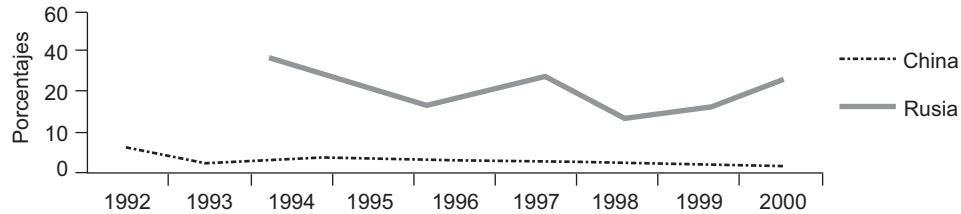
FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Estadísticas de Comercio del Fondo Monetario Internacional [elibrary-data.imf.org] y el Buró Nacional de Estadísticas de China [www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/YB1996e/H8-1e.htm].

GRÁFICA 5
Exportaciones de Turkmenistán a China y Rusia, 1992-2000
(porcentajes basados en cifras a precios de 1992)
(% del total)



FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Estadísticas de Comercio del Fondo Monetario Internacional [elibrary-data.imf.org] y el Buró Nacional de Estadísticas de China [www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/YB1996e/H8-1e.htm].

GRÁFICA 6
Exportaciones de Uzbekistán a China y Rusia, 1992-2000
(porcentajes basados en cifras a precios de 1992)
(% del total)



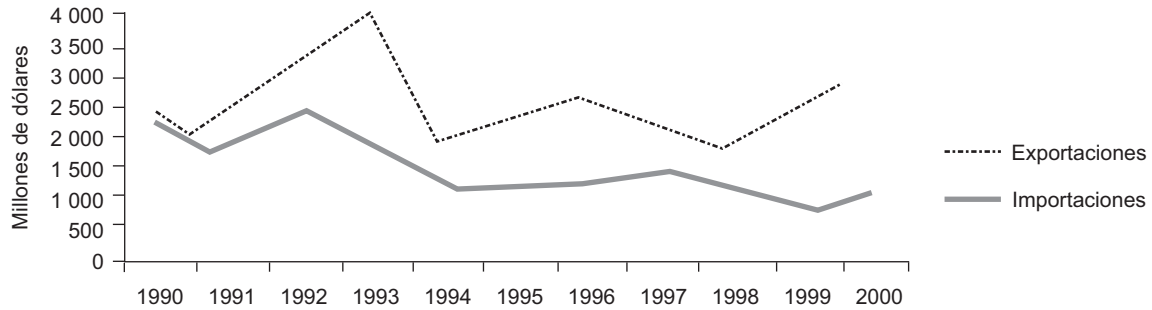
FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Estadísticas de Comercio del Fondo Monetario Internacional [elibrary-data.imf.org] y el Buró Nacional de Estadísticas de China [www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/YB1996e/H8-1e.htm].

Por otro lado, las exportaciones de China a Rusia, aunque son hasta diez veces superiores a las dirigidas a Asia Central, apenas representaron 0.9% de sus exportaciones totales en el año 2000. Además, como podemos ver en la gráfica 7, la brecha entre las importaciones chinas provenientes de Rusia y sus exportaciones hacia dicho país ha crecido durante el periodo 1990-2000. Por lo tanto, en el año 2000, el déficit comercial de China con Rusia ascendió a 1 500 millones de dólares (mdd).

La propuesta de construir una nueva Ruta de la Seda que el primer ministro Li presentó en Kazajistán era particularmente sugerente, pues evocaba la existencia de un vínculo histórico entre ambas regiones. Así, el largo proceso mediante el cual establecieron contactos culturales y comerciales con los pueblos de Asia Central hace casi dos mil años serviría como una justificación emotiva para su propuesta de acercamiento comercial. No obstante, con base en este mínimo intercambio comercial que hemos señalado, podemos concluir que el gobierno chino no estaba genuinamente interesado en incrementarlo motivado por la ganancia económica potencial, ni por el deseo de renovar los lazos culturales y comerciales que los unieron mientras funcionó la Ruta de la Seda. Si ése hubiera sido el caso, algún incremento notable habría aparecido en el transcurso de ocho años (1992-2000).

El primer interés que motivó al gobierno chino a acercarse rápidamente a Asia Central fue su preocupación por resolver de manera definitiva la delimitación de su frontera con los países que integran esta región. Sin embargo, había un factor más que lo obligó a buscar el desarrollo y fortalecimiento de sus relaciones con esta región: la preocupación por asegurarse de que dichos gobiernos no apoyaran a grupos o disidentes uigures que rechazan el gobierno chino en Xinjiang.

GRÁFICA 7
Comercio de China con Rusia, 1990-2000
(porcentajes basados en cifras a precios de 1992)
(millones de dólares de EUA)



FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Estadísticas de Comercio del Fondo Monetario Internacional [elibrary-data.imf.org] y el Buró Nacional de Estadísticas de China [www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/YB1996e/H8-1e.htm].

*Detrás de la “cooperación económica”:
el factor Xinjiang*

La Región Autónoma Uigur de Xinjiang se localiza en el noroeste de China y su extensión ocupa una sexta parte de su territorio. En el interior, Xinjiang colinda con las provincias de Gansu y Qinghai y con la región autónoma de Xizang (Tíbet). Al exterior, Xinjiang comparte una frontera internacional de alrededor de 5 600 km de longitud, con ocho países: Mongolia, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Afganistán, Pakistán e India. Debido a esta posición geográfica, en la cual confluyen tendencias políticas, económicas y culturales provenientes de China, Rusia, India y Medio Oriente, Owen Lattimore identificó a Xinjiang como un “nuevo centro de gravedad en el mundo” y lo bautizó como “el Eje de Asia”.¹⁵ En el mapa 2 podemos observar la ubicación de Xinjiang.

Además de su posición estratégica, Xinjiang reúne otras tres características que la convierten en una región importante para el gobierno chino:

1. Posee una población mayoritariamente no han,¹⁶ cuyo grupo más numeroso, la etnia uigur, ha vivido bajo represión política y cultural, y segregada del desarrollo económico,¹⁷ desde el establecimiento de la República Popular China en 1949. Ade-

¹⁵ Owen Lattimore, *Pivot of Asia. Sinkiang and the Inner Asian Frontiers of China and Russia*, Boston, Little, Brown and Company, 1950, p. 3.

¹⁶ En 1955, con el establecimiento del sistema de autonomía regional en Xinjiang, el gobierno chino reconoció a trece grupos étnicos como habitantes de esta región: uigur, han, kazajos, hui, kirguizos, mongoles, tayikos, xibe, manchú, rusos, ozbek, daur y tártaros. Actualmente, la cantidad de población de la etnia han se encuentra cerca de igualar a la uigur.

¹⁷ David Bachman, “Making Xinjiang Safe for the Han? Contradictions and Ironies of Chinese Governance in China’s Northwest”, en Morris Rossabi (ed.), *Governing China’s Multiethnic Frontiers*, Seattle, University of Washington Press, 2004, pp. 155-184.

MAPA 2
Ubicación geográfica de Xinjiang



FUENTE: elaboración propia.

más, por un lado, esta etnia, junto con los kazajos, kirguizos, uzbekos y tártaros, pertenece a la familia lingüística turca y, por lo tanto, comparten rasgos culturales con algunos pueblos de Asia Central y Turquía.¹⁸ Por otro lado, debido a que la mayor parte de éstos profesan el islam, sostienen vínculos cul-

¹⁸ Otros dos grupos de la familia lingüística turca viven en China: los yugur en Gansu y los salar en Qinghai. Ambos grupos están considerados entre las 56 minorías oficiales. Zhao Huasheng, “Central Asia in China’s Diplomacy”, en Eugene Rumer *et al.* (eds.), *Central Asia: Views from Washington, Moscow and Beijing*, Nueva York, M.E. Sharpe, Inc., 2007, p. 142.

turales con Medio Oriente, y particularmente con Afganistán y Pakistán por su cercanía geográfica. Para el gobierno chino, como para sus contrapartes en Asia Central, estos vínculos transnacionales crean inestabilidad política y social en la región y son fuente de ideas separatistas y movimientos etnonacionalistas. Por ejemplo, en el caso chino, aquellos que promueven la independencia de Xinjiang para convertirlo en un Estado al que llamarían “Turquestán del Este”.¹⁹

2. Tiene la reserva de gas natural más grande de China (35% del total) y, a partir de 2008, es la segunda región con mayor capacidad de producción de petróleo, con una producción de 27.4 millones de toneladas (desde 1997 hasta 2007 había ocupado el tercer lugar).²⁰ Además, cuenta con 80% de los depósitos de metales raros y no ferrosos del país.
3. Aloja el campo de pruebas Lop Nur, la única base para experimentación nuclear de China.

Según el gobierno chino, Xinjiang ha sido “una parte inseparable de la unitaria y multiétnica nación china”²¹ desde la época de la dinastía Han Occidental (206 a.C.-9 d.C.). Sin embargo, su control so-

¹⁹ De acuerdo con varios autores, el término “Turkestán del Este” fue desarrollado por académicos rusos en el siglo XVIII para referirse a las áreas de Asia Central que estaban bajo dominio chino. Bajo este esquema, el área que correspondía a Asia Central, y que después cayó bajo dominio ruso, recibió el nombre de “Turquestán del Oeste”. Políticamente, el término “Turkestán del Este” evoca a los movimientos separatistas de la República Turco-Islámica del Turkestán Oriental (1932-1934) y de la República del Turkestán del Este (1944 a 1946). Ambos acontecimientos son considerados como el origen moderno de los movimientos separatistas actuales. Zhao, *op. cit.*, p. 142, y David Wang, “East Turkestan Movement in Xinjiang”, *Journal of Chinese Political Science* 4, núm. 1, 1998, p. 1.

²⁰ *People’s Daily Online*, “Xinjiang Becomes China’s Second Largest Crude Oil Producer”, 2 de enero de 2009 [<http://english.people.com.cn/90001/90776/90884/6565970.html>.]

²¹ Chinese Government, “History and Development of Xinjiang (2003)” [http://english.gov.cn/official/2005-07/28/content_17948.htm.]

bre esta región fue temporal y débil hasta que las tropas del emperador Qianlong de la dinastía Qing (1644-1911) conquistaron el Kanato de Zunghar (norte del actual Xinjiang) y la cuenca del Tarim (sur del actual Xinjiang), entre 1755 y 1759. De hecho, fue en 1768 cuando Qianlong anunció la anexión formal de esta región bajo el nombre de Xinjiang (literalmente: el Nuevo Dominio). Sin embargo, el control chino sobre la región fue tan endeble que permitió su independencia *de facto*²² y la penetración de la influencia soviética durante diferentes periodos.²³ Por lo tanto, el control chino sobre Xinjiang puede considerarse como consolidado hasta la llegada del Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1949.

Tras el establecimiento de la República Popular China, la URSS y el gobierno chino firmaron dos acuerdos de cooperación económica en Xinjiang (26 de marzo de 1950). Éstos incluyeron el establecimiento y operación conjunta de dos compañías: una petrolera y otra para la explotación de metales raros y no ferrosos. Este periodo de

²² Los periodos más notables fueron: 1) entre 1865 y 1880, cuando Yaqub Beg ocupó los oasis de Altishahr, Urumqi y Turfan; y 2) entre la caída del sistema imperial en 1911 y el establecimiento de la República Popular China, en 1949, cuando Xinjiang fue controlado por una sucesión de tres caudillos militares que gobernaron de forma independiente. Además, durante este mismo periodo, dos movimientos separatistas establecieron sus propios regímenes: la República Turco-Islámica del Turkeistán Oriental (ubicada en Kashgar y sus alrededores), entre 1932 y 1934, y la República del Turkeistán del Este (en las ciudades de Ili, Tarbagatai y Altai), entre 1944 y 1946.

²³ Esta penetración inició desde 1871-1872, cuando el Imperio ruso ocupó el valle de Ili (al noroeste de Xinjiang) y firmó un tratado para reconocer la legitimidad *de facto* del régimen de Yaqub Beg, y alcanzó su máximo clímax durante la gubernatura de Sheng Shicai (1933-1944), en la cual la influencia soviética fue consolidada a través de cuatro mecanismos principales: 1) intervención militar para la supresión de revueltas que el gobierno de Sheng era incapaz de combatir; 2) creación de dependencia económica, por medio de préstamos y promoción del comercio, 3) participación directa de asesores soviéticos en el gobierno y 4) dominación ideológica. John W. Garver, *Chinese-Soviet Relations 1937-1945. The Diplomacy of Chinese Nationalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1988, pp. 153-155.

coexistencia sino-soviética en Xinjiang terminó a finales de 1954 con la disolución de las compañías conjuntas y la repatriación de casi 100 000 ciudadanos soviéticos que vivían en Xinjiang.²⁴

A pesar del fin de la influencia soviética en Xinjiang, su seguridad y estabilidad quedaron vinculadas a la relación sino-soviética. Por lo tanto, los momentos de tensión en ésta se reflejaron, en la mayoría de los casos, en algunos incidentes en Xinjiang. Por ejemplo, mientras el gobierno de la URSS retiraba a sus asesores de China en 1961, alrededor de 60 000 personas de la Prefectura Autónoma Kazaja de Ili migraron hacia la URSS entre mayo y julio de 1962. Independientemente de si este movimiento de población fue instigado por la URSS, como algunos autores plantean,²⁵ o fue la grave situación económica de la época su verdadero catalizador, el gobierno chino solía culpar al gobierno soviético de éste y cualquier acontecimiento inusual en Xinjiang. Detrás de esta actitud, estaba el temor a que la URSS “regresara” a ocupar Xinjiang en cualquier momento.

A principios de la década de 1990, la preocupación del gobierno chino por su capacidad de control sobre Xinjiang creció debido a dos razones principales: una de índole doméstica y la otra de carácter externo. Primero, los movimientos estudiantiles que terminaron con la represión gubernamental en Tiananmen (1989), así como el resurgimiento de los grupos de oposición en el Tíbet, endurecieron la posición del gobierno chino frente a cualquier tipo de movilización social, especialmente hacia las que tenían antecedentes separatistas, como en Xinjiang. Esto propició una nueva ola de medidas represivas en la región, entre ellas, la suspensión de fondos para la construcción de mezquitas. Esta medida es considerada como el detonante

²⁴ Charles Kraus, “Creating a Soviet ‘Semi-Colony’? Sino-Soviet Cooperation and its Demise in Xinjiang, 1949-1955”, *The Chinese Historical Review* 17, núm. 2, 2010, pp. 154-160.

²⁵ Michael Clarke, “The Problematic Progress of ‘Integration’ in the Chinese State’s Approach to Xinjiang, 1759-2005”, *Asian Ethnicity* 8, núm. 3, 2007, p. 280.

inmediato del incidente de Baren:²⁶ una protesta masiva en la cual los uigures exigieron la salida de los chinos de Xinjiang y el establecimiento del “Turkestán del Este”.

Por otro lado, el factor de carácter externo que agravó el clima de tensión política en Xinjiang fue la disolución de la URSS, especialmente debido a que la relajación de los controles políticos que trajo consigo permitió el surgimiento de varias organizaciones políticas uigures en Asia Central, especialmente en Kazajistán. Por ejemplo, a principios de 1991, fundaron la Organización para la Liberación Uigur como un partido político, un Frente para la Liberación de Uiguristán y la Unión Internacional Uigur, la cual convocó a una reunión de delegados uigures de los cinco Estados de Asia Central en Almaty, en enero de 1992. Meses después, en Kirguistán, formaron el partido político Por un Uiguristán Libre.

En razón de lo anterior, el gobierno chino se preocupó por desarrollar rápidamente relaciones cordiales y cooperativas con los gobiernos de Asia Central que coadyuvaran con sus esfuerzos por mantener la estabilidad política e impulsar el desarrollo económico de Xinjiang. No obstante, a pesar del rápido acercamiento diplomático del gobierno chino, los gobiernos de Kazajistán y Kirguistán no aceptaron inmediatamente apoyarlo en su lucha contra los grupos separatistas uigures.²⁷ Sin embargo, dichos gobiernos no tardaron mucho en reconocer que los beneficios políticos y económicos de fortalecer sus relaciones con China superaban los beneficios políticos internos de apoyar a los grupos uigures. Así, el gobierno chino logró que los go-

²⁶ June Teufel Dreyer, “The PLA and Regionalism in Xinjiang”, en Richard H. Yang *et al.* (eds.), *Chinese Regionalism: The Security Dimension*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 266-267.

²⁷ Por ejemplo, el 28 de abril de 1993, alrededor de 5 000 uigures protestaron afuera de la embajada china en Kazajistán, sin que el gobierno kazajo cooperara para prevenir o controlar el incidente. Además, en varias ocasiones, los gobiernos de Kazajistán y Kirguistán criticaron públicamente la realización de pruebas nucleares en Xinjiang.

biernos de las cinco nuevas repúblicas de Asia Central le aseguraran que no debía preocuparse por el renacimiento del fundamentalismo islámico en sus respectivos territorios.²⁸ En consecuencia, el gobierno de Kazajistán, donde viven alrededor de 200 000 uigures (la población más grande de este grupo fuera de Xinjiang), disolvió varias organizaciones separatistas. Por su parte, Kirguistán, donde habita una población de aproximadamente 80 000 uigures, prohibió la formación de un partido uigur en el exilio e inició pláticas para la firma de un tratado de extradición con China.²⁹

Los incentivos económicos jugaron un papel importante en la estrategia de acercamiento del gobierno chino a Asia Central. Por ejemplo, en julio de 1991, el presidente de Kazajistán fue invitado a visitar Urumqi para discutir estrategias para la expansión del comercio bilateral con China. De estas discusiones resultó la firma de un acuerdo comercial de cinco años. Posteriormente, a mediados de agosto de 1993, el gobierno chino extendió un crédito de cinco mdd en productos a Kirguistán y abrió al comercio exterior la ciudad de Aksu, ubicada en la frontera sino-kirguisa.³⁰ También como parte de esta estrategia, el gobierno chino preparó un plan de desarrollo económico para Xinjiang que proponía utilizar su posición geoestratégica para convertirla en un corredor comercial que ayudara a integrarla, simultáneamente, a China y a Asia Central.³¹ Es decir, se trataba de utilizar los lazos étnicos transfronterizos de sus diversos pueblos para facilitar su integración económica con lo que los economistas chinos llamaron “El Gran Círculo Islámico”.³²

²⁸ Konstantyn Syroezhkin, “Central Asia Between the Gravitational Poles of Russia and China”, en Boris Rumer (ed.), *Central Asia. A Gathering Storm?*, Nueva York, M.E. Sharp, Inc., 2002, p. 178.

²⁹ Nicolas Becquelin, “Xinjiang in the Nineties”, *The China Journal*, núm. 44, 2000, p. 70.

³⁰ Clarke, *Xinjiang and China's Rise...*, *op. cit.*, p. 107.

³¹ Clarke, “The Problematic Progress of ‘Integration’...”, *op. cit.*, p. 283.

³² Este círculo islámico está conformado principalmente por la región de Asia

Como hemos revisado, la política exterior del gobierno chino hacia Rusia y Asia Central durante este periodo (1991-1995) fue motivada por consideraciones de seguridad nacional, como la solución a las disputas fronterizas y la salvaguarda de la estabilidad política y social de Xinjiang. Sin embargo, esta política se llevó a cabo por medio de una estrategia de incentivos económicos. Entonces, aunque durante este periodo la política exterior del gobierno chino parece enfocarse en el desarrollo de sus relaciones comerciales con los nuevos Estado de Asia Central, su objetivo no era la cooperación ni la búsqueda de beneficios económicos, sino crear intereses políticos y económicos a través de los cuales aseguraría el apoyo de los gobiernos de dicha región en contra de la operación de grupos que promoverían la independencia de Xinjiang.

LOS CINCO DE SHANGHÁI: DE LA NEGOCIACIÓN BILATERAL A LA COOPERACIÓN MULTILATERAL (1996-2000)

Durante el periodo 1992-1995, el gobierno chino optó por participar en consultas multilaterales para el mantenimiento de la seguridad fronteriza, mientras negociaba de forma bilateral el apoyo contra los grupos uigures en Asia Central.³³ Aunque esta fórmula pareció fun-

Central, aunque también podría incluir a algunos países de Medio Oriente. La estrategia de “El Gran Círculo Islámico”, al igual que la del “Gran Círculo Asiático del Noroeste” (proponía el desarrollo del comercio de las provincias de Heilongjiang, Jilin y Liaoning con el Lejano Oriente Soviético, Japón y Corea), surgió como una respuesta defensiva a la política de priorizar el desarrollo de la zona costera promovida por el gobierno chino desde finales de la década de los ochenta. Estos círculos pueden entenderse como bloques regionales que vinculan económicamente, sobretudo en términos comerciales, a una región fronteriza con sus países contiguos. Gaye Christoffersen, “Xinjiang and the Great Islamic Circle: the Impact of Transnational Forces on Chinese Regional Economic Planning”, *The China Quarterly*, vol. 133, marzo de 1993, pp. 131-134.

³³ Clarke, *Xinjiang and China's Rise...*, *op. cit.*, pp. 110-111.

cionar efectivamente un par de años más, en esta sección veremos bajo qué circunstancias el gobierno chino decidió impulsar la institucionalización de la cooperación multilateral con los gobiernos de Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán.

El nacimiento de los Cinco de Shanghái

Como resultado de las negociaciones realizadas en el marco del diálogo diplomático iniciado en 1992, el 26 de abril de 1996 se llevó a cabo la primera Cumbre de Jefes de Estado de China, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán. Esta cumbre fue celebrada en la ciudad de Shanghái (razón por la cual los medios de comunicación los apodaron los “Cinco de Shanghái”) y su objetivo principal fue desarrollar medidas generadoras de confianza en materia de seguridad.

El resultado más sobresaliente de esta cumbre fue la firma del Tratado de *Profundización de la Confianza en Materia Militar en Regiones Fronterizas*,³⁴ cuyo primer párrafo claramente señala que Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán constituyen una “parte colectiva”, mientras que China, en forma individual, representa otra parte.³⁵ Esto sugiere que la reunión fue diseñada para que la negocia-

³⁴ Este tratado está compuesto por 16 artículos que regulan el despliegue de las fuerzas militares en zonas fronterizas, así como la disminución, en frecuencia y escala, de los ejercicios militares, y la cooperación e intercambio de información, particularmente en relación con el número y posición de sus respectivas fuerzas armadas adyacentes a las zonas fronterizas. Además, a través de este tratado, los Estados signatarios aceptan abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza entre ellos y renuncian al logro de la supremacía militar unilateral. Naciones Unidas, “Acuerdo entre la Federación de Rusia, la República de Kazajistán, la República Kirguisa, la República de Tayikistán y la República Popular de China sobre el fomento de la confianza en la esfera militar en la región fronteriza”, en “Carta de fecha 13 de mayo de 1996 dirigida al Secretario General por los representantes de China, la Federación de Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán ante las Naciones Unidas”, Documento de las Naciones Unidas A/51/137, 17 de mayo de 1996.

³⁵ Naciones Unidas, “Acuerdo entre la Federación de Rusia, la República de

ción se llevara a cabo sólo entre dos partes: una el gobierno chino y otra, los gobiernos de Rusia y de los Estados de Asia Central. Es decir, una negociación bilateral de cinco países.³⁶ I. Akihiro ha llamado a este esquema la “fórmula 4+1”.³⁷

La “fórmula 4+1”, en la cual China y Rusia eran las partes más importantes, también puede verse reflejada en las publicaciones de *Beijing Review*, uno de los principales medios de difusión internacional de las posturas del gobierno chino. En su cobertura sobre el acontecimiento, se refirió a esta Cumbre de Jefes de Estado como si fuera una parte de lo que llamó la “Cumbre Sino-Rusa”.³⁸ Sin embargo, a pesar de la aparente funcionalidad de este esquema, sólo era utilizado para discutir temas de seguridad fronteriza. De hecho, los gobiernos de Asia Central insistieron en negociar también multilateralmente la delimitación fronteriza, pero el gobierno no aceptó.³⁹

La segunda Cumbre de Jefes de Estado de los Cinco de Shanghái se celebró el 24 de abril de 1997, en Moscú. Durante esta cumbre, continuaron fortaleciendo las medidas generadoras de confianza en materia de seguridad, por medio de la firma de un *Acuerdo de Reducción Mutua de Fuerzas Armadas en Zonas Fronterizas*.⁴⁰ Como ocu-

Kazajistán, la República Kirguisa, la República de Tayikistán y la República Popular de China sobre el fomento de la confianza en la esfera militar en la región fronteriza”, p. 3.

³⁶ Wang Jianwei, “China and SCO. Towards a New Type of Interstate Relations”, en Guoguang Wu (ed.), *China Turns to Multilateralism: foreign Policy and Regional Security*, Nueva York, Routledge, 2007, p. 105.

³⁷ Akihiro Iwashita, “The Shanghai Cooperation Organization and its Implications for Eurasian Security: A New Dimension of ‘Partnership’ After the Post-Cold War Period”, en Shinichiro Tabata y Akihiro Iwashita (eds.), *Slavic Eurasia’s Integration into the World Economy and Community*, Sapporo, Hokkaido University, 2004, p. 262.

³⁸ “Beijing, Moscow have a big hug”, *Beijing Review*, vol. 30, núm. 20, 13-19 de mayo de 1996, p. 4.

³⁹ Iwashita, “The Shanghai Cooperation Organization and its Implications for Eurasian Security...”, *op. cit.*, p. 263.

⁴⁰ Este acuerdo limitó a 130 400 el número de personal militar dentro de una

rrió en la cumbre de Shanghái de 1996, la firma de este acuerdo estuvo precedida por un evento relevante en las relaciones bilaterales de China y Rusia: la emisión de una *Declaración Conjunta sobre un Mundo Multipolar y la Creación de un Nuevo Orden Internacional*, el 23 de abril de 1997.⁴¹

Esta declaración apoyó la aplicación de un Nuevo Concepto de Seguridad (NCS) formulado por el gobierno chino que proponía abandonar la consideración de la seguridad como una condición individual y buscar la seguridad común a través del beneficio mutuo y la cooperación.⁴² La presentación de este concepto representó la culminación de un proceso de cambio de actitud hacia la cooperación internacional en materia de seguridad. Dicho proceso inició en 1981

franja de 100 km al interior de las líneas fronterizas. Además, reguló el intercambio de información sobre las fuerzas desplegadas en las zonas fronterizas, así como la conducción de verificaciones regulares sobre la implementación del acuerdo. Sin embargo, la mayor parte de las estipulaciones de éste y el acuerdo de 1996 sólo afectaban a Rusia y China, pues los países de Asia Central no contaban con el equipo ni las unidades militares sujetas a reducción. Chien-peng Chung, “The Shanghai Cooperation Organization: China’s Changing Influence in Central Asia”, *The China Quarterly*, núm. 180, 2004, p. 990, y Xing, “China and Central Asia”, *op. cit.*, p. 160.

⁴¹ Mediante esta declaración, los gobiernos de China y Rusia anunciaron su oposición a la política de bloques y señalaron la necesidad de abandonar la mentalidad de la Guerra Fría. También acordaron promover el desarrollo de un mundo multipolar y el establecimiento de un nuevo orden internacional basado en el respeto recíproco, la igualdad, el provecho mutuo, el diálogo y la cooperación. En este sentido, señalaron que los acuerdos logrados por los gobiernos de los Cinco de Shanghái podrían servir de modelo. “Joint Statement by the People’s Republic of China and the Russian Federation on the Multipolarization of the World and the Establishment of a New International Order”, *Beijing Review* 40, núm. 19, 12-18 de mayo de 1997, p. 7.

⁴² Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “China’s Position Paper on the New Security Concept”, 31 de julio de 2002 [www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/2612/2614/t15319.htm.] Posteriormente, el gobierno chino presentó el NCS como parte de su estrategia de seguridad nacional en el *Libro Blanco de Defensa* de 1998; véase China’s National Defense (“White Paper”, 1998), [www.china.org.cn/e-white/5/5.1.htm].

cuando, por primera vez, el gobierno chino votó por la extensión de una Operación para el Mantenimiento de la Paz (OMP) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).⁴³ Esta nueva actitud del gobierno chino se formó a partir de la actualización de su visión internacional, según la cual las tendencias mundiales transitaban hacia la paz y el desarrollo, por lo tanto, la posibilidad de que estallara una guerra era remota. Bajo estas circunstancias, la cooperación multilateral en materia de seguridad representaba menos riesgos que en el pasado, cuando dominó la línea maoísta que exigía estar preparados para la guerra en cualquier momento.⁴⁴ Bajo esta nueva visión, el primer ministro Zhao Ziyang anunció en 1986 que la diplomacia multilateral formaba parte integral de su “política exterior independiente”.⁴⁵

Siguiendo esta visión y en respuesta al escenario internacional de la post Guerra Fría, el gobierno chino formuló el NCS e inició la incorporación del diálogo y la cooperación multilaterales a sus herramientas de política exterior. A nivel global, el indicador de la nueva dimensión multilateral de dicha política fue su creciente defensa del papel central de la ONU en la resolución de conflictos, mientras que a nivel regional, lo fue su integración a los mecanismos de coopera-

⁴³ Ésta fue la OMP en Chipre (UNFICYP, por sus siglas en inglés). Desde su ingreso a la ONU en 1972, el gobierno chino votó “abstención” o no participó en las votaciones relativas al envío de OMP. Incluso, en algunos casos, como el de la OMP en Líbano de 1978, no pagó la cuota que le correspondía para cubrir su costo. Para el gobierno, dichas operaciones representaban una intervención en los asuntos internos de los Estados, política que no estaba dispuesto a apoyar por temor a convertirse en sujeto de ella en el futuro. Sin embargo, a partir del voto a favor de la extensión de la UNFICYP, en 1981, el gobierno chino empezó a ver a la cooperación multilateral en temas de seguridad desde una perspectiva menos recelosa. Muestra de ello es que en 1982, aceptó pagar la cuota que correspondía a los gastos de la OMP de Líbano y envió una misión de investigación a estudiarla. Wang, *op. cit.*, pp. 75-76.

⁴⁴ Bates Gill, *Rising Star: China's New Security Diplomacy*, Washington, Brookings Institution Press, 2007, p. 3.

⁴⁵ Wang, *op. cit.*, p. 75.

ción y concertación regionales, como la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA)⁴⁶ y, por supuesto, su participación en las reuniones multilaterales de los Cinco de Shanghái.

La Cumbre de 1998: adopción de una visión regional

La tercera cumbre de los Cinco de Shanghái se celebró el 3 de julio de 1998 en Almaty, la ciudad más importante de Kazajistán.⁴⁷ Durante esta cumbre, los Cinco de Shanghái, por primera vez, discutieron otros problemas regionales diferentes a los temas de seguridad fronteriza que dominaron la agenda de las cumbres anteriores. Este nuevo enfoque obedeció a la inestabilidad regional generada por la llegada de los talibán al gobierno de Afganistán en 1996.⁴⁸

⁴⁶ En julio de 1991, Qian Qichen, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de China, asistió a una Reunión Ministerial de la ANSEA por primera vez. Después de este debut en la diplomacia multilateral regional, el gobierno chino impulsó rápidamente el desarrollo de sus relaciones con esta organización: en julio de 1994, establecieron dos comités conjuntos, uno en Cooperación Económica y Comercial y otro en Ciencia y Tecnología; y en julio de 1996, el gobierno chino inició su participación en las Reuniones Post-Ministeriales como miembro pleno de diálogo y ayudó a la formación de la cumbre ANSEA+3 (China, Japón y Corea), la cual sostuvo su reunión inaugural en julio de 1997.

⁴⁷ Aprovechando el viaje de las autoridades chinas para participar en la cumbre, éstas y sus contrapartes kazajas finalizaron la delimitación de su frontera mediante la firma del Acuerdo de Límites Sino-Kazajo Complementario, el 4 de julio de 1998. Este acuerdo delimitó definitivamente su frontera en una longitud de 1 700 km, resolviendo así las dos secciones de la frontera que su Acuerdo de 1994 había dejado pendientes.

⁴⁸ Los talibanes aseguraron haber instaurado en Afganistán el primer verdadero Estado islámico fundamentalista. En su visión, este régimen tenía el objetivo de replicarse a sí mismo, a través de la *yihad*, en toda la región desde Cachemira y Asia Central hasta el Cáucaso. Una vez logrado esto, elegirían un califa para gobernar este gran Estado Islámico. Devendra Kaushik, "Afghanistan Problem: Russian and Central Asian Responses", en K. Warikoo (ed.), *The Afghanistan Crisis: Issues and Perspectives*, Nueva Delhi, Bhavana Books & Prints, 2002, p. 199.

Aunque los diferentes gobiernos en Asia Central no creían posible que el régimen talibán pudiera expandirse inmediatamente hacia Uzbekistán o Tayikistán, que estaban en mayor riesgo por compartir una frontera con este país, consideraban que el éxito de un movimiento fundamentalista islámico motivaría a otros grupos similares a buscar con mayor ahínco un éxito similar en sus respectivas zonas de operación. El gobierno chino compartía este temor en relación con Xinjiang, de la misma forma en que el gobierno ruso con respecto a Chechenia. Motivados por esta preocupación, los Cinco de Shanghái discutieron, por vez primera, la necesidad de cooperar a fin de combatir el separatismo, el extremismo religioso y el terrorismo internacional.⁴⁹

La inclusión de estos temas en la agenda de discusión de los Cinco de Shanghái simbolizó una nueva fase en el desarrollo de las relaciones multilaterales entre ellos, pues amplió el rango de sus intereses compartidos de cuestiones estrictamente relacionadas con la seguridad de sus fronteras hacia problemas regionales. De hecho, esto propició que, a partir de esta reunión, abandonaran la “fórmula 4+1” y convirtieran la cumbre en una verdadera reunión multilateral.⁵⁰ Como prueba de ello, *Beijing Review* publicó, por primera ocasión, la declaración conjunta (conocida como la “Declaración de Almaty”⁵¹) emitida por los Cinco de Shanghái, y no sólo los acuerdos

⁴⁹ Posteriormente, los medios de comunicación chinos los denominarían como los “tres males” o las “tres fuerzas del mal” y la lucha por su erradicación se convertiría en uno de los principales motivos que impulsaron la fundación de la OCS.

⁵⁰ Wang, “China and SCO. Towards a New Type of Interstate Relation”, p. 105, y Zhao Huasheng, “Security Building in Central Asia and the Shanghai Cooperation Organization”, en Shinichiro Tabata y Akihiro Iwashita (eds.), *Slavic Eurasia’s Integration into the World Economy and Community*, Sapporo, Hokkaido University, 2004, p. 283.

⁵¹ Esta declaración reitera la importancia del NCS en el fortalecimiento de la seguridad y la cooperación regionales y globales, al señalar los acuerdos logrados por los Cinco de Shanghái como una “manifestación concreta de dicho concepto”. La inclusión de esta referencia muestra la influencia de la visión del gobierno chino en las reuniones de los Cinco de Shanghái y sugiere que, en el futuro, este grupo

o declaraciones sino-rusas, aunque cabe destacar que los gobiernos chino y ruso no celebraron ningún evento exclusivamente bilateral durante esta cumbre.

La reorientación de los Cinco de Shanghái hacia los problemas regionales se acentuó en la cumbre siguiente, celebrada el 25 de agosto de 1999, en Biskek, capital de Kirguistán. Durante esta cumbre terminaron la demarcación de la línea fronteriza entre China y Kirguistán;⁵² crearon el Grupo Biskek para discutir mecanismos de cooperación en materia de seguridad y aplicación de la ley y acordaron el establecimiento de un centro antiterrorista en esta ciudad.⁵³ Estas decisiones representan las primeras medidas multilaterales tomadas por este grupo.

A diferencia de la Declaración de Almaty, que enfatizó el combate al separatismo y el extremismo religioso como la preocupación principal de los Cinco de Shanghái, la Declaración de Biskek amplía aún más su espectro de preocupaciones y señala como su nuevo compromiso la lucha contra el tráfico de drogas, el contrabando de armas, la migración ilegal y cualquier forma de crimen transfronterizo.⁵⁴ Además, esta declaración incluye, por vez primera en una declaración de los Cinco de Shanghái, el señalamiento de que los derechos humanos no deben ser utilizados como pretexto para la injerencia en los asuntos internos de otros Estados.⁵⁵

podría convertirse en una cámara de resonancia de sus posiciones internacionales. Para consultar el contenido completo de la declaración, véase “Joint Statement of China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia and Tajikistan on the Alma-Ata Meeting”, *Beijing Review*, vol. 41, núm. 30, 27 de julio-2 de agosto de 1998, p. 8.

⁵² Por medio de la firma de un Acuerdo Complementario sobre las fronteras sino-kirguizas el 25 de agosto de 1999. Este acuerdo resolvió el último de los cinco puntos en disputa (Mt. Khantengri) que su primer Acuerdo (1996) había dejado pendiente.

⁵³ Sin embargo, fue establecido hasta 2004, pero no en Biskek, sino en Taskent (capital de Uzbekistán).

⁵⁴ “Bishkek Statement”, *Beijing Review*, vol. 42, núm. 37, 13 de septiembre de 1999, pp. 11-12.

⁵⁵ Este señalamiento estaba claramente dirigido a reforzar la oposición que el

La Cumbre de Dusambé: el gobierno chino toma la iniciativa

El 5 de julio de 2000 se llevó a cabo la Quinta Cumbre de Jefes de Estado en la ciudad de Dusambé, capital de Tayikistán. Por invitación del presidente Rahmon de Tayikistán, Uzbekistán asistió como observador. Para China, la incorporación de Uzbekistán representaba la expansión de su zona de influencia potencial. Por su parte, Rusia esperaba poder involucrarlo nuevamente en el mantenimiento de la seguridad regional, después de que éste abandonara la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en 1999.⁵⁶ Desde una perspectiva política, la incorporación de Uzbekistán mostró que la preocupación principal de los Cinco de Shanghái ya no se limitaba a la seguridad de sus fronteras, sino a la de la región en general.

Durante esta cumbre, China y Tayikistán lograron su primer acuerdo en materia fronteriza. Estas negociaciones fueron las más lentas debido a que el área en disputa era la más extensa de todas, correspondía a más de 20 000 km².⁵⁷ Si bien este acuerdo era de gran relevancia debido a que representaba casi una solución total a las disputas fronterizas con esta región, la importancia de la Cumbre de Dusambé radica en que durante su celebración, los Cinco de Shanghái decidieron transformar su mecanismo de reuniones en uno de coope-

gobierno chino mostró frente al argumento de la “intervención humanitaria” que el gobierno de Estados Unidos utilizó para justificar las operaciones que la OTAN llevó a cabo en Kosovo, entre marzo y junio, justamente un mes antes de esta cumbre.

⁵⁶ Iwashita, “The Shanghai Cooperation Organization and Its Implications for Eurasian Security...”, *op. cit.*, pp. 265-266.

⁵⁷ Fue el 17 de mayo de 2002 cuando China y Tayikistán lograron delimitar de forma definitiva su frontera. En este sentido, la agencia de noticias oficial de Tayikistán reportó que su gobierno accedió a ceder alrededor de 1 000 km² del territorio en disputa a China. Sin embargo, especialistas en las relaciones entre ambos países han sugerido que la verdadera extensión que el gobierno de Tayikistán cedió a China fue de 4 000 km². Esta controversia ha crecido debido a que ninguno de los dos gobiernos ha dado a conocer la extensión exacta. Iwashita, “The Shanghai Cooperation Organization and its Implications for Eurasian Security...”, *op. cit.*, pp. 263-264.

ración. La información disponible en relación con la forma y el origen de la propuesta de transformar a los Cinco de Shanghái en una organización multilateral no es clara y, oficialmente, no ha sido atribuida a ningún gobierno en particular. Sin embargo, la iniciativa claramente fue del gobierno chino. Incluso, algunos artículos señalan especialmente al presidente Jiang Zemin como la figura que propuso e impulsó dicha transformación.⁵⁸

A su llegada a Dusambé, el presidente Jiang declaró que “China estaba lista para realizar esfuerzos continuos para impulsar el desarrollo del proceso de reuniones de los Cinco de Shanghái en un intento por salvaguardar la paz y estabilidad regionales y promover la prosperidad y el desarrollo comunes.”⁵⁹ Posteriormente, durante la celebración de la cumbre, presentó oficialmente su propuesta:

1. “Dar cuerpo y perfeccionar el mecanismo de los Cinco de Shanghái.” En este sentido, el presidente Jiang señaló que mientras la reunión anual de jefes de Estado es el punto focal y fuerza directriz, también era necesario promover la reunión de los departamentos más relevantes de cada gobierno a fin de impulsar proyectos cooperativos en todas las áreas que fuera posible. De acuerdo con Jiang, esto ayudaría a *formar* un mecanismo multinivel y multiárea y, en su debido tiempo, ayudar

⁵⁸ Por ejemplo, Chung, “The Shanghai Co-operation Organization...”, *op. cit.*, p. 991. Por otro lado, también hay autores que señalan el liderazgo chino en la fundación de la OCS, pero sin referirse directamente al papel del presidente Jiang. En este sentido, véase Jia Qingguo, “The Shanghai Cooperation Organization: China’s Experiment in Multilateral Leadership”, en Iwashita Akihiro (ed.), *Eager Eyes Fixed Eurasia: Russia and Its Eastern Edge*, Sapporo, Slavic Research Center, Hokkaido University, 2007, y Pan Guang, “China in the Shanghai Cooperation Organization”, en Wang Gungwu y Zheng Yongnian (eds.), *China and the New International Order*, Nueva York, Routledge, 2008, p. 249.

⁵⁹ “President Jiang Arrives in Dushanbe for State Visit”, *People’s Daily Online*, 4 de julio de 2000 [english1.peopledaily.com.cn/200007/04/eng20000704_44566.html.]

al desarrollo del presente mecanismo de reuniones hacia un *mecanismo cooperativo*.

2. “Incrementar la cooperación de las cinco naciones en seguridad regional”. En este punto, el presidente Jiang señaló que los cinco Estados debían llevar a cabo acciones conjuntas para acabar con todas las formas de extremismo, separatismo y fuerzas terroristas de la región, así como establecer y perfeccionar una base legal y un mecanismo cooperativo. Además, debían fortalecer el apoyo mutuo para salvaguardar la unificación y soberanía de sus países y para resistir amenazas a la seguridad regional.
3. “Promover la cooperación económica y comercial bilateral y multilateral.” En este sentido, Jiang señaló que cada Estado debía crear las condiciones necesarias para acrecentar sus intercambios comerciales, así como expandir la inversión mutua y explorar diferentes formas de cooperación económica y técnica. En particular, el presidente Jiang promovió la construcción de carreteras, aeropuertos y líneas ferroviarias para mejorar las comunicaciones en la región.
4. “Fortalecer la cooperación en la arena internacional”. En este punto, Jiang propuso que los cinco países coordinaran sus posiciones, cooperaran en la salvaguarda de la autoridad de la ONU, preservaran y respetaran la soberanía nacional y la no interferencia en los asuntos internos, se opusieran a una hegemonía y fortalecieran el proceso de multipolarización del mundo.⁶⁰

Como podemos notar, la primera y segunda propuestas del presidente Jiang claramente proponían la evolución de sus reuniones anuales hacia un mecanismo cooperativo institucional permanente. De hecho, la Declaración de Dusambé que surgió de los trabajos de

⁶⁰ “Fruitful Dushanbe Summit”, *Beijing Review*, vol. 43, núm. 29, 17 de julio de 2000, pp. 10-11.

esta cumbre, además de retomar gran parte de estas propuestas, enfatizó que “las Partes deben esforzarse por lograr que los Cinco de Shanghái pasen a ser una estructura regional de cooperación multilateral en diversas esferas”.⁶¹

Una de las causas principales detrás de la decisión del gobierno chino de impulsar la institucionalización de la cooperación multilateral entre los Cinco de Shanghái fue su preocupación por la forma en que se desarrollaron ciertos acontecimientos ocurridos en el escenario internacional de finales de la década de 1990. Al respecto, la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo en 1999 fue especialmente preocupante. El hecho de que Estados Unidos sobrepasara la autoridad de la ONU para bombardear un Estado soberano argumentando “intervención humanitaria”, sin enfrentar la oposición abierta de ningún país, especialmente de Rusia, mostró al gobierno chino el gran control que ejercía Estados Unidos sobre los asuntos internacionales.

Para el gobierno chino, la crisis en Kosovo era un asunto interno de Yugoslavia en el cual ningún país debía intervenir sin una solicitud formal de su gobierno. Igualmente, “el tema de los derechos humanos es, en esencia, un asunto interno.”⁶² Por lo tanto, para el gobierno chino, la invasión a Kosovo violó la Carta de la ONU y creó un “amenazador precedente en las relaciones internacionales.”⁶³ Este “amenazador precedente” representaba la posibilidad de una intervención directa de Estados Unidos en Xinjiang o Tíbet, o de un apoyo más decidido a Taiwán ante una hipotética declaración de independencia de parte de la isla.

⁶¹ Naciones Unidas, “Carta de fecha 11 de julio de 2000 dirigida al secretario general por los Representantes Permanentes de China, la Federación de Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán ante las Naciones Unidas”, Documento A/55/133 o S/2000/682, p. 3.

⁶² “China’s Position on Current International Issues”, *Beijing Review*, vol. 42, núm. 41, 11 de octubre de 1999, p. 10.

⁶³ *Idem*, p. 9.

Estos acontecimientos no sólo representaron un “amenazador precedente” para el gobierno chino, sino también para los gobiernos de Rusia y Asia Central. Todos tenían problemas con grupos extremistas islámicos que podrían derivar en movimientos separatistas. La solución de tales problemas requeriría políticas gubernamentales agresivas y éstas también podrían convertirse en excusas o argumentos para una intervención de la OTAN o de algún otro tipo de fuerza internacional. Entonces, para los gobiernos de Rusia, China y Asia Central unirse en una organización regional a través de la cual pudieran combatir efectivamente las amenazas a sus gobiernos y con el potencial de convertirse en una *cuasi* alianza militar, era igualmente beneficioso.

CONCLUSIONES

Cuando el gobierno chino decidió impulsar el establecimiento de la OCS en julio de 2000, el mecanismo de reuniones de los Cinco de Shanghái ya había funcionado exitosamente durante cinco años (1996-2000). A través este mecanismo, lograron resolver sus disputas fronterizas, acordar la desmilitarización de las fronteras y discutir formas de cooperación en materia de seguridad. Lo anterior demuestra que dicho mecanismo era capaz de manejar asuntos de seguridad. Entonces, ¿por qué el gobierno chino impulsó el establecimiento de un mecanismo multilateral para desarrollar su cooperación con los países de Asia Central?

Bajo afectación de los contextos internacional (el “amenazador precedente” creado por la invasión de la OTAN a Kosovo en 1999) y regional (inestabilidad política generada por el régimen talibán de Afganistán) de finales de la década de 1990, el gobierno chino reconoció dos factores principales sobre los cuales basó su decisión de impulsar el establecimiento de un mecanismo multilateral:

1. El combate a los grupos separatistas o etno-nacionalistas que amenazan su control sobre Xinjiang sólo puede llevarse a cabo de forma efectiva contando con el apoyo *coordinado* de otros gobiernos de la región para quienes este tipo de grupos representan amenazas similares.
2. La funcionalidad de los mecanismos multilaterales y su capacidad de impacto en el posicionamiento e imagen internacionales de un Estado. La participación activa del gobierno chino en mecanismos multilaterales, además de extender su influencia diplomática, ayuda a combatir las teorías de la “amenaza China” y, a la vez, refleja su ascenso a potencia internacional de manera consistente con su estrategia de “desarrollo pacífico”.⁶⁴

Es importante señalar que los dos factores mencionados forman parte y a la vez son resultado de dos procesos interconectados: (1) un proceso de transformación de la concepción de la seguridad, el cual impulsó (2) un proceso de introducción de enfoques multilaterales en la estrategia diplomática del gobierno chino. Como resultado del desarrollo del primer proceso, el gobierno chino reconoció que, debido a los vínculos transnacionales del pueblo uigur, la estabilidad política y social de Xinjiang dependía de la situación de seguridad regional y de su capacidad para garantizar el apoyo de los gobiernos de la región en contra de los movimientos y grupos opositores a su gobierno en Xinjiang. Como parte del segundo proceso, el gobierno chino aceptó la utilidad de los mecanismos multilaterales para conseguir sus objetivos de política exterior e interior, como en este caso. Por

⁶⁴ El objetivo de esta estrategia es contrarrestar las teorías sobre la “amenaza china”, enfatizando que su ascenso representa una oportunidad y no una amenaza para el desarrollo de Asia. Aunque desde 2003 diferentes funcionarios del gobierno chino han utilizado este concepto en foros internacionales, la doctrina del “desarrollo pacífico” de China fue presentada oficialmente el 22 de diciembre de 2005, por medio de la publicación de un “White Paper” sobre el tema.

ejemplo, a partir de 2003, ha aprovechado su liderazgo en la OCS para impulsar la realización de ejercicios militares donde “ensayan” la capacidad de respuesta de la organización y de sus Estados miembros frente a actos de terrorismo.⁶⁵ Es válido intuir que el objetivo implícito de la participación del gobierno chino en éste y en el resto de los ejercicios militares de la OCS es intimidar a los grupos y movimientos separatistas que operan dentro y fuera de Xinjiang.

Adicionalmente, y como resultado de los procesos mencionados, el gobierno chino estimó que liderar el establecimiento de una organización regional tendría un impacto positivo en su posicionamiento e imagen internacionales. Esto le permitiría combatir la teoría de la “amenaza China” y extender su influencia diplomática de manera consistente con su estrategia de “desarrollo pacífico”. Al respecto, Pan Guang, director del Centro de Estudios de la OCS, señala que la participación del gobierno chino en esta organización simboliza la transición de la preferencia por las relaciones y acuerdos bilaterales hacia la creciente adopción de enfoques multilaterales en su política exterior. Por lo tanto, de acuerdo con Pan, la OCS cumple una función o “efecto demostrativo” de la política exterior china y ofrece nuevos modelos para el desarrollo de sus relaciones internacionales: (1) un nuevo enfoque de la seguridad fronteriza basado en la confianza mutua, desarme y seguridad cooperativa; (2) un nuevo modelo de relaciones Estado-Estado caracterizadas por la asociación, no la alianza, y (3) un nuevo modelo de cooperación regional basado en el beneficio mutuo, la cooperación, la reciprocidad en lo económico y el intercambio cultural y aprendizaje mutuos.⁶⁶

⁶⁵ El primero de ellos, que fue también el primer ejercicio militar multilateral en que participó el EPL, se realizó entre el 6 y el 12 de agosto de 2003. Su primera fase fue desplegada en las ciudades fronterizas kazajas de Ucharal e Ili y la segunda en Xinjiang.

⁶⁶ Pan Guang, “A New Diplomatic Model: A Chinese Perspective on the Shanghai Cooperation Organization”, *Washington Journal of Modern China* 9, núm. 1, 2007, pp. 57-58.

Aunque la existencia de la OCS prueba la efectividad de estos nuevos modelos de cooperación, el “efecto demostrativo” de la OCS ha sido opacado por consideraciones geopolíticas según las cuales un “nuevo gran juego”⁶⁷ está desarrollándose en Asia Central. Bajo esta visión, China y otras potencias, como Rusia y Estados Unidos, actualmente compiten para asegurar su acceso al petróleo y al gas natural de la región. Según esta interpretación, la participación del gobierno chino en el establecimiento de la OCS se explicaría por su interés en estos recursos, especialmente si se considera que su impulso a la transformación de los Cinco de Shanghái en la OCS ocurre casi paralelamente al anuncio de la construcción de un gaseoducto oeste-este para transportar gas natural de Xinjiang hasta Shanghái.⁶⁸ Sin embargo, este renovado interés por los recursos energéticos y el desarrollo de Xinjiang, así como la participación de la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC, por sus siglas en inglés) en la explotación de los recursos energéticos de Asia Central, no pueden considerarse

⁶⁷ El término “gran juego” refiere a la lucha por la dominación política, el control y la seguridad sostenida por los imperios ruso y británico en Asia Central, durante la mayor parte del siglo XIX y principios del XX. Actualmente, este término ha sido retomado para referirse al surgimiento de una nueva competencia por la hegemonía política, económica e, incluso, cultural sobre la región. El objetivo final del “gran juego” del siglo XIX era el control territorial. Hoy, es el acceso a los recursos energéticos y la apertura de nuevas rutas de transporte para dichos recursos, es decir, acceso a los oleoductos y gaseoductos de la zona, o la posibilidad de establecer nuevos. Matthew Edwards, “The New Great Game and the New Great Gamers: Disciples of Kipling and Mackinder”, *Central Asian Survey* 22, núm. 1, 2003, pp. 83-102.

⁶⁸ Este proyecto formó parte de una campaña gubernamental llamada “Estrategia de Desarrollo del Oeste” mediante la cual el gobierno chino pretendía incrementar la inversión gubernamental y, con ello, el nivel de desarrollo económico y social de todas las provincias y regiones autónomas ubicadas en la zona oeste del territorio chino. De acuerdo con varios autores, el objetivo tácito de esta estrategia es asegurar la estabilidad política y social de las regiones con población no han, como Xinjiang. David S. G. Goodman, “The Campaign to “Open Up the West”: National, Provincial-level and Local Perspectives”, *The China Quarterly*, núm. 178, 2004, p. 324. “West-to-East Gas Transmitting Project Under Way”, *Beijing Review*, vol. 43, núm. 22, 29 de mayo de 2000, p. 12.

como parte de las motivaciones del gobierno chino para impulsar la formación de la OCS.

La mayor participación de compañías chinas en la explotación de yacimientos de gas y petróleo en Asia Central resultó de una reevaluación de la estrategia de seguridad energética del gobierno chino. Ésta fue llevada a cabo en respuesta a la inestabilidad de los precios del petróleo provocada por la incertidumbre política de la “guerra contra el terrorismo”, iniciada a finales de 2001. Estas condiciones de incertidumbre llamaron la atención del gobierno chino sobre la necesidad de reducir su dependencia del petróleo proveniente del Golfo Pérsico.⁶⁹ Debido a esto, adquirió mayor relevancia el cálculo estratégico de que, a diferencia del abasto de petróleo que reciben a través del estrecho de Malaca y el Mar del Sur de China, el transporte de los recursos energéticos provenientes de Asia Central y Rusia no es susceptible de ser bloqueado durante un eventual conflicto en el estrecho de Taiwán o con Estados Unidos.

Adicionalmente, es importante considerar que, aunque los gobiernos de Rusia y Kazajistán han expresado su interés por que la OCS desarrolle un mecanismo que coordine las políticas energéticas, hasta el momento, los acuerdos en este rubro los han llevado a cabo fuera del ámbito de la OCS y de forma bilateral. Asimismo, la hipótesis de que el *verdadero* objetivo de la OCS es rivalizar con la OTAN y limitar la influencia estadounidense en la región,⁷⁰ muy popular en ciertos círculos académicos y gubernamentales, también ha contri-

⁶⁹ Vitaly Kozyrev, “China’s Continental Energy Strategy: Russia and Central Asia”, en Gabriel B. Collins *et al.* (eds.), *China’s Energy Strategy: The Impact on Beijing’s Maritime Policies*, Annapolis, Naval Institute Press, 2008, p. 202. Otros autores argumentan que el interés mostrado por Japón en 2003 por obtener una extensión del oleoducto de Siberia fue el catalizador de dicha reevaluación; véase Xuanli Liao, “Central Asia and China’s Energy Security”, *China and Eurasia Forum Quarterly* 4, núm. 4, 2006, p. 64.

⁷⁰ Michael Petrou, “Is This a Rival to NATO?”, *Maclean’s* 119, núm. 31, 7 de agosto de 2006, p. 33.

buido a menguar el “efecto demostrativo” que el gobierno chino esperaba extender por medio de su liderazgo en la OCS. Aunado a lo anterior, debido a que la mayoría de sus miembros son considerados como gobiernos autoritarios por importantes organizaciones no gubernamentales y centros de investigación,⁷¹ algunos autores han calificado a la OCS como una organización informal, no normativa,⁷² que es utilizada por sus miembros como una estrategia adicional para defenderse, a través de la cooperación multilateral, de las tendencias democráticas regionales y globales.⁷³

Sin embargo, el éxito o fracaso del “efecto demostrativo” de la OCS tiene una importancia menor para el gobierno chino. Como hemos revisado, desde su establecimiento de relaciones diplomáticas con las nuevas repúblicas de Asia Central en 1991, su interés principal en esta región ha sido asegurar que sus gobiernos, especialmente de los de Kazajistán, Tayikistán y Kirguistán, no apoyen ningún tipo de movimiento que amenace su control sobre Xinjiang o promueva la independencia de esta región. De hecho, aunque el gobierno chino tiene otros intereses estratégicos en Asia Central, como participar en la explotación de sus recursos energéticos y sostener una influencia política suficientemente importante como para disminuir la de otras potencias, contar con un medio de cooperación regional permanente a través del cual pueda asegurar la estabilidad política de Xinjiang es el interés fundamental detrás de su impulso al establecimiento de la OCS.

⁷¹ El Índice de la Democracia 2010 de Economist Intelligence Unit señala a cuatro miembros de la OCS (Kazajistán, China, Tayikistán y Uzbekistán) como regímenes autoritarios. El Reporte Global 2009 del Proyecto Polity IV también identifica a estos cuatro estados como autoritarios. Así mismo, el Reporte sobre la Libertad en el Mundo 2011 de *Freedom House*, también señala a estos cuatro estados, además de Rusia, como regímenes “no libres”.

⁷² Alexander White, “Guiding the ‘Near Abroad’: Russia and the Shanghai Cooperation Organization”, *China and Eurasia Forum Quarterly* 3, núm. 2, 2005, p. 31.

⁷³ Thomas Ambrosio, “Catching the ‘Shanghai Spirit’: How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia”, *Europe-Asia Studies* 60, núm. 8, 2008, pp. 1321-1344.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLISON, Roy, "Structures and Frameworks for Security Policy Cooperation in Central Asia", en Roy Allison y Lena Jonson (eds.), *Central Asian Security: The New International Context*, Washington, Brookings Institution Press, 2001.
- AMBROSIO, Thomas, "Catching the 'Shanghai Spirit': How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia", *Europe-Asia Studies* 60, núm. 8, 2008.
- ANDREWS-SPEED, Philip *et al.*, *The Strategic Implications of China's Energy Needs*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.
- , y Sergei Vinogradov, "China's Involvement in Central Asian Petroleum: Convergent or Divergent Interests?", *Asian Survey* 40, núm. 2, 2000.
- ANGUIANO, Eugenio, "Diplomacia de la República Popular China", en Eugenio Anguiano (coord.), *China contemporánea: la construcción de un país, desde 1949*, México, El Colegio de México, 2001.
- , "La República Popular China como potencia nuclear", *Estudios de Asia y África* 36, núm. 1, 2001.
- BACHMAN, David, "Making Xinjiang Safe for the Han? Contradictions and Ironies of Chinese Governance in China's Northwest", en Morris Rossabi (ed.), *Governing China's Multiethnic Frontiers*, Seattle, University of Washington Press, 2004.
- BAILES, Alyson J. K., "The Shanghai Cooperation Organization and Europe", *China and Eurasia Forum Quarterly* 5, núm. 3, 2007 [www.silkroads-studies.org/new/docs/CEF/Quarterly/August_2007/Bailes.pdf].
- y Pál Dunay, "The Shanghai Cooperation Organization as a Regional Security Institution", en *The Shanghai Cooperation Organization. SIPRI Policy Paper No. 17*, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2007 [books.sipri.org/files/PP/SIPRI17.pdf].
- BECQUELIN, Nicolas, "Xinjiang in the Nineties", *The China Journal*, núm. 44, 2000.
- "Beijing, Moscow Have A Big Hug", *Beijing Review*, vol. 30, núm. 20, 13-19 de mayo de 1996.
- "Bishkek Statement", *Beijing Review*, vol. 42, núm. 37, 13 de septiembre de 1999.
- BLANK, Stephen J., "The Eurasian Energy Triangle: China, Russia, and the Central Asian States", *Brown Journal of World Affairs* 12, núm. 2, 2006.

- BOVINGDON, Gardner, "Heteronomy and Its Discontents. 'Minzu Regional Autonomy' in Xinjiang", en Morris Rossabi (ed.), *Governing China's Multiethnic Frontiers*, Seattle, University of Washington Press, 2004.
- BURLES, Mark, *Chinese Policy Toward Russia and the Central Asian Republics*, Washington, Rand Corporation, 1999 [www.rand.org/pubs/monograph_reports/2007/MR1045.pdf].
- Buró Nacional de Estadísticas de China [www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/YB1996e/H8-1e.htm].
- CARLSON, Allen, "Constructing the Dragon's Scales. China's Approach to Territorial Sovereignty and Border Relations", en Zhao Suisheng, *Chinese Foreign Policy. Pragmatism and Strategic Behavior*, Nueva York, M. E. Sharpe, Inc., 2004.
- CHAUDHURI, Debasish, "A Survey of the Economic Situation in Xinjiang and Its Role in the Twenty-First Century", *China Report* 41, núm. 1, 2005.
- CHEN, Mingshan y He Xiquan, "The Shanghai Five Mechanism for Regional Security", *Contemporary International Relations* 10, núm. 8, 2000.
- "China's Basic Policy Towards Central Asia", *Beijing Review*, vol. 37, núm. 18, 2-8 de mayo de 1994.
- "China Recognizes Former Soviet Republics", *Beijing Review*, vol. 35, núm. 1, 6-12 de enero de 1992.
- "China, Russia complete border survey determination", *Xinhua* [news.xinhuanet.com/english/2008-07/21/content_8739941.htm, consultado el 24 de octubre de 2011].
- China's National Defense, "The International Security Situation" [www.china.org.cn/e-white/5/5.1.htm].
- Chinese Government Official Web Portal, "History and Development of Xinjiang (2003)" [english.gov.cn/official/2005-07/28/content_17948.htm].
- CHRISTOFFERSEN, Gaye, "Xinjiang and the Great Islamic Circle: The Impact of Transnational Forces on Chinese Regional Economic Planning", *The China Quarterly*, núm. 133, 1993.
- CHUNG, Chien-peng, "The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia", *The China Quarterly*, núm. 180, 2004.
- , "China's Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism", *Journal of Contemporary China* 17, núm. 57, 2008.

- CLARKE, Michael, "Xinjiang in the 'Reform' Era, 1978-91: The Political and Economic Dynamics of Dengist integration", *Issues & Studies* 43, núm. 2, 2007.
- , "The Problematic Progress of 'Integration' in the Chinese State's Approach to Xinjiang, 1759-2005", *Asian Ethnicity* 8, núm. 3, 2007.
- , *Xinjiang and China's Rise in Central Asia – A History*, Oxon, Routledge, 2011.
- "Combating the Three Evil Forces", *Beijing Review*, vol. 44, núm. 27, 5 de julio de 2001.
- CRAIG Harris, Lilian, "Xinjiang, Central Asia and the Implications for China's Policy in the Islamic World", *The China Quarterly*, núm. 133, 1993.
- DILLON, Michael, *Xinjiang – China's Muslim Far Northwest*, Nueva York, RoutledgeCurzon, 2004.
- Dirección de Estadísticas de Comercio del Fondo Monetario Internacional [elibrary-data.imf.org].
- "Discurso del Presidente Jiang Zemin en la asamblea de establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghái" ("江泽民主席在“上海合作组织”成立大会上的讲话") [news.xinhuanet.com/ziliao/2001-12/03/content_498883.htm].
- DITTMER, I. Lowell, "China's New Internationalism", en Guoguang Wu y Helen Lansdowne (eds.), *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, Londres, Routledge, 2008.
- EDWARDS, Matthew, "The New Great Game and the New Great Gamers: Disciples of Kipling and Mackinder", *Central Asian Survey* 22, núm. 1, 2003.
- "Fruitful Dushanbe Summit", *Beijing Review*, vol. 43, núm. 29, 17 de julio de 2000.
- GARVER, John W. *Chinese-Soviet Relations 1937-1945. The Diplomacy of Chinese Nationalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1988.
- GERMANOVICH, Gene, "The Shanghai Cooperation Organization: A Threat to American Interests in Central Asia?", *China and Eurasia Forum Quarterly* 6, núm. 1, 2008.
- GILL, Bates, *Rising Star: China's New Security Diplomacy*, Washington, Brookings Institution Press, 2007.
- GLEASON, Gregory, "Inter-state cooperation in Central Asia from the CIS to the Shanghai Forum", *Europe-Asia Studies* 53, núm. 7, 2001.

- GOLDEN, Peter B., "The Karakhanids and Early Islam", en Denis Sinor (ed.), *The Cambridge History of Early Inner Asia*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- GOODMAN, David S.G., "The Campaign to 'Open Up the West': National, Provincial-level and Local Perspectives", *The China Quarterly*, núm. 178, 2004.
- HARO NAVEJAS, Francisco J., "Política exterior china en Asia Central: construcción del institucionalismo regional", en Xulio Ríos (ed.), *Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*, Barcelona, Bellaterra, 2005.
- , "La socialización internacional de la República Popular China: una propuesta para su análisis", en José Luis Estrada, José Luis León y Ricardo Buzo (eds.), *China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Porrúa, 2006.
- HUGHES, Christopher R., "Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implications for Southeast Asia", *The Pacific Review* 18, núm. 1, 2005.
- INDEO, Fabio, "Russia and China in Central Asia: Growing Geopolitical Competition", *ISPI Policy Brief No. 199*, octubre, 2010 [www.ispionline.it/it/documents/PB_199_2010.pdf].
- IWASHITA, Akihiro, "The Shanghai Cooperation Organization and Its Implications for Eurasian Security: a New Dimension of 'Partnership' after the Post-Cold War Period", en Shinichiro Tabata y Akihiro Iwashita (eds.), *Slavic Eurasia's integration into the world economy and community*, Sapporo, Hokkaido University, 2004.
- JIA Qingguo, "The Shanghai Cooperation Organization: China's Experiment in Multilateral Leadership", en Iwashita Akihiro (ed.), *Eager Eyes Fixed Eurasia: Russia and Its Eastern Edge*, Sapporo, Hokkaido University, 2007.
- "Joint Statement by the People's Republic of China and the Russian Federation", *Beijing Review*, vol. 30, núm. 20, 13-19 de mayo de 1996.
- "Joint Statement by the People's Republic of China and the Russian Federation on the Multipolarization of the World and the Establishment of a New International Order", *Beijing Review*, vol. 40, núm. 19, 12-18 de mayo de 1997.
- "Joint Statement of China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia and Tajikistan

- on the Alma-Ata Meeting”, *Beijing Review*, vol. 41, núm. 30, 27 de julio-2 de agosto de 1998.
- KARRAR, Hasan H., *The New Silk Road Diplomacy: China’s Central Asian Foreign Policy since the Cold War*, Vancouver, UBC Press, 2009.
- KAUSHIK, Devendra, “Afghanistan Problem: Russian and Central Asian Responses”, en K. Warikoo (ed.), *The Afghanistan Crisis: Issues and Perspectives*, Nueva Delhi, Bhavana Books & Prints, 2002.
- KLIMENKO, Anatoly, “Russia and China as Strategic Partners in Central Asia: A Way to Improve Regional Security”, *Far Eastern Affairs* 33, núm. 2, 2005.
- KOZYREV, Vitaly, “China’s Continental Energy Strategy: Russia and Central Asia”, en Gabriel B. Collins *et al.* (eds.), *China’s Energy Strategy: The Impact on Beijing’s Maritime Policies*, Annapolis, Naval Institute Press, 2008.
- KRAUS, Charles, “Creating a Soviet ‘Semi-colony’? Sino-Soviet Cooperation and its Demise in Xinjiang, 1949-1955”, *The Chinese Historical Review* 17, núm. 2, 2010.
- KUIK Cheng-Chwee, “Multilateralism in China’s ASEAN Policy: Its Evolution, Characteristics, and Aspiration”, *Contemporary Southeast Asia* 27, núm. 1, 2005.
- , “China’s Evolving Multilateralism in Asia: The *Aussenpolitik* and *Innenpolitik* Explanations”, en Kent E. Calder y Francis Fukuyama (eds.), *East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008.
- LATTIMORE, Owen, *Pivot of Asia. Sinkiang and the Inner Asian Frontiers of China and Russia*, Boston, Little, Brown and Company, 1950.
- LIAO, Xuanli, “Central Asia and China’s Energy Security”, *China and Eurasia Forum Quarterly* 4, núm. 4, 2006.
- MACKERRAS, Colin, “Xinjiang at the Turn of the Century: The Causes of Separatism”, *Central Asian Survey* 20, núm. 3, 2001.
- MALASHENKO, Alexi, “Islam in Central Asia”, en Roy Allison y Lena Jonson (eds.), *Central Asian Security: The New International Context*, Washington, Brookings Institution Press, 2001.
- MATUSOV, Artyom, “Energy Cooperation in the SCO: Club or Gathering?”, *China and Eurasia Forum Quarterly* 5, núm. 3, 2007.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “China’s Position Paper on the New Security Concept” [www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zjzg/gjs/gjzyhy/2612/2614/t15319.htm].

- MOLTZ, James Clay, "Regional Tensions in the Russo-Chinese Rapprochement", *Asian Survey* 35, núm. 6, 1995.
- Naciones Unidas, "Acuerdo entre la Federación de Rusia, la República de Kazajistán, la República Kirguisa, la República de Tayikistán y la República Popular de China sobre el fomento de la confianza en la esfera militar en la región fronteriza", en "Carta de fecha 13 de mayo de 1996 dirigida al Secretario General por los representantes de China, la Federación de Rusia, Kazakstán, Kirguistán y Tayikistán ante las Naciones Unidas", documento A/51/137, 17 de mayo de 1996.
- , "Carta de fecha 11 de julio de 2000 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de China, la Federación de Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán ante las Naciones Unidas", documento A/55/133 o S/2000/682.
- , "Declaración de Dushanbé de los Jefes de Estado de la República Popular de China, la Federación de Rusia, la República de Kazajistán, la República Kirguisa y la República de Tayikistán", en "Carta de fecha 11 de julio de 2000 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de China, la Federación de Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán ante las Naciones Unidas", documento A/55/133-S/2000/682, 12 de julio de 2000.
- Naval Postgraduate School [calhoun.nps.edu/public/handle/10945/11071].
- ORESMAN, Matthew, "Repaving the Silk Road. China's Emergence in Central Asia", en Joshua Eisenman, Eric Heginbotham y Derek Mitchell (eds.), *China and the Developing World. Beijing's Strategy for the Twenty-First Century*, Nueva York, M. E. Sharpe, Inc., 2007.
- OVIEDO, Eduardo Daniel, "China: visión y práctica de sus llamadas Relaciones Estratégicas", *Estudios de Asia y África XLI*, núm. 3, 2006.
- PAN Guang, "China in the Shanghai Cooperation Organization", en Wang Gungwu y Zheng Yongnian (eds.), *China and the New International Order*, Nueva York, Routledge, 2008.
- , "A New Diplomatic Model: A Chinese Perspective on the Shanghai Cooperation Organization", *Washington Journal of Modern China* 9, núm. 1, 2007.
- Perry-Castañeda Library Map Collection [www.lib.utexas.edu/maps/commonwealth/central_asian_common_2002.jpg].
- PETROU, Michael. "Is this a rival to NATO?", *Maclean's* 119, núm. 31, 7 de agosto de 2006.

- “President Jiang Arrives in Dushanbe for State Visit”, *People’s Daily Online* [english1.peopledaily.com.cn/200007/04/eng20000704_44566.html].
- ROCHA PINO, Manuel de Jesús, “China en transformación: la doctrina de desarrollo pacífico”, *Foro Internacional* 186, núm. 4, 2006.
- , “La Organización de Cooperación de Shanghái y la construcción de un espacio de seguridad en Eurasia”, *Estudios de Asia y África* XLII, núm. 1, 2007.
- SÁNCHEZ RAMÍREZ, Pablo T., “La evolución de las relaciones de la Federación Rusa con China a partir de 1985 y sus potencialidades en el entorno internacional actual”, *Foro Internacional* 43, núm. 4, 2003.
- SCO Summit 2006, “Main Events within Framework of “Shanghai Five” [english.scosummit2006.org/en_bjzl/2006-04/19/content_62.htm].
- Shanghai Cooperation Organization [www.sectsc.org/EN123/].
- SHICHOR, Yitzhak, “Blow Up: Internal and External Challenges of Uyghur Separatism and Islamic Radicalism to Chinese Rule in Xinjiang”, *Asian Affairs* 32, núm. 2, 2005.
- SHIH, Victor, “Development, the Second Time Around: The Political Logic of Developing Western China”, *Journal of East Asian Studies* 4, 2004.
- SUN Zhuangzhi, “New and Old Regionalism: The Shanghai Cooperation Organization and Sino-Central Asian Relations”, *The Review of International Affairs* 3, núm. 4, 2004.
- SUTTER, Robert G., *Chinese Foreign Relations: Power and Policy Since the Cold War*, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2008.
- SYROEZHKIN, Konstantin, “Central Asia Between the Gravitational Poles of Russia and China”, en Boris Rumer (ed.), *Central Asia: a Gathering Storm?*, Nueva York, M. E. Sharpe, Inc., 2002.
- TEUFEL DREYER, June, “The PLA and Regionalism in Xinjiang”, en Richard H. Yang *et al.* (eds.), *Chinese Regionalism: The Security Dimension*, Boulder, Westview Press, 1994.
- The Regional Anti-Terrorist Structure of Shanghai Cooperation Organization [ecrats.org/en/about/documents/].
- VITALY, Vorobiev, “From Shanghai to Shanghai: On the Creation of the Shanghai Cooperation Organization”, *Far Eastern Affairs* 1, núm. 4, 2001.
- VINNIKOV, Alexander, “NATO and Central Asia: Security, Interests and Values in a Strategic Region”, *Security and Human Rights*, núm. 1, 2009.
- WALSH, J. Richard, “China and the New Geopolitics of Central Asia”, *Asian Survey* 33, núm. 3, 1993.

- WANG, David, "East Turkestan Movement in Xinjiang", *Journal of Chinese Political Science* 4, núm. 1, 1998.
- WANG, Jianwei, "Managing Conflict: Chinese Perspectives on Multilateral Diplomacy and Collective Security", en Yong Deng y Fei-Ling Wang (eds.), *In the Eyes of the Dragon: China Views the World*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999.
- , "China and SCO. Towards a New Type of Interstate Relation", en Guoguang Wu y Helen Lansdowne (eds.), *China turns to multilateralism. Foreign Policy and Regional Security*, Nueva York, Routledge, 2008.
- WHITE, Alexander, "Guiding the Near Abroad': Russia and the Shanghai Cooperation Organization", *CEF Quarterly*, julio de 2005 [www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/CEF_Quarterly_July_2005.pdf].
- WOMACK, Brantly, "Asymmetry Theory and China's Concept of Multipolarity", *Journal of Contemporary China* 13, núm. 39, 2004.
- WONG, John, *China's New Oil Development Strategy Taking Shape* (EAI Occasional Paper núm. 7), Singapur, Singapore University Press, 1998.
- WU Baiyi, "The Chinese Security Concept and its Historical Evolution", *Journal of Contemporary China* 10, núm. 27, 2001.
- WU Hsiu-Ling y Chien-Hsun Chen, "The Prospects for Regional Economic Integration Between China and the Five Central Asian countries", *Europe-Asia Studies* 56, núm. 7, 2004.
- XING Guangcheng, "China and Central Asia", en Roy Allinson y Lena Jonson (eds.), *Central Asian security. The New International Context*, Washington, Brookings Institution Press, 2001.
- "Xinjiang becomes China's second largest crude oil producer", Sina, 2 de enero de 2009 [http://english.sina.com/business/2009/0102/208741.html].
- XUE Ren, "New Geopolitical Thinking and the Sino-Russian Strategic Partnership", en Joseph Y. S. Cheng (ed.), *China review 1998*, Hong Kong, The Chinese University Press, 1998.
- YOU Ji y Jia Qingguo, "China's Re-Mergence and Its Foreign Policy Strategy", en Joseph Y.S. Cheng (ed.), *China Review 1998*, Hong Kong, The Chinese University Press, 1998.
- YU Bin, "China and Rusia. Normalizing their Strategic Partnership", en David Shambaugh (ed.), *Power Shift. China and Asia's New Dynamics*, Berkeley, University of California Press, 2005.

- ZHANG, Buren, "Theme of the Shanghai Five Mechanism", *Contemporary International Relations* 11, núm. 3, 2001.
- ZHAO Huasheng, "Central Asia in China's Diplomacy", en Eugene Rumer *et al.* (eds.), *Central Asia: Views from Washington, Moscow y Beijing*, Nueva York, M. E. Sharpe, Inc., 2007.
- , "Security Building in Central Asia and the Shanghai Cooperation Organization", en Shinichiro Tabata y Akihiro Iwashita (eds.), *Slavic Eurasia's Integration into the World Economy and Community*, Sapporo, Hokkaido University, 2004.
- ZHAO Suisheng, "Beijing's Perception of the International System and Foreign Policy Adjustment After the Tiananmen Incident", en Zhao Suis-heng (ed.), *Chinese Foreign Policy. Pragmatism and Strategic Behavior*, Nueva York, M. E. Sharpe, Inc., 2004.
- , "The Making of China's Periphery Policy", en Zhao Suisheng (ed.), *Chinese Foreign Policy. Pragmatism and Strategic Behavior*, Nueva York, M. E. Sharpe, Inc., 2004.
- ZHENG Bijian, "China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian 1997-2004", The Brookings Institution [www.brookings.edu/fp/events/20050616bijianlunch.pdf].

CHINA Y COREA DEL SUR:
VÍNCULOS Y CONTRADICCIONES DE DOS ECONOMÍAS
CERCANAS

*José Luis León Manríquez**

INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista histórico, las relaciones entre la península coreana y China continental han sido muy cercanas. En el siglo XX, la Guerra Fría (1945-1991) incidió negativamente en la relación bilateral. Más específicamente, la división de la península y la guerra de Corea, procesos que se sucedieron entre 1948 y 1953, determinaron en gran medida el estado de los vínculos chinos con Corea del Sur. Amén de la ausencia de vínculos diplomáticos, en ese periodo la República de Corea (RC o Corea del Sur) mantendría una escasa interacción social y económica con la República Popular China (RPCh), dirigiendo su atención hacia la alianza económica y militar con Estados Unidos.¹ Por su parte, China fungió como aliada clave

* Doctor en Ciencia Política por la Columbia University, Nueva York. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco e Investigador Nacional Nivel II de Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: joseluisleonm@hotmail.com. El autor agradece el apoyo de Eduardo Tzili Apango para la elaboración de este trabajo.

¹ David C. Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*, Nueva York, Columbia University Press, 2007, pp. 107-108.

de la República Popular Democrática de Corea (RPDC o Corea del Norte).

Una vez finalizado el orden mundial bipolar y casi a tres lustros de iniciar sus exitosas reformas económicas, en 1992, Beijing estableció relaciones diplomáticas con Seúl, lo cual generó una airada reacción por parte de Corea del Norte.² Pese a este disgusto, ambas Coreas —cada una por su lado— se fueron acercando a China a partir de la dinámica productivo-comercial del noreste asiático. La RPDC, aislada del mundo y virtualmente colapsada desde el punto de vista económico, mantiene dos tercios de su comercio con China. Ésta, a su vez, se convirtió en el primer socio comercial de Corea del Sur en 2003, sobrepasando la tradicional primacía económica de Estados Unidos.³

Sin negar la importancia de los procesos geopolíticos y culturales, en este texto me limitaré a explorar el peso de la economía en la relación sino-surcoreana. Como mencioné, el dinamismo económico del noreste asiático ha marcado, en gran medida, el peso de la relación bilateral en las últimas dos décadas. Los párrafos que siguen analizan el tema en dos partes. La primera expone los elementos cooperativos en la relación bilateral entre la RC y la RPCh, con especial atención en el comercio y la inversión extranjera directa (IED). La segunda parte analiza los conflictos actuales y potenciales que en el propio terreno económico nublan el horizonte de los vínculos entre ambos países.

² Robert A. Scalapino, “Korea in the Cold War and its Aftermath”, en Robert S. Ross (ed.), *East Asia in Transition. Toward a New Regional Order*, Armonk, Institute of Southeast Asian Studies y M. E. Sharpe, Inc., 1995, p. 194.

³ Robert, S. Ross, “China and the Stability of East Asia”, en Ross (ed.), *op. cit.*, p. 100; Kang, *op. cit.*, p. 116; Kueh, *Pax Sinica. Geopolitics and Economics of China's Ascendance*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2012, p. 14.

CHINA Y COREA DEL SUR: LOS VÍNCULOS
COOPERATIVOS DE COMERCIO E INVERSIÓN

Desde el inicio de las relaciones diplomáticas, en 1992, los intercambios entre China y Corea del Sur han mostrado una evolución espectacular. A pesar de los diferentes sistemas políticos, económicos e ideológicos, China y Corea del Sur comparten algunas visiones clave en términos de la economía, la política internacional y la estabilidad en el noreste asiático. Es cierto que Beijing mantiene estrechas relaciones con Corea del Norte, pero éstas ya no transitan, como antaño lo hicieron, por los caminos de la ideología. En realidad, el objetivo central de China es mantener el *statu quo* en la península, y para ello requiere una cercanía —que no siempre se traduce en equidistancia— con ambas Coreas. Si la prioridad con el Norte es la seguridad, con el Sur pasa por la economía.

En su exitoso proceso de reforma económica, iniciado en 1978, los gobernantes chinos han mostrado una clara admiración por el modelo surcoreano de desarrollo económico dirigido,⁴ que desde luego buscan emular. Los chinos de hoy tienden a ver a su país como lo que era Corea del Sur hace dos o tres décadas: una pujante nación en búsqueda de la industrialización, la competitividad mundial y la maduración tecnológica de sus empresas. Por su parte, los empresarios coreanos experimentan cierto *déjà vu* al hacer negocios en la China actual: rememoran el papel del Estado como coordinador del desarrollo económico, la combinación de dinamismo económico con autoritarismo político y los casos de corrupción, que también forman parte de la experiencia surcoreana de desarrollo.⁵

Más allá de la dimensión modélica, la complementariedad natural y el dinamismo de ambos países explican, en gran medida, el

⁴ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁵ Scott Snyder, “Happy Tenth for PRC-ROK Relations! Celebrate While You Can, because Tough Times are Ahead”, *Comparative Connections*, vol. 4, núm. 3, 2012.

vertiginoso ritmo de la relación económica bilateral. Para fundamentar esta afirmación, revisemos de manera somera las tendencias recientes bilaterales en el comercio exterior y la IED. Destaca de entrada la creciente concentración de las exportaciones surcoreanas en el mercado chino. Como se muestra en la gráfica 1, dichas exportaciones se han incrementado con una gran velocidad desde 1990. En términos relativos, éstas representaron 24.1% del total para 2011, frente a 10.7% en 2000 y a 0.9% en 1990; a su vez, las importaciones surcoreanas desde China pasaron de 3.2% en 1990, a 10.7% en 2000 y a 16.4% en 2011.⁶

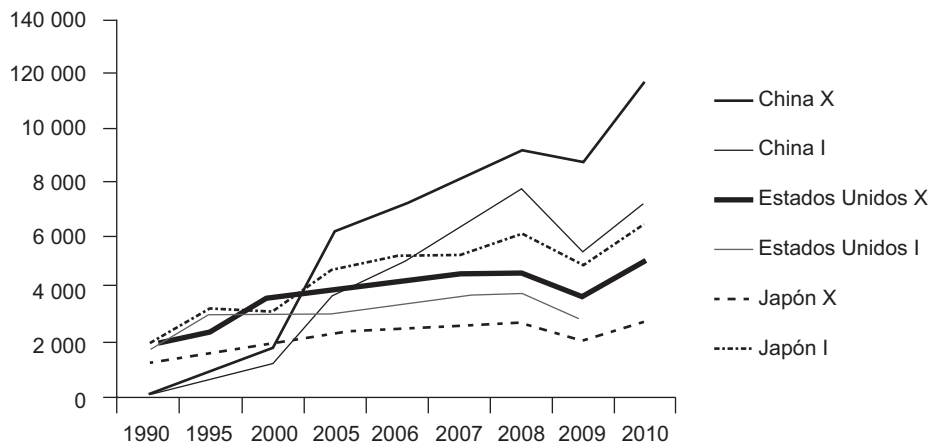
En términos absolutos, las exportaciones de China a Corea del Sur escalaron de 2 268 millones de dólares (mdd) en 1990 a 12 799 mdd en 2000 y de ahí a 86 432 en 2011. Este crecimiento, por sí mismo impresionante, se vio rebasado por las importaciones chinas provenientes de Corea del Sur, que pasaron de 585 mdd en 1990 a 18 455 en 2000 y a 134 185 mdd en 2011. En los noventa del siglo pasado la balanza comercial favorecía a China, pero en la década siguiente la situación se invirtió radicalmente; desde entonces, Corea del Sur ha mantenido generosos números negros *vis-à-vis* la RPCh. En 2011, por mencionar un ejemplo, el déficit comercial de China con Corea del Sur ascendió a 47 753 mdd.⁷

Gracias a estas tendencias, Corea del Sur se ha convertido en uno de los principales beneficiarios del acelerado crecimiento de su vecino. Como observamos en el cuadro 1, Corea se ha convertido en el cuarto socio comercial de China, tanto en el comercio total como en las exportaciones de la RPCh. Es, además, el segundo país que más exporta a China, por debajo de Japón pero por encima de Taiwán, Estados Unidos y Alemania. Mientras otros países del mundo se preguntan con angustia si China representa un riesgo o una oportunidad,

⁶ Korea International Trade Association (KITA), *Statistics & Reports: Annual Trade Indicator*, 2012 [www.kita.org/].

⁷ *Idem.*

GRÁFICA 1
Corea del Sur: evolución del comercio con países selectos 2000-2010
(en millones de dólares)



FUENTE: Korean International Trade Association [www.kita.org/].

CUADRO 1
 China: diez principales socios comerciales, 2010
 (comercio total en miles de millones de dólares)

<i>Posición</i>	<i>Comercio total</i>	<i>Exportaciones chinas</i>	<i>Importaciones chinas</i>
1	Estados Unidos	Estados Unidos	Japón
2	Japón	Hong Kong	<i>Corea del Sur</i>
3	Hong Kong	Japón	Taiwán
4	<i>Corea del Sur</i>	<i>Corea del Sur</i>	Estados Unidos
5	Taiwán	Alemania	Alemania
6	Alemania	Países Bajos	Australia
7	Australia	India	Malasia
8	Malasia	Reino Unido	Brasil
9	Brasil	Singapur	Tailandia
10	India	Italia	Arabia Saudí

FUENTE: The US-China Business Council [www.uschina.org/statistics/tradetable.html].

es claro que en las últimas dos décadas Corea del Sur ha encontrado en la RPCh un socio comercial tan inesperado como importante.

Si el volumen del comercio es enorme, los rubros específicos en que ocurre el intercambio resultan de gran interés. El cuadro 2 muestra que, en 2010, el principal sector de exportación a China fue el de componentes electrónicos, seguido del sector petroquímico. Por otra parte, las mayores importaciones de Corea del Sur fueron los propios componentes y productos electrónicos. La suma de los dos primeros artículos de exportación fue de 58 035 mdd, mientras que el monto de las dos primeras mercancías de importación fue de 23 697 mdd. Ello explica el amplio superávit de Seúl en su relación comercial con Beijing.⁸

⁸ *Idem.*

CUADRO 2
 Naturaleza del intercambio comercial Corea del Sur-China
 en 2010. Los 10 principales productos
 (en millones de dólares)

<i>Exportaciones surcoreanas a China</i>	<i>Valor</i>	<i>Importaciones chinas de Corea del Sur</i>	<i>Valor</i>
Componentes electrónicos	40 988	Componentes electrónicos	13 411
Petroquímicos	17 074	Productos electrónicos	10 286
Productos electrónicos	9 492	Productos de acero	9 319
Equipos de transporte	7 122	Textiles	3 558
Combustibles minerales	6 845	Química de precisión	3 314
Productos de acero	4 622	Transporte	3 044
Máquinas	4 370	Equipo pesado eléctrico	2 559
Máquinas especiales	4 022	Productos electrodomésticos	2 172
Productos de metales no ferrosos	2 933	Productos agrícolas	2 135
Química de precisión	2 699	Combustibles minerales	1 883

FUENTE: Korean International Trade Association [www.kita.org/].

Es interesante observar que en el comercio bilateral aparecen intercambios de productos similares, como los mencionados electrónicos, el acero, los combustibles minerales y la química de precisión. En general, sin embargo, aún se aprecia un predominio surcoreano en las exportaciones de mayor valor agregado. Esto se explica porque, en la presente fase de su desarrollo económico, China requiere una gran cantidad de bienes intermedios y de capital, en cuya producción se especializa su vecina. En la medida que la RPCh avance en la escala tecnológica y produzca mayor cantidad y calidad de este tipo de mercancías, es factible prever que el generoso superávit surcoreano tenderá a disminuir.

Gracias en parte al vigoroso comercio exterior surcoreano y a su relación con China ha ocurrido un notable cambio en la estructura del sector externo en el este asiático. Tradicionalmente, los países de dicha región importaban el grueso de sus mercancías desde Japón, pero el principal mercado para sus exportaciones era Estados Unidos. Sin embargo, como observamos de nuevo en la gráfica 1, este patrón ha comenzado a cambiar de manera acelerada: si bien Corea del Sur continúa pagando altas facturas por sus importaciones japonesas, desde 2007 éstas han sido rebasadas por las provenientes de China. Con respecto a las exportaciones, en 2000 Corea del Sur comenzó a colocar más productos en China que en Japón, y en 2003 Estados Unidos fue desplazado como principal destino de las exportaciones surcoreanas. Hoy, el comercio bilateral de China y Corea del Sur supera con holgura al que ocurre entre ésta y Estados Unidos.

Como señala Kim, una buena porción del flujo comercial es intra-firma y se relaciona con la IED: las empresas coreanas asentadas en China importan insumos de su propio país, ensamblan los productos en la RPCh y los exportan a Estados Unidos.⁹ Así, se incrementa el volumen del comercio entre la República de Corea y China, por un

⁹ Si Joong Kim, "Economic and Trade Relations as an Arena of Korea-China Contention", *Asian Perspective*, abril-junio de 2012, vol. 36, núm. 2, pp. 237-262.

lado, y entre ésta y Estados Unidos, por el otro. Sin embargo, el comercio directo entre Corea del Sur y Estados Unidos se mantiene estancado. Importa resaltar, en todo caso, que para Corea del Sur, una economía en la que las exportaciones pasaron de 28% del PIB en 1994 a 52% en 2010,¹⁰ la vecindad de China representa una importante oportunidad para diversificar su comercio exterior, reducir su vulnerabilidad de cara a las fases recesivas de los ciclos económicos estadounidenses, y enjugar su déficit comercial con Japón.

El hecho de que tanto China como Japón tengan como principales socios comerciales a países del noreste de Asia lleva a pensar en la posible formación de un bloque económico en esa región. Existe, en efecto, una dinámica regional de integración informal en la zona, que se podría complementar con acuerdos bilaterales o multilaterales. Una de las iniciativas más importantes en esta última esfera es la que ha buscado integrar a los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) con China, Corea del Sur y Japón en un solo bloque, conocido como ASEAN+3. Dada la complementariedad de estos tres países, parecería haber condiciones inmejorables para un acuerdo formal de comercio. Mientras China posee mano de obra calificada y barata y fortaleza en industrias ligeras, Corea ha construido ventajas comparativas en industrias intermedias y de alta tecnología; Japón, por su parte, ha desarrollado sectores de tecnología avanzada y su dotación de capital es abundante. A pesar de ello, las negociaciones de ASEAN+3 se mantienen estancadas desde 2007, en buena medida a causa de las desconfianzas históricas de China y Corea del Sur frente a Japón.

De todas formas, la ASEAN se ha convertido en una suerte de pivote o *hub* de la regionalización institucionalizada en el este de Asia. La integración alrededor de este organismo se ha movido en círculos concéntricos. El núcleo de estos círculos es, por supuesto, la ASEAN 10:

¹⁰ Banco Mundial, “Exportación de Bienes y Servicios (% del PIB)”, 2012 [datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS/countries?display=default].

a partir de una organización basada en la seguridad y la cooperación, los miembros de la ASEAN decidieron formar, en 1992, una zona de libre comercio. Paradójicamente, y a pesar de ser la expresión más acabada de la integración formal en el este asiático, el grado de regionalización intra-ASEAN es todavía relativamente bajo: sólo una cuarta parte del comercio total de esa área tiene lugar en su interior.

Más allá de estas limitaciones, el interés de otros países del este asiático por los avances en la integración en el sureste asiático ha generado como resultado el formato ASEAN+1, mediante el cual ASEAN 10 ha suscrito tratados de libre comercio (TLC) individuales con terceros países de la región, como China, Japón y Corea del Sur. India, Australia y Nueva Zelanda también se han sumado a este proceso. Ya sea por la exitosa vía de ASEAN+1 o por la más sinuosa de ASEAN+3, estas instancias han propiciado un espacio económico con un alto impacto potencial. Es el caso de la Cumbre del Este Asiático (CEA), cuyas seis primeras reuniones se celebraron entre 2005 y 2011. Los miembros de esta cumbre son los países de la ASEAN, además de Australia, Corea del Sur, China, la India, Japón y Nueva Zelanda, es decir, todas las derivaciones individuales de ASEAN+1. Este mecanismo, que también se conoce como ASEAN+6, es el que capta mejor las posibilidades futuras de la integración económica en el este de Asia.

En el plano bilateral, la fluida relación económica sino-coreana propició que, tras siete años de pláticas preliminares, en mayo de 2012 se iniciaran las negociaciones formales para el establecimiento de un TLC. De hecho, Dong Yan, investigador de la Academia China de Ciencias Sociales afirma que, después de haberse signado los TLC bilaterales de la ASEAN con China y Corea del Sur, un TLC China-Corea del Sur sería el paso necesario hacia un acuerdo trilateral entre estos dos países y Japón. Un acuerdo de esa naturaleza eventualmente conduciría a un TLC del este asiático.¹¹

¹¹ “Sino-Korea FTA a win-win arrangement for both countries”, *China Daily*, 2012 [www.chinadaily.com.cn/business/2012-06/19/content_15513105.htm].

Independientemente de que un proyecto tan ambicioso como el TLC del este asiático llegue a cristalizar, es claro que un TLC sino-surcoreano profundizaría los de por sí fuertes vínculos económicos de la República de Corea con su mayor socio comercial. Además, convertiría a Corea del Sur en un eje regional con una red de TLC con las tres mayores economías globales: la Unión Europea, Estados Unidos y China. Otras posibles implicaciones de un TLC China-Corea del Sur que se analizan en los siguientes párrafos.

En cuanto a los sectores objeto de negociación del TLC entre la RPC y Corea del Sur, la industria será clave pero, a diferencia de otros tratados comerciales, probablemente éste pondrá gran énfasis en el sector servicios. En cambio, sectores sensibles, como la agricultura, probablemente serán objeto de reservas, toda vez que la estructura agrícola de ambos países es similar.¹² Algunos sectores surcoreanos, como el textil, ya han encendido focos de alarma ante la posibilidad de una fuerte competencia china si cristaliza el TLC bilateral.¹³

Es posible que el TLC provoque un incremento aún más vigoroso del comercio bilateral y genere efectos importantes en la economía surcoreana. Algunos estudios postulan que si el TLC cristaliza, el PIB de la República de Corea podría crecer hasta un 1.25% adicional en un plazo de cinco años, o hasta un 3% al término de diez años. El acuerdo también tendría implicaciones sobre Corea del Norte, pues ambos países parecen dispuestos a considerar preferencias arancelarias para los productos del complejo industrial de Kaesong, así como de otras zonas especiales en Corea del Norte.¹⁴

¹² “News & Biz: What’s the latest in the Korean economy (Seoul plans to limit fallout of China FTA on farm sector)”, KITA, 4 de mayo de 2012 [http://global.kita.net/engapp/board_eco_view.jsp?seq=8043].

¹³ Hyun-dae Kim, “Agriculture at Risk under FTA with China”, *The Hankyoreh*, 3 de mayo de 2012 [http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/531069.html].

¹⁴ Troy Stangarone, “Five Issues to Consider for a Korean FTA with China”,

El cuadro 3 muestra la evolución reciente de la IED. Con o sin TLC, ésta es un factor muy importante en los vínculos económicos bilaterales. Desde principios de la década del 2000, China se convirtió en el principal destino de la IED de Corea del Sur. En 2010 Corea del Sur invirtió en China 5 312 mdd, cantidad superior a los 4 666.6 que canalizó a los países de la ANSEA 10, los 3 695.6 que destinó a Estados Unidos y los 3 300.2 que colocó en el Reino Unido.¹⁵ Una enorme cantidad de empresas surcoreanas —sobre todo pequeñas y medianas— han invertido en China en busca de condiciones que les permitan conservar su competitividad. Cabe mencionar que la evolución de la inversión surcoreana en China ha seguido una trayectoria semejante, con una caída en la IED global desde 2007 y su repunte a los niveles precrisis en 2011.¹⁶ Así, en 2008 y 2009 las inversiones surcoreanas en China sufrieron una ligera disminución. A partir de 2010, empero, se han mantenido en constante crecimiento.

Por otro lado, China canaliza una cantidad modesta pero creciente de inversiones extranjeras a terceros países. Dentro de esa tendencia, Corea del Sur se está convirtiendo en un destino importante para las empresas chinas. Sin embargo, en el cuadro 3 es posible observar una fuerte asimetría con las inversiones surcoreanas en la RPCh. En 2010 el principal inversionista extranjero en Corea del Sur fue Japón, con 2 516.8 mdd; le siguió Estados Unidos con 1 522 mdd y Reino Unido con 1 176 mdd. China ocupó una posición muy lejana, con sólo 103.7 mdd invertidos en su país vecino.¹⁷

The Peninsula, Korea Economic Institute, Washington, 2 de mayo de 2012 [blog. keia.org/2012/05/five-issues-to-consider-for-a-korean-fta-with-china/].

¹⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *OECD International Direct Investment Statistics 2012*, París, OECD Publishing, 2012.

¹⁶ United Nations Commission on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2012*, Naciones Unidas, Ginebra, 2012, p. 2 [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf].

¹⁷ *Idem*.

CUADRO 3
Evolución de la IED bilateral China-Corea del Sur,
2006-2010

	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
China > Corea del Sur	29.0	46.9	242.0	67.2	103.7
Corea del Sur > China	3 074.5	4 913.2	4 034.7	3 545.1	5 312

FUENTE: OECD International Direct Investment Statistics, pp. 160-161.

A nivel empresarial, los *chaebol* surcoreanos han desarrollado una agresiva estrategia de negocios, consistente en considerar a China como un “segundo mercado interno”. Así, la cadena coreana de tiendas al menudeo E-mart, competencia de Costco y Walmart, ha abierto un total de 27 tiendas a lo largo de China, aunque en enero de 2012 había cerrado seis de sus sucursales debido a la competencia de la emergente cadena china New Huadu.¹⁸ Por su parte, Samsung vende en la RPCh una enorme cantidad de celulares, LG coloca masivamente productos electrónicos y bienes de consumo duradero, Hyundai y Hanwha han establecido plantas petroquímicas, y SK Telecom ha realizado un gran esfuerzo por mejorar sus redes de distribución dentro del territorio chino.

La siderúrgica Posco ha desarrollado una política de alianzas estratégicas con sus similares chinas, estableciendo 12 subsidiarias locales y transfiriendo tecnología de punta al grupo siderúrgico Shanghai-Bokang. Por su parte, el Kia Accent se ha convertido en uno de los autos pequeños de mayor venta en la RPCh; además, replicando la experiencia de Posco, otras firmas surcoreanas han puesto en marcha una compleja serie de asociaciones estratégicas con sus similares chinas.¹⁹ La RPCh, no cabe duda, se ha beneficiado de la vigorosa presencia de empresas coreanas: se calcula que por cada 10 000 dólares que estas surcoreanas invierten en China, se generan exportaciones por casi 14 000 dólares.

Por otra parte, en 2009 se estimaba que existían alrededor de 620 empresas chinas asentadas en Corea del Sur (la cifra ascendía a 990 al incluir a las de Hong Kong), con lo cual registraron el mayor crecimiento de entre todas las firmas extranjeras en dicho país. Con

¹⁸ “E-Mart Sells 6 Stores in China”, The Chosun Ilbo, 2 de noviembre de 2011 [http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/11/02/2011110200820.html]. “New Huadu Acquires Two E-Mart Stores For CNY9 Million in China”, *China Retail News*, 31 de enero de 2012 [www.chinaretailnews.com/2012/01/31/5371-new-huadu-acquires-two-e-mart-stores-for-cny9-million-in-china/].

¹⁹ Snyder, “Happy Tenth...”, *op. cit.*

base en un estudio realizado por la compañía de investigación de mercados Ipsos, en 2011 las siete empresas chinas más conocidas en la República de Corea eran: Tsingtao Brewery (cervezas), SAIC Motors (automóviles), Haier (electrónicos), Lenovo (computadoras), Hainan Airlines y China Eastern Airlines (aerolíneas) y Bank of China (finanzas).²⁰

En ciertos sectores, las multinacionales chinas han ingresado al mercado surcoreano para competir con los líderes locales. Por ejemplo, China Telecom, gigante de las telecomunicaciones, concurre con la surcoreana SK Telecom, que a su vez goza de gran presencia en el mercado chino.²¹ Asimismo, empresas como Samsung ven con preocupación la creciente sofisticación de los productos de firmas chinas como Huawei y ZTE, que si bien todavía evidencian una brecha tecnológica, “vienen fuertes y se han convertido en una amenaza”.²²

LOS FOCOS AMARILLOS EN LA RELACIÓN ECONÓMICA ENTRE CHINA Y COREA DEL SUR

Hasta este punto, el análisis de la relación bilateral arroja un saldo espléndido. La diplomacia suele fijarse exclusivamente en los rasgos positivos, pero un análisis completo difícilmente puede obviar los aspectos conflictivos de los vínculos internacionales. En el caso que nos ocupa, la mayor parte de las dificultades se relaciona, como

²⁰ “Internationalization-path Innovation List 2011. Chinese companies in the Eyes of Foreigners”, Ipsos, 2011 [http://www.ipsos.com.cn/sites/default/files/Chinese%20Companies%20in%20the%20Eyes%20of%20Foreigners%20En_1.pdf].

²¹ “South Korea may be China Telecom’s Next Foreign Conquest”, *China Tech News*, 2 de agosto de 2012 [www.chinatechnews.com/2012/08/02/16528-south-korea-may-be-china-telecoms-next-foreign-conquest].

²² Yi-keun Ryu, “Chinese Companies Snapping at South Korea’s Heels”, *The Hankyoreh*, 3 de abril de 2012 [http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/526495.html].

intentaremos demostrar, con el papel de China como exportador y posible fuente de desviación de inversiones extranjeras hacia Corea del Sur.

El dinámico comercio entre China y Corea está creando estrechos contactos, pero también fuertes fricciones comerciales. Los coreanos temen que, como parte de su actuación en la Organización Mundial del Comercio (OMC), China redoble sus esfuerzos por restringir sus importaciones desde Corea del Sur. Los chinos, preocupados por la gran asimetría en su balanza comercial frente a Surcorea, han pedido a ésta un acceso más expedito para ciertas mercancías. Además, Beijing ha tratado de disminuir la cantidad de productos petroquímicos, fibra óptica y acero que importa de su socio, mientras éste ha buscado reducir el ingreso de linternas, baterías y otras mercancías chinas.

En la medida en que el comercio entre ambos países es muy alto, las fricciones también tienden a aumentar. Entre 1995 y 2012, China impuso 23 medidas *antidumping* contra las exportaciones de Corea del Sur, principalmente en productos petroquímicos, hierro y acero. Corea del Sur, por su parte, adoptó en el mismo periodo 31 medidas antidumping contra las importaciones chinas. Estos procedimientos se centraron en productos petroquímicos, papel y aparatos electrónicos. En términos relativos las mayores aprensiones se registran del lado surcoreano, pues el 10.4% de las 299 demandas surcoreanas antidumping en el periodo de referencia se relacionaron con China; para ésta, en cambio, los casos que involucraban a Corea del Sur únicamente representaron el 2.6% de sus 884 demandas comerciales.²³

Un episodio paradigmático de las disputas comerciales entre ambos países fue la llamada “guerra del ajo”, que aconteció en 2000. Los cultivadores surcoreanos de ajo, que representan un tercio del sector agrícola del país, culparon a las importaciones chinas de la

²³ Organización Mundial del Comercio, “Anti-Dumping”, 2012 [www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm].

caída del precio de esa hortaliza en el mercado interno. Beijing argumentó a su vez que el ajuste a la baja se debía a una sobreproducción en la propia Corea del Sur. El 1 de junio de 2000, y bajo presiones de sus productores agrícolas, Seúl impuso un arancel de 315% a la entrada del ajo chino. Unos días después, China decretó un embargo a la importación de teléfonos celulares y polietileno provenientes de Corea del Sur. Al final, Seúl accedió a adquirir grandes cantidades de ajo chino a precios fijos y a abrir las importaciones en enero de 2003, a cambio de que Beijing levantase sus medidas proteccionistas.

Otros incidentes similares han salpicado la relación comercial entre ambos socios. Como resultado de esos diferendos se han impuesto medidas *antidumping*, se han establecido barreras no arancelarias, o se han decretado embargos para la importación de ciertos productos. Un ejemplo adicional de tensiones comerciales bilaterales es la llamada “guerra del *kimchi*”, episodio que sucedió en 2005. En esa ocasión, la Administración General de Calidad, Supervisión, Inspección y Cuarentena de China manifestó haber encontrado huevos de parásitos en diez productos alimenticios surcoreanos, entre ellos el *kimchi*; en consecuencia, la RPCh impuso barreras arancelarias a la importación de ese producto a China.²⁴

De similar manera, en 2008 la relación bilateral se vio enrarecida por el llamado “escándalo de la melanina”. Las autoridades sanitarias de Seúl encontraron químicos con base en nitrógeno en productos lácteos provenientes de China, ante lo cual pusieron en marcha un paquete de medidas de monitoreo a nivel nacional.²⁵ En contraste con la “guerra del ajo”, los conflictos del *kimchi* y la melanina se resolvieron con mayor celeridad. Ambos países trabajaron de manera

²⁴ “China Now Accuses Korea in Kimchi Flap”, *Asia Times*, 2 de noviembre de 2005 [www.atimes.com/atimes/China_Business/GK02Cb04.html].

²⁵ “Two more Chinese snacks found tainted with melamine”, *Yonhap News*, 30 de septiembre de 2008 [http://english.yonhapnews.co.kr/national/2008/09/30/94/0302000000AEN20080930003800315F.HTML].

concertada, en vez de escalar el conflicto mediante la imposición de sanciones comerciales.²⁶

Aunque ya mencionamos que la balanza comercial es ampliamente positiva para Corea del Sur, entre los empresarios del sector industrial de este país hay un enorme temor de que los números negros no puedan prolongarse por mucho tiempo más debido a la creciente maduración tecnológica de la economía china. Hace apenas dos décadas el grueso de las exportaciones de la RPCh se concentraba en productos agropecuarios y manufacturas de escasa sofisticación tecnológica. Sin embargo, los recursos relativos y absolutos destinados a investigación y desarrollo, así como la formación de científicos y tecnólogos, han experimentado un veloz aumento. Esto, a su vez, ha redundado en exportaciones de mayor valor agregado.²⁷ En 2006 China superó a la Unión Europea, Estados Unidos y Japón como líder exportador de mercancías de alta tecnología.²⁸ De acuerdo con los datos consignados en el cuadro 4, en 2009-2010, este país registraba un 7.2% del total de las exportaciones mundiales de alta tecnología, mientras China exportaba cerca de 18.7%.

En este punto cabe hacer referencia a un importante debate teórico. Autores como Xing señalan que en realidad, China ensambla pero no produce alta tecnología. De acuerdo con esta visión, es un mito que China en verdad exporte productos de alta densidad tecnológica. Xing agrega que 82% de este tipo de exportaciones de la RPCh derivan de la IED, particularmente de aquella proveniente de

²⁶ Scott Snyder y See-won, Byun, “China-ROK Trade Disputes and Implications for Managing Security Relations”, *Academic Paper Series*, vol. 5, núm. 8, Washington, Korea Economic Institute, 2010.

²⁷ José Luis León Manríquez, “México en el espejo del Este Asiático: cambio tecnológico, desarrollo económico e inserción en el mundo”, en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una nueva mirada*, Siglo XXI Editores, México, 2011.

²⁸ “Comparison of Korean High-Tech Parts International Competitiveness”, Korea Focus, 2009 [www.koreafocus.or.kr/design3/essays/view.asp?volume_id=112&content_id=103654&category=G].

CUADRO 4

Exportaciones de alta tecnología: porcentaje del total de las exportaciones globales

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Corea del Sur	3.8	4.5	5.8	7.6	9.4	9.3	8.8			7.2	
China	4.6		6.2		8.2		12.2		18.9	18.7	26.0

FUENTES: Timetric [<http://timetric.com/index/nLZjnYTTTKCrXT0ITH8VcQ/>] y National Science Board [www.nsf.gov/statistics/seind12/].

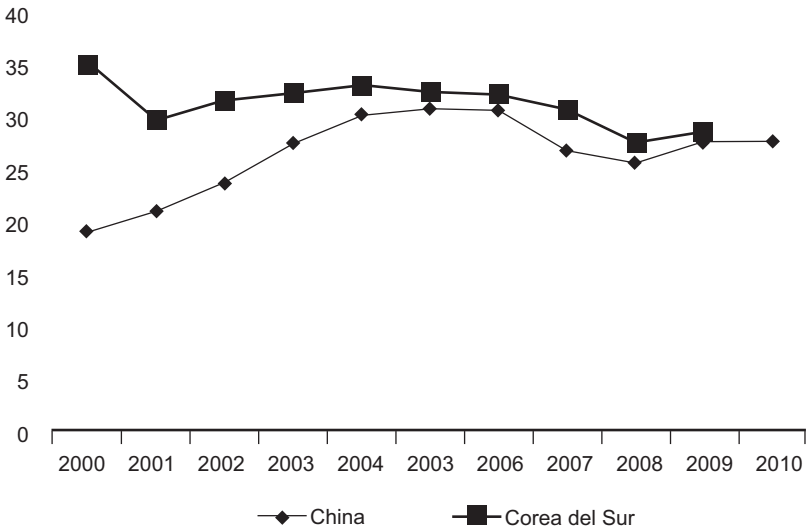
Taiwán. Estos argumentos encuentran una sustentación empírica en la relación económica con Corea del Sur, pues en gran medida la balanza comercial se ha mantenido favorable a este país gracias al comercio de manufacturas avanzadas.²⁹ De todas maneras, si en los próximos años China continúa aumentando el componente endógeno de sus exportaciones de alta tecnología (hecho que ya se refleja en la gráfica 2 y en el cuadro 5), la ventaja competitiva de Corea del Sur frente a la RPCh podría comenzar a erosionarse de manera gradual.

Las evidencias de *catching-up* que presentan la gráfica 2 y los cuadros 4 y 5 coinciden con los resultados de distintos estudios practicados por algunos de los principales *think tanks* del gobierno surcoreano. Tales estudios han encontrado que entre los dos países se registra una creciente convergencia en computadoras, maquinaria de precisión, electrónica, automóviles y petroquímica, áreas en las que tradicionalmente las empresas surcoreanas concurren con éxito en los mercados mundiales. El caso de los electrodomésticos es emblemático: en los últimos años, compañías chinas como la electrónica Haier han irrumpido con enorme fuerza en el mercado surcoreano de lavadoras y refrigeradores, generando así preocupaciones entre los poderosos *chaebol* surcoreanos. De hecho, tanto en este sector como en el de textiles, Corea del Sur ya registra un déficit comercial frente a China.

El posible déficit se ha convertido en preocupación común de la academia, el empresariado y la dirigencia económica surcoreana. Este asunto ha generado una serie de reflexiones en torno al papel que debería jugar el país en la economía del noreste asiático y el mundo. A mediados de la década del 2000, el estudio de KITA alertaba que, si esta trayectoria persistía, en 2011 Corea del Sur podría caer en números rojos en su relación comercial con China. Este pronóstico

²⁹ Yuqing Xing, "The People's Republic of China's High-Tech Exports: Myth and Reality", *ADB Working Paper*, núm. 357, Tokio, Asian Development Bank Institute, 2012.

GRÁFICA 2
 China y Corea del Sur
 Exportaciones de alta tecnología
 (porcentaje del total de las exportaciones manufactureras)



FUENTE: Banco Mundial [<http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS/countries?display=default>].

no se materializó, pero las preocupaciones subsisten. Una estrategia que proponen instituciones como el Instituto de Investigación en Electrónica y Telecomunicaciones (ETRI), es que Corea del Sur redoble sus esfuerzos por ascender en la escala tecnológica. Aunque deseable, esta opción no será fácil, pues requiere grandes inversiones. Estudios como el ya citado de Kim sugieren que, además de procurar la superioridad tecnológica, Corea del Sur institucionalice la relación económica con China mediante un TLC u otro mecanismo, para asegurar un acceso continuo al mercado chino.³⁰

³⁰ Kim, "Economic and Trade...", *op. cit.*

CUADRO 5
China: principales productos de exportación (2010)
(en miles de millones de dólares)

<i>Descripción</i>	<i>Volumen</i>
1 Maquinaria y equipo eléctrico	388.8
2 Equipo de generación de energía	309.8
3 Textiles	121.1*
4 Hierro y acero	68.1*
5 Equipo médico y óptico	52.1
6 Muebles	50.6
7 Químicos orgánicos e inorgánicos	43.2*
8 Buques y barcos	40.3
9 Vehículos (excluyendo de rieles)	38.4
10 Calzado	35.6

FUENTE: The US-China Business Council [www.uschina.org/statistics/tradetable.html].

En el plano de la política pública existe un proyecto, que ya se encuentra en marcha, para profundizar la especialización de Corea del Sur en el comercio de servicios, principalmente a través de la construcción y operación de infraestructura de punta. Por ejemplo, se busca hacer del puerto aéreo de Incheon la terminal clave en el nordeste asiático, así como ampliar el corredor portuario de Busan-Gwangyang, considerado como el tercero más importante del mundo. Para este efecto, en 2010 el puerto de Busan completó una nueva fase de su expansión al abrir tres terminales de contenedores, 11 muelles y un sitio industrial de usos múltiples; a su vez, el puerto de Gwangyang se encuentra en la tercera y última fase de expansión, que se prolongará hasta 2020.³¹ El proyecto de reconversión hacia

³¹ “Busan New Port Opens Major Facilities”, *The Korea Herald*, 22 de junio de 2010 [www.koreaherald.com/view.php?ud=20100622000756&cpv=0].

los servicios, publicitado como *Dynamic Korea, Hub of Asia*, no necesariamente es visto con buenos ojos por China, pues la ciudad de Shanghái busca construir una especialización regional y funcional semejante a la que plantean los estrategias de Seúl.

Otro temor de los surcoreanos es que una dependencia comercial tan marcada frente a China coloque a su economía en un alto grado de vulnerabilidad frente a choques externos, como sería una posible desaceleración de la RPCh. Para dar una idea de la importancia de China para la economía surcoreana, cabe señalar que, en el hipotético caso de que ese país suspendiera sus importaciones provenientes de Corea del Sur, el crecimiento económico de ésta sería prácticamente nulo. Esta inquietud, para fortuna de Corea del Sur, ya ha sorteado una importante prueba, a raíz de la crisis global iniciada en 2008. Entre 2009 y 2011 las medidas de política fiscal en la RPCh orientadas a la promoción del mercado interno no sólo lograron evitar una caída de la economía china,³² sino que también impulsaron la recuperación de las exportaciones coreanas.

En efecto, durante la crisis global las exportaciones a China cumplieron un papel muy relevante para paliar los efectos de la crisis. En el último trimestre de 2008 se había registrado un fuerte descenso de las exportaciones surcoreanas, especialmente a mercados como Estados Unidos y la RPCh. El gran costo que Corea del Sur debía pagar por las importaciones de energía y materias primas presionó fuertemente al sector externo. No obstante, para enero de 2009

³² Xinshen Diao, Yumei Zhang y Kevin Z. Chen, “Country-level Impact of Global Recession and China’s Stimulus Package. A General Assessment”, *IFPRI Discussion Paper 00979*, International Food Policy Research Institute, mayo de 2010; Romer Cornejo y Abraham Navarro, “China y la crisis mundial. Efectos y reacciones”, ponencia presentada en el Seminario *La Crisis Global de 2008-2010. Respuestas de las Américas y el Este Asiático*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 12 de julio de 2011; Robert Taylor, “International Business in China vis a vis the global economic crisis: introduction”, *Asia Pacific Business Review*, vol. 17, núm 4, 2011, pp. 403-410.

las exportaciones surcoreanas a China lograron una importante recuperación, mientras las destinadas a Estados Unidos permanecieron estancadas. Existe, pues, un claro vínculo entre la reactivación de la demanda china y la veloz recuperación de la República de Corea (considerada la más rápida dentro de los países de la OCDE) desde el primer trimestre de 2009. El comercio surcoreano con países emergentes en general, y con el este asiático en particular, funcionó como “amortiguador”. Si en 2000 el 49% de las exportaciones surcoreanas se dirigía al este asiático, para 2008 la proporción había incrementado a 60%.³³

En 2012, sin embargo, comenzaron a presentarse algunos signos de que la economía china podría entrar en recesión, e incluso se temía que pudiese disparar una nueva caída económica mundial. Razones de carácter doméstico que inducían a pensar en esta posibilidad fueron la caída en la asignación de préstamos bancarios, la disminución en el uso de la electricidad, la baja en el empleo de las vías férreas de carga y el declinante poder adquisitivo a causa del desempleo.³⁴ Por otro lado, disminuyeron las importaciones chinas de petróleo, acero y minerales; además, se registraron continuas tribulaciones en Europa y Estados Unidos, los mercados más importantes para las exportaciones chinas.³⁵ En agosto de 2012 el Ministerio de

³³ José Luis León Manríquez, “Managing the Great Recession in South Korea and Mexico: Economic Institutions, Domestic Market and Regional Trade”, en Christopher M. Dent y Jorn Dosch, *The Asia-Pacific Regionalism and the Global System*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar Publishing y World University Network (WUN), 2012, p. 54.

³⁴ Larry Elliot, “China’s Collapse ‘Will Bring Economic Crisis to Climax in 2012’”, *The Guardian*, 11 de enero de 2012 [www.guardian.co.uk/business/2012/jan/11/china-economic-collapse-global-crisis]. Matthew O’Brien, “5 Reasons China Might Already Be in a Recession”, *The Atlantic*, 25 de mayo de 2012 [www.theatlantic.com/business/archive/2012/05/5-reasons-china-might-already-be-in-a-recession/257636/].

³⁵ “China’s July Exports Figures Add to Slowdown Fears”, *The Guardian*, 10 de agosto de 2012 [www.theguardian.com/business/2012/aug/10/china-exports-weak].

Economía del Conocimiento de la República de Corea diagnosticaba condiciones favorables para la economía surcoreana, pero otros análisis temían que el país pudiese ser afectado por la crisis en la zona euro y la ralentización económica de China.³⁶

Igualmente palpable es la preocupación en torno a la IED. Por un lado, se teme que la inversión extranjera, pieza de creciente importancia en la estrategia de acumulación surcoreana, se desvíe hacia China y deje de fluir hacia Corea. Por otro, distintos analistas han mostrado su ansiedad de que las inversiones surcoreanas abandonen el país para colocarse en China, precipitando así un proceso de desindustrialización. Con respecto al primer punto, es un hecho que a partir de 2000 la llegada de nuevas inversiones extranjeras a Corea del Sur ha aumentado marginalmente, mientras en China se mantiene al alza. En 2011, por ejemplo, la República de Corea recibió menores inversiones que otras economías del este asiático como China, Hong Kong, Singapur, Indonesia, Malasia, Vietnam, Tailandia y Mongolia.³⁷ De cara a la segunda preocupación, es cierto que las actividades manufactureras siguen siendo muy importantes en la economía de Corea del Sur, pues contribuyeron con al 39.4% del PIB para 2010.³⁸ Sin embargo, la inversión interna en Corea del Sur ha tendido a disminuir en los últimos años, pasando del 30% del PIB en los ochenta al 20% durante la presente década. El empleo manufacturero, por su parte, se redujo del 28.1 al 17% de la fuerza laboral entre 2000 y 2011.³⁹

³⁶ Hyun-woong Noh y Hyun-jun Choi, “Clouds of Recession gathering over South Korean economy”, *The Hankyoreh*, 2 de agosto de 2012 [http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/545410.html].

³⁷ UNCTAD, *op. cit.*, p. 42.

³⁸ “South Korea Economic Structure”, *Economy Watch*, 30 de marzo de 2010 [www.economywatch.com/world_economy/south-korea/structure-of-economy.html].

³⁹ “Employment in Industry (% of Total Employment) in South Korea”, Trading Economics, 2013 [www.tradingeconomics.com/south-korea/employment-in-industry-percent-of-total-employment-wb-data.html].

Un número significativo de empresas surcoreanas ha dejado de invertir en el país para trasladarse al sector manufacturero en China. La IED surcoreana en China no sólo proviene de los *chaebol* (sobre todo Hyundai, LG y Samsung), sino también y sobre todo de empresas pequeñas y medianas. En efecto, cuatro de cada diez empresas de este tipo han trasladado o bien piensan mover sus operaciones al exterior; de ellas, 80% ya está en China o planea trasladarse a ese país. No extraña, por ende, que el número de proyectos de IED surcoreana en la RPCh haya pasado de dos en 1988, a 800 en 2001 y de ahí a 404 en 2011. En ese año los proyectos históricamente acumulados ascendieron a 7 531. Significativamente, dichas inversiones ya no sólo buscan aprovechar los salarios bajos en actividades de ensamblaje industrial, sino también el alto nivel educativo y la disponibilidad de cuadros chinos de excelencia en el terreno científico y tecnológico.

El conjunto de las preocupaciones reseñadas está propiciando, como ya se señaló, que el gobierno surcoreano tome distintas acciones para contrarrestar o prevenir los efectos negativos del fortalecimiento económico de China. Así, mientras el Banco de Corea aconseja a los empresarios expandir el comercio vía internet y segmentar sus exportaciones de acuerdo con las regiones y los estratos sociales en China, otras instancias promueven la realización de foros tripartitas sobre las estrategias de negocios frente a ese país. Los conglomerados surcoreanos, como SK y Samsung, no se han quedado atrás y han instrumentado estrategias para una mayor penetración del mercado chino vía agresivas campañas de mercadotecnia.

CONCLUSIONES

Es indudable que el crecimiento de China no sólo ha traído consigo un enorme dinamismo exportador sino que, al propiciar un auge de las importaciones, se ha convertido en uno de los motores de la eco-

nomía internacional en general y del este asiático en particular. En este sentido, Corea del Sur es uno de los países del mundo que mayores beneficios ha obtenido en su relación comercial con China. Los datos presentados en este capítulo permiten detectar un círculo virtuoso que inicia con la normalización de las relaciones diplomáticas bilaterales, pasa por el aumento del comercio y la IED recíprocos, genera una fuerte interdependencia económica entre la RC y la RPCh y desemboca en la necesidad de aumentar la institucionalización. En principio, la complementariedad entre ambas economías plantea un juego en el que ambas ganan, que no debería generar situaciones de conflicto.

A pesar de ese círculo virtuoso, algunos nubarrones aparecen en el horizonte de la relación bilateral. En la medida en que las exportaciones chinas continúen su veloz proceso de convergencia tecnológica frente a Corea del Sur, las posibilidades de cooperación bilateral sino-surcoreanas podrían ir en decremento. Lo mismo ocurriría si continúa el proceso de desviación de la inversión surcoreana hacia China, hecho que ya impacta en una caída del empleo manufacturero en la RC. Por el momento, la trayectoria de la relación se mantiene más en el campo de la cooperación que en el del conflicto, pese a los incidentes proteccionistas recíprocos que hemos analizado en este texto.

Por la magnitud del comercio bilateral y por la importancia mutua como socios comerciales, la firma de un TLC sino-surcoreano podría consolidar aún más los significativos vínculos económicos entre las dos partes y convertirse en un escalón para iniciativas de integración más avanzada en el este asiático. Frente a esta posibilidad, será interesante observar si la presencia estadounidense en la región impacta negativamente en la relación económica entre la RC y la RPCh. La iniciativa de Estados Unidos de “regresar y permanecer en Asia” de 2010, se ha materializado en la propuesta del presidente Obama de suscribir, en lo multilateral, un Acuerdo Estratégico Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés). El TPP busca incorporar, entre

otros países, a Japón y Corea del Sur. No cabe duda que la decisión de participar o no en las negociaciones del TPP será una importante prueba para medir la lealtad de ambos países a Estados Unidos, su tradicional aliado transpacífico.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, “Exportación de bienes y servicios (% del PIB), 2012 [<http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS/countries?display=default>].
- “Busan New Port Opens Major Facilities”, *The Korea Herald*, 22 de junio de 2010 [nwww.koreaherald.com/view.php?ud=20100622000756&cpv=0].
- “China’s July Exports Figures Add to Slowdown Fears”, *The Guardian*, 10 de agosto de 2012.
- “China Now Accuses Korea in Kimchi Flap”, *Asia Times*, 2 de noviembre de 2005 [www.atimes.com/atimes/China_Business/GK02Cb04.html].
- “Comparison of Korean High-Tech Parts International Competitiveness”, *Korea Focus*, 2009 [www.koreafocus.or.kr/design3/essays/view.asp?volume_id=112&content_id=103654&category=G].
- CORNEJO, Romer y Abraham Navarro, “China y la crisis mundial. Efectos y reacciones”, ponencia presentada en el Seminario *La Crisis Global de 2008-2010. Respuestas de las Américas y el Este Asiático*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 12 de julio de 2011.
- DIAO, Xinshen, Yumei Zhang y Kevin Z. Chen, “Country-level Impact of Global Recession and China’s Stimulus Package. A General Assessment”, *IFPRI Discussion Paper 00979*, International Food Policy Research Institute, mayo, 2010.
- ELLIOT, Larry, “China’s Collapse ‘Will Bring Economic Crisis to Climax in 2012’”, *The Guardian*, 11 de enero de 2012 [www.guardian.co.uk/business/2012/jan/11/china-economic-collapse-global-crisis].
- “Employment in Industry (% of Total Employment) in South Korea”, *Trading Economics*, 2013 [www.tradingeconomics.com/south-korea/employment-in-industry-percent-of-total-employment-wb-data.html].
- “E-Mart Sells 6 Stores in China”, *The Chosun Ilbo*, 2 de noviembre de 2011 [http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/11/02/2011110200820.html].

- Ipsos, "Internationalization-path Innovation List 2011. Chinese companies in the Eyes of Foreigners", 2011 [www.ipsos-gc.com].
- KANG, David C., *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.
- KIM Hyun-dae, "Agriculture at Risk under FTA with China", *The Hankyoreh*, 3 de mayo de 2012 [english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/531069.html].
- KIM, Si Joong, "Economic and Trade Relations as an Arena of Korea-China Contention", *Asian Perspective*, abril-junio, vol. 36, núm. 2, 2012.
- KUEH, Y. Y., *Pax Sinica. Geopolitics and Economics of China's Ascendance*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2012.
- LEÓN MANRÍQUEZ, José Luis, "Managing the Great Recession in South Korea and Mexico: Economic Institutions, Domestic Market and Regional Trade" en Christopher M. Dent y Jorn Dosch, *The Asia-Pacific Regionalism and the Global System*, Cheltenham, GB y Northampton, MA, Edward Elgar Publishing y World University Network (WUN), 2012.
- , "México en el espejo del Este Asiático: cambio tecnológico, desarrollo económico e inserción en el mundo", en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una nueva mirada*, Siglo XXI Editores, México, 2011.
- "New Huadu Acquires Two E-Mart Stores For CNY9 Million in China", *China Retail News*, 31 de enero de 2012 [http://www.chinaretailnews.com/2012/01/31/5371-new-huadu-acquires-two-e-mart-stores-for-cny9-million-in-china/].
- "News & Biz: What's the Latest in the Korean Economy (Seoul Plans to Limit Fallout of China FTA on Farm Sector)", Seúl, Korea International Trade Association (KITA), 4 de mayo de 2012 [english.yonhapnews.co.kr/business/2012/05/03/78/050100000AEN20120503000600320F.HTML].
- NOH, Hyun-woong Noh y Hyun-jun Choi, "Clouds of Recession Gathering over South Korean Economy", *The Hankyoreh*, 2 de agosto de 2012 [http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/545410.html].
- O'BRIEN, Matthew, "5 Reasons China Might Already Be in a Recession", *The Atlantic*, 25 de mayo de 2012 [www.theatlantic.com/business/archive/2012/05/5-reasons-china-might-already-be-in-a-recession/257636/].

- Organización Mundial del Comercio, “Anti-Dumping”, 2012 [www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *OECD International Direct Investment Statistics 2012*, París, OECD Publishing, 2012.
- ROSS, Robert, S., “China and the Stability of East Asia”, en Robert S. Ross (ed.), *East Asia in Transition. Toward a New Regional Order*, Armonk, Institute of Southeast Asian Studies y M. E. Sharpe, Inc., 1995.
- RYU Yi-keun, “Chinese companies snapping at South Korea’s heels”, *The Hankyoreh*, 3 de abril de 2012 [http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/526495.html].
- SCALAPINO, Robert A., “Korea in the Cold War and its Aftermath”, en Robert S. Ross (ed.), *East Asia in Transition. Toward a New Regional Order*, Armonk, Institute of Southeast Asian Studies y M. E. Sharpe, Inc., 1995.
- “Sino-Korea FTA a Win-Win Arrangement for Both Countries”, *China Daily*, 2012 [www.chinadaily.com.cn/business/2012-06/19/content_15513105.htm].
- SNYDER, Scott, “Happy Tenth for PRC-ROK Relations! Celebrate While You Can, because Tough Times are Ahead”, en *Comparative Connections*, vol. 4, núm. 3, Center for Strategic and International Studies, 2012.
- y See-won, Byun, “China-ROK Trade Disputes and Implications for Managing Security Relations”, *Academic Paper Series*, vol. 5, núm. 8, Washington, Korea Economic Institute, 2010.
- “South Korea Economic Structure”, *Economy Watch*, 30 de marzo de 2010 [www.economywatch.com/world_economy/south-korea/structure-of-economy.html].
- “South Korea May Be China Telecom’s Next Foreign Conquest”, *China Tech News*, 2 de agosto de 2012 [www.chinatechnews.com/2012/08/02/16528-south-korea-may-be-china-telecoms-next-foreign-conquest/].
- STANGARONE, Troy, “Five Issues to Consider for a Korean FTA with China”, *The Peninsula*, Washington, Korea Economic Institute, 2 de mayo de 2012 [<http://blog.keia.org/2012/05/five-issues-to-consider-for-a-korean-fta-with-china/>].
- Statistics & Reports: Annual Trade Indicator*, Seúl, Korea International Trade Association (KITA), 2012 [www.kita.org/].
- TAYLOR, Robert, “International Business in China vis a vis the global economic crisis: introduction”, *Asia Pacific Business Review*, vol. 17, núm. 4, 2011.

- “Two More Chinese Snacks Found Tainted with Melamine, *Yonhap News*, 30 de septiembre de 2008 [<http://english.yonhapnews.co.kr/national/2008/09/30/94/0302000000AEN20080930003800315F.HTML>].
- United Nations Commission on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2012*, Ginebra, 2012 [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf].
- WADE, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- XING, Yuqing, “The People’s Republic of China’s High-Tech Exports: Myth and Reality”, *ADB Working Paper*, núm. 357, Tokio, Asian Development Bank Institute, 2012.

DIFUMINANDO LAS FRONTERAS: LA CRECIENTE INTERDEPENDENCIA SINO-TAILANDESA¹

*Francisco Javier Haro Navejas**

INTRODUCCIÓN

Una de las relaciones más dinámicas en el Este de Asia es la que mantienen la República Popular China (RPCh/Beijing/China) y Tailandia (Bangkok), tema de este capítulo. Las fuentes del dinamismo son: los lazos históricos societales, materializados en la sociedad tailandesa actual, producto de las diversas oleadas migratorias provenientes de China, pero también de otras zonas, como de la India; las intenciones de sectores importantes de la élite política de este país del sureste de Asia de convertirse, conscientemente, en un polo de atracción regional de capitales, bienes y personas; la búsqueda china de fortalecimiento de su liderazgo y de aliados, esquema dentro del cual Bangkok resultaría una pieza esencial; y finalmente, aunque estos son solamente ejemplos, la importancia actual de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN, por sus siglas en inglés) como institución clave en los procesos de negociación político-económica.

* Profesor-investigador de la Universidad de Colima. Correo electrónico: fhna@outlook.com.

¹ El presente trabajo ha sido elaborado gracias al generoso apoyo de la Embajada Real de Tailandia en México para realizar una estancia de investigación en ese país, durante diciembre de 2012-enero de 2013.

Analizo las relaciones bilaterales en el contexto de la reconfiguración espacial y de los temas esenciales de su agenda: turismo y seguridad. A manera de hipótesis planteo la idea de que las fronteras, entendidas no como algo abstracto sino como un elemento de referencia geográfica y de atracción para la actividad socioeconómica de los actores, se están difuminando-reconfigurando, permitiendo la profundización de la integración regional y el fortalecimiento de la ASEAN. Por lo mismo, las interacciones sino-tailandesas se dirigen a un mayor nivel de acercamiento. El proceso de investigación y desarrollo del tema lo hago a partir de una propuesta teórica específica, la cual elaboro sobre la base de la discusión de la literatura relevante y mediante el tendido de puentes intelectuales con diferentes enfoques teóricos.

ENFOQUES TEÓRICOS PARA ENTENDER LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES DE CHINA

Si los temas respecto a Tailandia son desconocidos prácticamente en nuestro idioma y aún hemos hecho muy poco para superar la ausencia de estudios, los relacionados con la República Popular China (RPCh o Beijing) pasan por un proceso donde todos los temas son superlativos, por lo que el sujeto de estudio se oscurece impidiendo su comprensión adecuada. En cuanto a Tailandia, el problema de fondo es el desinterés, pues estamos ante un país pequeño; esta apreciación, por sí misma, proviene del desconocimiento del peso de Bangkok en la región. Con respecto a la RPCh, no hay herramientas conceptuales adecuadas para estudiarla. Los especialistas parecen estar más preocupados por ser interlocutores de sus gobiernos que por el desarrollo de un *corpus*. De acuerdo con los paradigmas dominantes, de fuertes implicaciones político prácticas, Tailandia sería irrelevante por estar sujeta a los vaivenes de la relación sino-americana y China, simplemente, es una amenaza.

Entre los académicos tailandeses la comprensión del papel de su país en la región aparece más clara. Su visión incluye el estudio del entramado de, por un lado, los encuentros con la Casa Blanca y con Zhongnanhai; por el otro, de las interacciones con sus vecinos. Ese papel sería privilegiado,² sobre todo en la perspectiva de ser la fuerza más importante del bloque Camboya, Laos, Myanmar y Tailandia (CLMT), y a partir de nuevas formas de relacionarse con China.³ Históricamente, por la migración y los problemas compartidos, la relación de Tailandia con China siempre ha sido estrecha, lo que no quiere decir amistosa u oficialmente cercana. Debido al crecimiento económico chino y al impacto de éste sobre la economía tailandesa pero, sobre todo, al mayor entrelazamiento chino con la ASEAN, los lazos se han atado más. Los círculos académicos y políticos, a partir de Thaksin Shinawatra (primer ministro durante 2001-2006), son más conscientes de la importancia de esta relación. Por ello, han recurrido al concepto de “compromiso estratégico” para explicar e impulsar interacciones bilaterales multidimensionales.⁴

Los procesos de democratización son muy atractivos para los estudiosos, sobre todo para los europeos, quienes, implícitamente por lo menos, esperan que todas las sociedades se transformen de manera similar a las suyas. Los estudios se centran en participación

² Liu Aming, “Expanding Sino-Thai Relations: Implications for Transformation of Regional Political Landscape”, *First Thai-Chinese Strategic Research Seminar*, Bangkok, 24-26 de agosto de 2012 [www.nrct.go.th/th/Portals/0/data/%E0%B8%A0%E0%B8%95/2555/10/1stThai-Chinese_doc/Chinese-Presenters/LIUAMI~1.PDF].

³ Thitinan Pongsudhirak, “Thailand’s Foreign Policy in a Regional Great Game”, *LSE Ideas* [www2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR015/SR015-SEAsia-Pongsudhirak-.pdf].

⁴ Chulacheeb Chinwanno, “Rising China and Thailand’s Policy of Strategic Engagement”, en Jun Tsunekawa (coord.), *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*, Tokio, The National Institute for the Defense Studies (NIDS), pp. 100-101 [www.nids.go.jp/english/publication/joint_research/].

electoral y distribución del poder, sobre todo en su nivel doméstico. Sin embargo, hay otros que buscan mostrar cuáles son las implicaciones de los cambios políticos en los juegos de dos niveles,⁵ sobre todo en cuanto a cómo se diseña la política exterior y quiénes la ejecutan. En el caso específico de Tailandia, lo anterior se refiere a la redefinición del papel de los nuevos actores políticos, sobre todo fuera de la esfera estatal.⁶

Además de la cantidad ya inmanejable de bibliografía diaria sobre China, la sofisticación de los estudios es muy grande, por lo mismo solamente es posible esbozar algunos de los temas más importantes en debate en materia de políticas internacionales.

Es posible encontrar una polarización en los enfoques teóricos. Por una parte, Mearsheimer, con una obra publicada en Australia⁷ y más tarde en Inglaterra,⁸ asegura de manera tajante que el ascenso de China no será pacífico. Por otra, Shambaugh⁹ ha expresado que no hay una teoría o metateoría únicas que por sí mismas pudieran explicar todas las interacciones políticas en Asia. Afirma que los resultados, al igual que la realidad, serán más variados de lo observado y previsto hasta ahora.

A pesar de todas las debilidades presentes en los estudios, algunos autores han proporcionado enfoques interesantes con la perspectiva no de teóricos de las relaciones internacionales sino de expertos

⁵ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. XLII, núm. 3, 1988, pp. 427-460.

⁶ Jörn Dosch, "The Impact of Democratization on the Making of Foreign Policy in Indonesia, Thailand and the Philippines", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. XXV, núm. 5, pp. 42-70 [www.giga-hamburg.de/openaccess/suedostasienaktuell/2006_5/giga_soa_2006_5_dosch.pdf].

⁷ John Mearsheimer, "The Rise of China Will Not Be Peaceful at All", *The Australian*, 18 de noviembre de 2005 [mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/P0014.pdf].

⁸ John Mearsheimer, "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia", *The Chinese Journal of International Politics*, núm. 3, 2010, pp. 381-396.

⁹ David Shambaugh, "Asia in Transition: The Evolving Order", en *Current History*, vol. CV, núm. 690, 2006, pp. 153-159.

en China. Por ejemplo, Lampton ha construido un marco conceptual con objetivos holísticos:¹⁰ considera que China y sus acciones internacionales no pueden entenderse en un nivel unidimensional. Su análisis, no binario, es acerca de usos, eficacia y limitaciones del poder. Con una perspectiva alimentada por el constructivismo, Kang tiene el componente identitario basado en las ideas como la columna vertebral para estudiar las políticas internacionales.¹¹

En el campo teórico de estudios concentrados en China y dentro de este mismo país, sólo el concepto de *poder blando* es un rival considerable para los enfoques dedicados a la seguridad/interés nacional.¹² Lejos de ser una teoría,¹³ este concepto es útil para estudiar algunas de las políticas internacionales chinas y goza de gran popularidad mediática,¹⁴ hasta el punto de convertirse en un lugar común casi sin contenido.

FRONTERA ENTRE TAILANDIA Y CHINA

En el espíritu de Shambaugh, considero que es necesario fortalecer los estudios teóricos para comprender cabalmente las políticas internacionales de China a través de dos vías entrelazadas: la del levantamiento de puentes entre enfoques considerados contrapuestos, como

¹⁰ David M. Lampton, *The Three Faces of Chinese Power. Might, Money, and Minds*, Berkeley, University of California Press, 2008.

¹¹ David C. Kang, *China Rising. Peace, Power, and Order in East Asia*, Nueva York, Columbia University Press, 2008.

¹² Li Mingjiang, "China Debates Soft Power", *Chinese Journal of International Politics*, vol. 2, 2008, pp. 287-308.

¹³ Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic, 1990. Del mismo autor, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

¹⁴ Jaime A. Florcruz, "China works hard to project soft power", *CNN* [http://articles.cnn.com/2012-03-30/asia/world_asia_florcruz-china-soft-power_1_china-soft-power-china-brand-china-works?_s=PM:ASIA].

se ha hecho entre realismo y constructivismo,¹⁵ y la del diseño de nuevas aportaciones. Ambas tareas permitirán captar la realidad con más precisión y establecer un diálogo que ayude a recuperar los componentes adecuados para entender a los sujetos de estudio. Sobre estos supuestos, construyo mi aportación, que liga constructivismo e institucionalismo como fuente de la antropología de las relaciones internacionales,¹⁶ y que en esta etapa de la investigación es desde China. Se trata de un enfoque multidimensional fundamentado en la evolución de las identidades vistas como construcciones sociopolíticas. Éstas forman ideas, intereses e instituciones (las tres íes), y viceversa. Los dos pilares para el estudio de las políticas internacionales chinas son los conceptos metaetnicidad y rectificación de nombres (*zhengming* 正名), elemento clave lo mismo para ejercer el poder que para clasificar socialmente tanto a las personas como a los Estados.¹⁷

Las identidades, entendidas como una mezcla de las tres íes, son la clave para comprender las políticas internacionales chinas, siempre en movimiento. Las ciencias sociales cuentan con conceptos para explicar la identidad, entre los que sobresalen raza, etnicidad y por supuesto el chino *minzu* (民族), que suele traducirse como nacionalidad o como grupo étnico. Para la antropología de las relaciones internacionales se trata de términos imprecisos, incapaces de abarcar el tema identitario en su totalidad. Dentro del enfoque teórico de estas páginas, propongo el concepto de metaetnicidad como un instrumento para analizar los procesos sociales como transgresiones espaciales, culturales y lingüísticas.

¹⁵ J. Samuel Barkin, "Realist Constructivism", *International Studies Review*, vol. V, núm. 3, 2003, pp. 325-342.

¹⁶ Francisco Javier Haro Navejas, "Rectificación de los nombres y antropología de las relaciones internacionales", en Romer Cornejo (ed.). *China, estudios y ensayos en honor a Flora Botton Beja*, México, El Colegio de México, 2011.

¹⁷ 孔子, 論語, 鮑時祥 (今譯者) 和 老安 (英譯者), 孔子文化大全, 山東友誼書社出版, Confucio, *Las Analectas*, traducción al chino moderno de Bao Shixiang y al inglés de Lao An, Shandong, Ediciones de la Amistad, 1992.

De acuerdo con la metaetnicidad, la identidad dominante y hegemónica en China no se ha levantado sobre los ejes de la raza o de la etnia, aun cuando son elementos que forman parte de las ideas que llevan a los gobernantes a actuar de manera racional. Esta identidad se construye con elementos que giran alrededor de la lealtad política, ajenos a lo biológico e incluso a lo étnico. Con pretensiones axiomáticas el pensamiento gubernamental chino establece: “Sin el Partido Comunista, no habría China nueva”. La construcción sociopolítica a la que se hace referencia aquí sirve por lo menos para tres propósitos. Primero, facilitar la dominación estatal sobre la sociedad a la cual rectifica ideológicamente a partir de un argumento biológico-cuantitativo, de acuerdo con el cual habría una mayoría civilizatoria y minorías por civilizar. Segundo, aportar elementos discursivos para legitimar los alcances de su espacio. Se trata de una legitimación basada en la interpretación de la élite sobre la evolución histórica del espacio, en la formación de la pretendida mayoría étnica y en la aceptación del concepto jurídico europeo de continuidad del Estado. Tercero, apuntalar, en el espacio global, las acciones de los actores chinos, a quienes proporciona una fuerza simbólico-discursiva para interactuar con sus pares. Por lo tanto, la metaetnicidad permite comprender las acciones chinas en el extranjero, y al mismo tiempo, es un espejo donde los actores internacionales proyectan su imagen.

De Confucio a Jiang Zemin, sin que exista una línea directa entre ellos, es posible encontrar políticas recurrentes de rectificación de los nombres: los gobernantes tienen la práctica de etiquetar a las clases sociales tanto dentro como fuera del país.¹⁸ En el marco mental confuciano, poner orden en el caos implica que la gente

¹⁸ Dru C. Gladney, “Muslim and Chinese Identities in the PRC”, en Dru C. Gladney, *Clashed Civilizations? Making Majorities. Constituting the Nation in Japan, Korea, China, Malaysia, Fiji, Turkey and the United States*, Stanford, Stanford University Press, 1998, pp. 106-131.

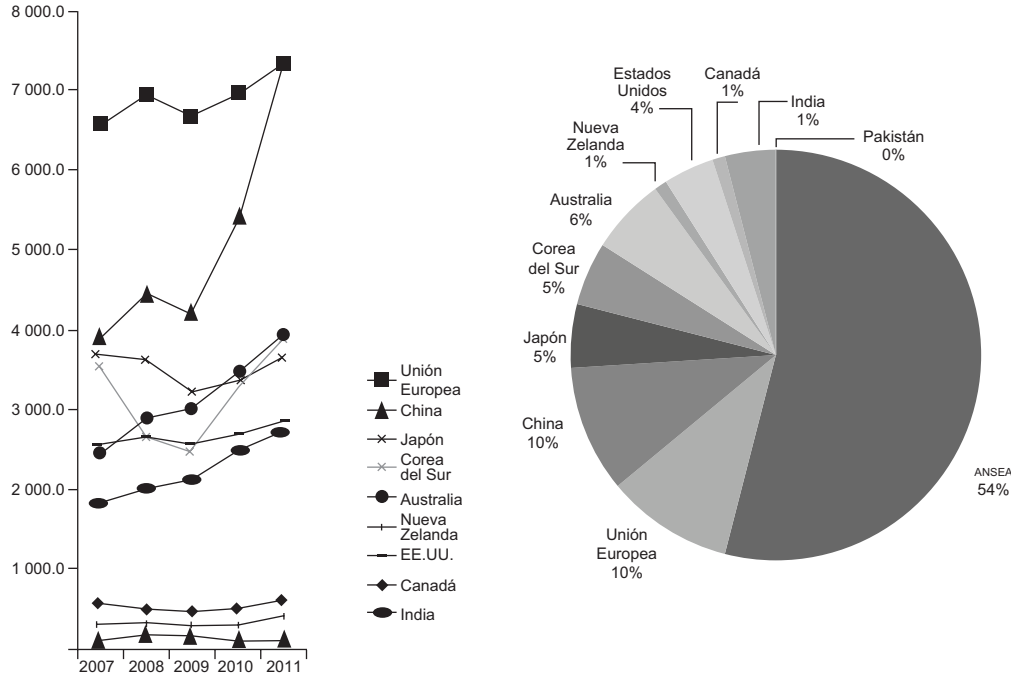
actúe de acuerdo con su nombre; la conducta tendría que reflejar la posición social. Lo que Mao Zedong y Jiang han hecho, de una manera muy confuciana, es tratar de construir una sociedad gracias a la rectificación de los nombres. El primero construyó una sociedad dividida en revolucionarios y contrarrevolucionarios, y el segundo ha tratado de levantar una sociedad mediante la idea de las tres representaciones o triple representatividad. La rectificación maoísta de clases desaparece para permitir que fuerzas contrarrevolucionarias del pasado, los empresarios, lleguen a ser fuerzas productivas avanzadas del presente y del futuro. En términos confucianos, la rectificación de los nombres significa que el objetivo de China es construir su propio orden internacional, al cual se ajustan objetivos secundarios.

Comprender las relaciones bilaterales societales entre Tailandia y China requiere que el enfoque teórico considere la interconexión de ideas, intereses e instituciones. No existen fronteras político-administrativas sino-tailandesas: Tailandia tiene como vecinos a Camboya, Laos, Malasia y Myanmar. El título de este capítulo se refiere a que ante el avance de actores no estatales y los acuerdos alcanzados por los gubernamentales, los confines se difuminan. Los procesos sociales no permanecen encapsulados. Con el crecimiento económico, surgen muchos canales de comunicación, la interdependencia se fortalece y la integración se profundiza. El contexto, incluso gracias al narcotráfico, es propicio para el mayor flujo de bienes y de personas, e igualmente facilita la cooperación que busca abaratar los crecientes intercambios y contener las fuerzas que minan los fenómenos integradores. Las fronteras son difusas.

EL TURISMO DIFUMINA LAS FRONTERAS

El turismo es un componente esencial en las complejas relaciones sociales globales y una herramienta de poder. Es un elemento que

GRÁFICA 1
Turismo a ANSEA, 2007-2011



FUENTE: con información de ASEAN, *External Trade Statistics* [www.asean.org/news/item/external-trade-statistics].

fortalece las identidades, brinda seguridad y prestigio al país alimentador de turistas. Además es un medio para que los locales accedan a divisas extranjeras. Rectifica a los países y a sus respectivos actores de acuerdo con sus fortalezas y sus debilidades económicas. Gracias a su influencia, las sociedades de acogida se transforman con el dinero, influencia cultural y la transferencia tecnológica de los visitantes. Mediante el turismo se establecen relaciones de corto plazo, las cuales pueden marcar el camino a otro tipo de flujo demográfico, una influencia que pudiera ser eterna y, por lo mismo, profunda.

Actualmente China es el principal alimentador no regional de turistas para las economías de la ASEAN. En el pasado, sólo la Unión Europea (UE) superó a China, pero empieza a ser superada desde 2011 (gráfica 1). Países como Canadá (19.2%) y Nueva Zelanda (33.7%) han tenido un crecimiento porcentual relevante, pero también han sido superados por China (35.1%). Los diferentes puntos turísticos de la ASEAN reciben más de 11 millones de chinos al año, con una capacidad de gasto cada vez mayor.

Las tendencias observadas en las economías de la ASEAN también se encuentran en Tailandia. Durante los primeros seis meses de 2012, por primera vez, hubo más de un millón de visitantes chinos, un poco más que los provenientes de Malasia.¹⁹ Debido a las actividades turísticas, las fronteras adquieren nuevos significados y la cercanía/lejanía geográfica no es un factor determinante para el desarrollo de la interdependencia/integración. Los confines desdibujados actuales no se cercan con muros o medidas burocráticas. Su redefinición se logra con los bienes materiales intercambiados y con símbolos metaétnicos, que son expresiones identitarias. Los turistas chinos no sólo tienen un poder adquisitivo mayor, sino que ahora son más seguros

¹⁹ “Chinese Tourists Reach Top of Visitor List in Thailand”, *The Nation*, 18 de julio de 2012 [www.nationmultimedia.com/business/Chinese-tourists-reach-top-of-visitor-list-in-Thai-30186428.html].

fuera de su entorno; están más dispuestos a salir para contribuir a la transformación de las relaciones bilaterales. Las percepciones-rectificaciones acerca de su propio lugar en el mercado mundial, la mejor administración de sus negocios, el mayor andamiaje institucional y los intereses cambiantes permitirán a los chinos tener una mayor influencia en Tailandia. Estamos frente a una creciente variedad de actores e intereses, los cuales se expresan en un marco jurídico institucional cuyos antecedentes se remontan a fines de la década de los sesenta, cuando imperaban condiciones diametralmente diferentes a las existentes hoy.

En el entorno actual se configura una nueva clase de chino: no se trata del turista o consumidor ocasional de un bien o servicio en algún lugar turístico, sino que ahora es el futuro poseedor de bienes raíces. Empresarios de ambos países tienen como objetivo a los chinos ricos, para alentarlos a comprar en el mercado tailandés. Para lograrlo, Pacvest Property Services, empresa perteneciente al poderoso Grupo Pacvest, firmó un acuerdo con ACN Worldwide Inc. de Shanghái.²⁰ La iniciativa no es nueva, sobre todo en la capital tailandesa, donde malayos y chinos compiten por ocupar el primer sitio en bienes raíces, al igual que lo hacen en el turismo.²¹

El proceso mediante el cual se difuminan las fronteras inicia de forma espontánea. Tarde o temprano requerirá la implementación de políticas públicas y acciones institucionales por parte de los empresarios. La presión económica de la gente con poder adquisitivo no provoca oferta y demanda de manera automática. Con el fin de contar con un mercado que funcione con la mayor predictibilidad posible, los agentes económicos necesitan un marco institucional y políticas

²⁰ “Select Thai properties to be offered to Chinese investors”, Property Report, 25 de octubre de 2012 [<http://www.property-report.com/select-thai-properties-to-be-offered-to-chinese-investors-25693>].

²¹ “Chinese No Longer the Top Foreign Property Buyers in Singapore”, *Property Guru*, 28 de mayo de 2012 [www.propertyguru.com.sg/property-management-news/2012/5/33175/chinese-no-longer-the-top-foreign-property-buyers-].

integrales que motiven actividades para amortiguar las crisis provocadas por los choques externos.

El proceso esbozado por el turismo, en casi todos sus aspectos económicos, es claro y benéfico. Todo lo contrario sucede en materia de seguridad, donde las consecuencias tienden a erosionar la estructura del Estado. Las influencias causadas por los turistas son lentas, en tanto que las que nacen de la violencia muchas veces tienen resultados negativos inmediatos. Sin embargo, ambas crean nuevos escenarios: en Phuket o Bangkok pueden estar los del turismo, mientras que en Chiang Mai es posible encontrar tanto los turísticos como los de seguridad. En el turismo ideas e intereses funcionan mejor y se materializan dentro de un entorno institucional de mayor solidez. En materia de seguridad, por el contrario, se encuentra mayor complejidad: las ideas son menos flexibles, las instituciones más débiles y los intereses no siempre están bien definidos.

INTERNACIONALIZACIÓN CHINA Y SEGURIDAD: LAS FRONTERAS EN MOVIMIENTO

En el Este de Asia los procesos de estabilización e institucionalización basados en el crecimiento económico han sido difíciles en algunos aspectos, sobre todo cuando se trata de seguridad. Su éxito ha dependido de las capacidades y habilidades de las élites locales para diseñar un entorno de gobierno adecuado para economías orientadas a la exportación. La historia ha sido tortuosa y con resultados desiguales. Los comunistas del pasado (en China y en Vietnam) han tenido éxito al apoyarse en el mercado y alentar las reformas de sus economías. A veces, quienes en otro tiempo estaban más cerca de las llamadas democracias (Filipinas o Myanmar) han enfrentado más dificultades y sus avances han sido menores en muchos ámbitos. Los aspectos más importantes se relacionan con la forma en que se construye el aparato social, entendido como herramienta de gobierno para

lograr la estabilidad y como motor de la economía. En el caso de Myanmar, la incapacidad para crear instituciones capaces de ofrecer las condiciones adecuadas para el funcionamiento del país y la existencia de acuerdos duraderos entre diferentes grupos sociales ha llevado al surgimiento y fortalecimiento de grupos desestabilizadores transnacionales.

En la medida en que algunos de los actores transgreden las fronteras para obtener recursos que no tienen en su zona, su inestabilidad trasmina los límites geográfico-administrativos. Por ejemplo, los consumidores tailandeses que necesitan productos no disponibles en el país atraen a los comerciantes chinos lo suficientemente audaces para afrontar las dificultades y peligros presentes en el río Mekong. El crecimiento de la economía china les anima a ir más allá de Xishuangbanna, Yunnan. Se trata de fuerzas centrífugas positivas, fortalecedoras de la integración y fomentadoras del crecimiento.

No sólo en China existen fuerzas centrífugas. También las hay en Myanmar, pero no se trata de agentes económicos que fortalecen la integración económica institucionalizada, sino de actores que no tienen ningún marco institucional para obtener lo que quieren o necesitan. Son grupos ilegales y depredadores. Fuerzas centrífugas, ilegales y legales, coexisten, pero siempre chocan entre sí. Los Estados están obligados a actuar y a poner orden en un mercado distorsionado, donde el acceso a los bienes puede ser muy caro y con un número considerable de entes parasitarios (*free-riders*). En una primera fase, el tema internacional dominante es el de la seguridad de los ciudadanos y sus bienes; posteriormente, las agresiones de los actores ilegales y parasitarios son el elemento que lleva a la reconstrucción de la piezas en el *weiqi* regional: los actores gubernamentales tienen que estar equipados con algunas ideas institucionales para hacer frente a situaciones alentadoras de la anarquía.

A finales de 2011, en la frontera entre Tailandia y Myanmar, Nor Kham, un famoso narcotraficante birmano, encabezó un ataque a dos barcos chinos. El resultado fue el asesinato de 13 marineros. Los

barcos fueron recuperados, las autoridades encontraron drogas sintéticas y algunos de los criminales, incluido su líder, fueron extraditados desde Laos a Kunming, capital de la provincia de Yunnan. Este acontecimiento abrió la puerta a nuevas posibilidades para una interdependencia compleja,²² de cooperación profunda e institucionalizada bajo liderazgo y patrocinio chino.

En efecto, no existen fronteras geográfico-administrativas entre China y Tailandia, pero ahora existe una fuerza multilateral (China, Laos, Myanmar y Tailandia), con sede en Guan Lei, puerto fluvial chino, para patrullar y proteger tanto a viajeros como a mercancías.²³ Esto permite a los chinos una mayor libertad de movimiento, lo cual implica integración e internacionalización. No se trata de una situación en la cual varios Estados simplemente recurren a la violencia para enfrentar la criminalidad de manera más o menos coordinada, sino que se introduce la novedad de alcanzar nuevos niveles de intercambios multilaterales facilitados por el fortalecimiento institucional, con lo cual se abaratan los intercambios en parte gracias a la mayor actuación internacional china.

LA FRONTERA ANTES INEXISTENTE: TAILANDIA EN EL MAR DEL SUR DE CHINA

La relación bilateral entre Tailandia y China tiene diferentes niveles. Es una interacción societal, por lo que incluye muchos temas y actores. En casi todos los niveles, chinos y tailandeses están más cerca al no existir las fronteras. Este análisis, como ya se ha dicho, no se refiere a los elementos tangibles territoriales o a una línea convencional imaginaria, sino a símbolos e ideas que representan intereses.

²² Roberto O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

²³ Brian McCartan, "Chinese Gunboats on the Mekong", *Asia Times*, 17 de diciembre de 2011 [www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/ML17Ae01.html].

Está ligado a las interacciones sociales en un determinado contexto político e institucional. Las fronteras convencionales están desapareciendo, pero surgen otras donde los actores gubernamentales creen tener claras sus identidades, que los inducen a actuar de acuerdo con ellas y según protocolos establecidos de forma negociada en los procesos de socialización política. Idealmente, en algún momento, introducirían esos protocolos lo que conduciría a cambios identitarios y de patrones conductuales.

El conflicto del Mar del Sur de China es el espacio donde se enfrentan gobiernos del Sureste de Asia con Beijing, cada uno representando intereses materiales e identitarios. Esa porción de océano es la conjunción de fronteras simbólicas, donde la soberanía aparece como la forma más acabada de identidad; imaginarias, donde las delimitaciones espaciales jurídicas no siempre son convencionales; e inasibles, ya que serían establecidas en el futuro. Todos estos niveles de la frontera le dan un contenido complejo. Por todo ello, es la arena donde colisionan formas divergentes de entender el conflicto y de resolverlo, sobre todo porque tradicionalmente ha dominado la perspectiva decimonónica de la soberanía. Si bien la mayoría de los involucrados tiende a mantener sus reclamos territoriales, la ASEAN ha logrado evitar que la confrontación escale hacia la violencia y ha encuadrado a los implicados, sobre todo al gobierno chino, en un proceso de socialización política institucional. Se trata de que los gobiernos negocien de acuerdo con el Código de Conducta Regional. Esta situación significa para el gobierno tailandés, especialmente al norte de su territorio, una reconfiguración fronteriza. Este caso de peso esencialmente simbólico podría llevar al enfrentamiento con los chinos. O por el contrario, a una mayor integración.

Brunei, China, Filipinas, Indonesia, Malasia, Taiwán y Vietnam reclaman derechos territoriales en una u otra porción del Mar del Sur. Gracias al desarrollo institucional de la ASEAN, Tailandia, que no tiene reivindicaciones territoriales, enfrenta dos retos fundamentales. El primero es representar cabalmente los intereses de dicho organis-

mo y el segundo es ser capaz de coordinar a los enfrentados para llevarlos a la negociación. Bangkok deberá navegar en aguas turbulentas para resistir las presiones chinas y escuchar todos los argumentos de las partes. En la perspectiva de Beijing, el argumento es sintetizado en la idea de que el espacio (casi abstracto, pero sin que por ello deje de ser la condición *sine qua non* de la existencia del Estado) no es negociable. En esta nueva frontera, espacialmente inabordable, el elemento institucional aún es débil, pero es la mejor opción para sacar adelante la propuesta tailandesa de no negociar el espacio sino las formas que permitan la utilización colectiva de los recursos naturales existentes en él. La negociación tendrá que ser no sobre la frontera física *per se*, sino sobre lo que se puede hacer colectivamente dentro de ese espacio. El significado, en el largo plazo, podría ser el cambio de identidad y una rectificación, tanto sobre el sitio de los Estados como sobre su comportamiento para resolver un conflicto relacionado con el espacio y sus recursos

IMPLICACIONES ACADÉMICAS Y PRÁCTICAS

Los estudios sociales, principalmente los relacionados con las regiones, se debaten entre descripciones y enfoques teóricos. Estos últimos se han atomizado en múltiples perspectivas a veces radicalmente opuestas. Hoy día, con el fin de captar realidades complejas y difuminadas, los investigadores tendrán que construir puentes entre teorías con el objetivo de tener mejores herramientas intelectuales para aprehender los procesos sociales contemporáneos. Aquí he conectado institucionalismo-constructivismo con mi propia propuesta. Mi análisis muestra que un método plausible para comprender las realidades multifacéticas en estas áreas de Asia se encuentra en una misma mesa de disección de ideas, intereses e instituciones. Se trata de un proceso en el marco de contextos institucionales específicos que dan forma a esas ideas-acciones, las cuales a su vez guían a los

actores cotidianamente. La propuesta de estas páginas ayuda a entender cómo funcionan las variables vinculadas entre sí y la forma en la cual se comportan los actores. Si bien los conflictos son inevitables, las confrontaciones físicas pueden ser evitadas.

En la práctica, los intereses no desaparecen, sino que se transforman en ideas originales para hacer frente a los conflictos, dando curso a una concepción diferente sobre la manera de utilizar el espacio y a la cooperación para la utilización adecuada de los recursos naturales. Gracias a un marco institucional creciente y más fuerte, los actores internacionales en el Este de Asia han incorporando nuevos códigos de conducta para resolver sus diferencias.

Actualmente existen dos intereses principales y entrelazados: 1. Algunos actores buscan la forma de proteger bienes y personas en el marco institucional multilateral. 2. Haciéndolo esperan reducir los costos de las transacciones. Gracias a ello la interdependencia se profundiza. La idea principal es hacer frente a las fuerzas centrífugas, y la mejor manera de lidiar con ellas es la reformulación de intereses, la construcción de nuevas ideas y el fortalecimiento institucional.

BIBLIOGRAFÍA

- BARKIN, J. Samuel, "Realist Constructivism", *International Studies Review*, vol. V, núm. 3, 2003.
- "Chinese No Longer the Top Foreign Property Buyers in Singapore", *Property Guru*, 28 de mayo de 2012 [www.propertyguru.com.sg/property-management-news/2012/5/33175/chinese-no-longer-the-top-foreign-property-buyers-].
- "Chinese Tourists Reach Top of Visitor List in Thailand", *The Nation*, 18 de julio de 2012 [www.nationmultimedia.com/business/Chinese-tourists-reach-top-of-visitor-list-in-Thai-30186428.html].
- CONFUCIO, *Analectas* - 孔子, 論語, 鮑時祥 (今譯者) 和 老安 (英譯者), 孔子文化大全, 山東友誼書社出版, traducción al chino moderno de Bao Shixiang y al inglés de Lao An, Shandong, Ediciones de la Amistad, 1992.

- FLORCRUZ, Jaime A., “China Works Hard to Project Soft Power”, *CNN* [articles.cnn.com/2012-03-30/asia/world_asia_florcruz-china-soft-power_1_china-s-soft-power-china-brand-china-works?_s=PM:ASIA].
- HARO NAVEJAS, Francisco Javier, “Rectificación de los nombres y antropología de las relaciones internacionales”, en Romer Cornejo (ed.), *China, estudios y ensayos en honor a Flora Botton Beja*, México, El Colegio de México, 2011.
- GLADNEY, Dru C., “Muslim and Chinese Identities in the PRC”, en Dru C. Gladney, *Clashed Civilizations? Making Majorities. Constituting the Nation in Japan, Korea, China, Malaysia, Fiji, Turkey and the United States*, Stanford, Stanford University Press, 1998.
- KANG, David, C., *China Rising. Peace, Power, and Order in East Asia*, Nueva York, Columbia University Press, 2008.
- KEOHANE, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- LAMPTON, David M., *The Three Faces of Chinese Power. Might, Money, and Minds*, Berkeley, University of California Press, 2008.
- LI Mingjiang, “China Debates Soft Power”, *Chinese Journal of International Politics*, vol. 2, 2008.
- MCCARTAN, Brian, “Chinese Gunboats on the Mekong”, *Asia Times Online*, 17 de diciembre de 2011 [www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/ML17Ae01.html].
- MEARSHEIMER, John J., “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia”, *The Chinese Journal of International Politics*, núm. 3, 2010.
- “Structural Realism”, en Tim Dunne, Milja Kurki and Steve Smith (eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford, Oxford University Press, 2010 [http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/StructuralRealism.pdf].
- , “The Rise of China Will not be Peaceful at all”, *The Australian*, 18 de noviembre de 2005 [mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/P0014.pdf].
- NYE, Joseph, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic, 1990.
- , *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.
- PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization* 42.3 (1988), pp. 427-460.

“Select Thai Properties To Be Offered to Chinese Investors”, Property Report, 25 de octubre de 2012 [<http://www.property-report.com/select-thai-properties-to-be-offered-to-chinese-investors-25693>].

SHAMBAUGH, David, “Asia in Transition: The Evolving Order”, *Current History*, vol. CV, núm. 690, 2006.

LA FUERZA DEL CONSENSO:
LA RELACIÓN ENTRE LA ANSEA
Y LA REPÚBLICA POPULAR CHINA, 1991-2010

*Fernando Octavio Hernández Sánchez**

No vemos a China como un enemigo en potencia. Vemos a China como un país que tiene un gran potencial para convertirse en una potencia económica [...] El desarrollo de China es más una oportunidad que una amenaza para Malasia.

MAHATHIR MOHAMMAD,
ex primer ministro de Malasia, 1993

Por tanto, nuestro mayor desafío es asegurar un nicho para nosotros mismos mientras China inunda el mundo con sus productos [...] Conforme China se desarrolle y exporte más, sus importaciones también aumentarán. Habrá muchas oportunidades para que otros países comercien con China [...] y nosotros debemos asirnos a esas oportunidades [...] Así pues, ¿cómo debemos responder al desafío de China? Mi respuesta es: veamos a China como una oportunidad, no como una amenaza. Si vemos a China como una amenaza, el temor nos inmovilizará, pero si la vemos como una oportunidad, nos acercaremos a ella con ideas creativas para incorporar al crecimiento de China.

GOH CHOK TONG,
ex primer ministro de Singapur, 2001

* Doctorando del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Correo electrónico: fername@yahoo.com.

INTRODUCCIÓN

Desde 1991 la organización intergubernamental conocida como ANSEA (Asociación de Naciones del Sureste de Asia)¹ ha construido una relación de cooperación cada vez más intensa con el gobierno de la República Popular China (RPCh en adelante), cuyo alcance incluye el establecimiento de distintos acuerdos económicos, comerciales, políticos y de seguridad. Justo cuando los últimos gobiernos del sureste de Asia que habían sido contrarios al establecimiento de relaciones diplomáticas con China ya habían superado dicha reticencia, el establecimiento de una relación formal entre la ANSEA y Beijing ha imprimido una mayor profundidad a la vinculación entre los países de aquella región con China. Antes de 1991, las posibilidades de concretar una relación de esa naturaleza eran mínimas, en tanto la RPCh era percibida como un Estado poco confiable por la mayoría de los gobiernos del sureste de Asia debido al apoyo ofrecido en el pasado por Beijing a los partidos comunistas locales y a la participación de China en algunos conflictos armados ocurridos en aquella región, en especial por el breve enfrentamiento entre China y Vietnam en 1979.

Sin embargo, el fin de la Guerra Fría favoreció un acercamiento entre la ANSEA y el gobierno de la RPCh, base de la actual colaboración existente entre ambas entidades. Hacia principios de la década de 1990, Mahathir Mohammad, ex primer ministro de Malasia y personaje respetado en la ANSEA, propuso una mayor integración económica entre los países de Asia del este y del sureste asiático. Tal iniciativa coincidió con la realización de una campaña diplomática de aproximación hacia el sureste de Asia emprendida por el gobierno chino, motivada por el deseo de abatir la presión interna-

¹ ANSEA es la organización intergubernamental integrada por los diez Estados del sureste asiático, a saber: Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Filipinas, Brunéi Darussalam, Vietnam, Myanmar, Laos y Camboya. Su sede se encuentra en Yakarta, Indonesia. Sólo Timor Leste no forma parte de esta organización.

cional ejercida en contra de Beijing tras los sucesos de 1989 en la plaza de Tiananmen. Desde entonces, la relación entre la ANSEA y el gobierno de la RPCh ha sido fortalecida hasta alcanzar un alto nivel de cooperación y compromiso entre ambas partes, aunque no está exenta de dificultades. El fortalecimiento de la RPCh como una potencia económica de primer orden genera aprensión entre funcionarios, empresarios y una parte de la población del Asia suroriental en tanto la competencia comercial y financiera china podría significar la extinción de distintas industrias en la región, así como la subsecuente pérdida de empleos para miles de personas. No obstante, el acelerado crecimiento económico de la RPCh también ofrece oportunidades de expansión para los sectores productivos capaces de proveer los bienes y servicios demandados por la economía china. De esta forma, la relación entre los países del sureste de Asia y China constituye una asociación con gran potencial, aunque situada a la vez en un contexto de gran complejidad. Ante estas circunstancias, los acuerdos de cooperación alcanzados entre la ANSEA y Beijing podrían ser la garantía de protección sin cuya existencia los países del sureste asiático tendrían que enfrentar un escenario de competencia económica con escasos márgenes de beneficio. Sin embargo, observadores como John Mearsheimer califican el acercamiento de Beijing con la ANSEA como una mera simulación cuya intención es ocultar las intenciones hegemónicas de la RPCh como nueva potencia regional en Asia del Pacífico, lo cual bien puede ser desmentido por la gran cantidad de acuerdos de cooperación establecidos durante los últimos años entre ambas partes. La sola creación de éstos permite corroborar que la relación bilateral ha alcanzado un estadio de amplia cooperación, favorable tanto a los gobiernos del sureste asiático como a las autoridades chinas, en un escenario donde los primeros han procurado situarse en buenos términos con la potencia regional emergente mientras Beijing mantiene un genuino interés por asegurar la estabilidad regional que le favorezca.

Analizando la evolución de la relación entre la ANSEA y el gobierno de la RPCh, identificaremos los conductos institucionales donde se ha producido tal vinculación, caracterizaremos los rasgos principales de la misma y evaluaremos su trascendencia. Para concretar tales objetivos, reconstruiremos el desarrollo de la relación ANSEA-RPCh, identificando los principales acontecimientos relacionados con su evolución y los acuerdos de mayor relevancia alcanzados entre ambas partes. Asimismo, discutiremos las implicaciones políticas y económicas de la relación entre la ANSEA y Beijing. Finalmente, discutiremos la relevancia de la relación ANSEA-RPCh como posible motor del cambio en el este de Asia y fuente de una interacción alternativa del quehacer internacional.

DE LA DESCONFIANZA AL ENTENDIMIENTO: LA RELACIÓN ENTRE LA ANSEA Y LA RPCh, 1991-1997

Tras el fin de la Guerra Fría, el fortalecimiento del regionalismo imprimió una nueva dinámica al acontecer internacional. En primer lugar, el tránsito de la Comunidad Económica Europea (CEE) hacia la Unión Europea (UE) anunció la conformación de un bloque continental dotado de instituciones políticas y económicas comunes a todos los Estados participantes. Poco después, las negociaciones previas al establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) anticiparon la conformación de un bloque económico cuyo carácter discriminatorio afectaría necesariamente a los intereses comerciales de los países con acceso al mercado estadounidense, el mayor del mundo. Para la mayoría de los gobiernos del este y el sureste de Asia, la aparición de ambos bloques regionales suponía una amenaza para desempeño de sus respectivas economías nacionales, pues dificultaría la colocación de sus respectivas exportaciones en los mercados desarrollados. Ante esta posibilidad, en 1990, Mahathir Mohammad, entonces primer ministro de Malasia, propuso la

conformación de un bloque regional integrado por los países del este y el sureste de Asia, denominado *East Asia Economic Grouping*.²

De acuerdo con Mahathir, sólo el establecimiento de un bloque regional integrado por los países asiáticos del Pacífico fortalecería la capacidad de negociación comercial de los mismos frente al gobierno de Estados Unidos y la UE. Para respaldar dicha propuesta, el primer ministro malasio consideraba imprescindible asegurar el liderazgo del gobierno japonés sobre el bloque en ciernes, en función de la fortaleza económica de Japón y su condición de epicentro de la división internacional del trabajo existente en Asia del Pacífico. De inmediato, el gobierno estadounidense descalificó la iniciativa, orillando al gobierno japonés a sumarse al rechazo. Para Tokio, la necesidad de preservar la relación especial existente entre Japón y Estados Unidos fue causa suficiente para justificar su actitud, si bien las autoridades niponas también adujeron no querer dar motivo a la implementación de medidas proteccionistas contrarias a los intereses comerciales japoneses por parte de la UE y el gobierno estadounidense. Poco después, el gobierno japonés apoyó la transformación de la iniciativa formulada por Mahathir en un órgano meramente consultivo, responsable de dar seguimiento a las principales cuestiones relacionadas con la economía regional. Motivaciones aparte, la negativa del gobierno japonés a sumarse al proyecto indicado afectó la imagen del Japón frente a los gobiernos del sureste de Asia.³

² Juan José Ramírez Bonilla, "Japón y la ANSEA. Una relación ambivalente: Retóricamente ambiciosa, prácticamente limitada", inédito, marzo de 2010, pp. 2-3. Del mismo autor, "La República Popular de China y el sudeste asiático: Del distanciamiento a la asociación económica", en José Luis Estrada, José Luis León y Ricardo Buzo (coords.), *China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente*, México, UAM-I/Porrúa, 2006, pp. 266-267.

³ Juan José Ramírez Bonilla, "Japón, Estados Unidos y la integración económica en la región del Pacífico: un paso adelante y otro atrás", en Romer Cornejo (comp.), *Asia-Pacífico 1994*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 44-45. Stubbs, Richard. "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?", *Asian Survey*, vol. XLII, núm. 3, mayo/junio de 2002, p. 441.

Sin embargo, el proyecto ideado por Mahathir no desapareció del todo, pues la idea de impulsar una mayor integración regional resultaba atractiva para los gobiernos de los países del Asia suroccidental: en un escenario donde la integración de los dos grandes bloques occidentales se aceleraba, era apremiante dotar al este de Asia de una plataforma común para reforzar su margen de maniobra en las instancias multilaterales de comercio. Además, en pleno inicio del “Nuevo Orden Mundial” anunciado por la administración Bush, algunos líderes asiáticos, incluyendo el grupo dirigente de la RPCh, consideraban prudente conformar una asociación regional con objeto de establecer un contrapeso real a la hegemonía de Estados Unidos en Asia.

En dicho contexto, la irrupción de la RPCh en la escena regional tuvo un gran significado en la evolución de los acontecimientos posteriores. Como el lector informado recordará, desde fines de la década de 1970, las autoridades chinas implementaron un proceso de apertura hacia el exterior bajo el liderazgo de Deng Xiaoping. Durante la década siguiente, el gobierno de la RPCh aceleró esta tendencia, abriendo la economía nacional e incorporándola en la división internacional del trabajo existente en el este de Asia. Desde entonces, la economía de la RPCh comenzó a registrar elevadas tasas anuales de crecimiento, gracias a las reformas implementadas para permitir la participación de la iniciativa privada y las empresas extranjeras. Poco a poco, el establecimiento de empresas manufactureras extranjeras en algunas partes del territorio chino y la expansión de la planta productiva en aquel país favorecieron el despegue económico de la RPCh, el cual habría de manifestarse en plenitud a partir de la década de 1990.⁴

⁴ Akifumi Kuchiki, *Industrial Policy in Asia*, Chiba, Institute of Developing Economies, octubre de 2007 (IDE Discussion Paper 128), pp. 32-35. Juan José Ramírez Bonilla, “La estrategia asiática de desarrollo: De la industrialización nacional a la integración regional”, inédito, abril de 2009, pp. 22-24.

Hacia comienzos de esa década, empero, la incorporación de la RPCh al nuevo escenario regional enfrentó un obstáculo al ser el gobierno chino objeto de una campaña de presión diplomática tras los hechos de violencia acontecidos en la Plaza de Tiananmen, en 1989. En respuesta a las sanciones impuestas en su contra por las potencias occidentales, Beijing impulsó una ofensiva diplomática entre los países de su entorno inmediato para hacer frente a un posible intento de aislar a la RPCh y mejorar la imagen de China, especialmente entre los gobiernos integrantes de la ANSEA. Antes de ello, las autoridades chinas ya habían enviado un gesto de buena voluntad hacia sus pares del sureste de Asia: hacia fines de la década de 1980, Beijing suspendió de forma definitiva todo apoyo a los partidos comunistas de aquella región. Con tal movimiento, aparentemente insignificante dada la situación precaria de los partidos comunistas entonces aún activos, las autoridades chinas mejoraron la percepción existente en torno a la RPCh entre los gobiernos del sureste de Asia.⁵

A continuación, Beijing buscó una vía de acercamiento con la ANSEA y la ocasión se presentó en julio de 1991, cuando Qian Qichen, ministro del exterior de la RPCh, asistió a la XXIV Reunión Ministerial de la ANSEA por invitación expresa de Mahathir, anfitrión en dicho encuentro e impulsor destacado del entendimiento entre la ANSEA y China. La participación de tan alto funcionario chino en ese foro representó el inicio de un diálogo formal entre el gobierno de la RPCh y la organización regional. Desde entonces, las autoridades chinas asisten sin falta a cada una de las reuniones convocadas por la ANSEA, en calidad de socio consultivo, manteniendo abierta una vía de comunicación de alto nivel que nutre una relación de colaboración cada vez más intensa.⁶

⁵ Joseph Chinyong Liow, “Malaysia’s Post-Cold War China Policy: A Reassessment”, en Jun Tsunekawa (ed.), *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*, Tokio, The National Institute for Defense Studies, 2009, pp. 49-54 [www.nids.go.jp/english/publication/joint_research/series4/pdf/4-2.pdf].

⁶ Kuik Cheng-Chwee, “Multilateralism in China’s ASEAN Policy: It’s Evolu-

Con respecto al establecimiento de relaciones formales entre la ANSEA y el gobierno de la RPCh, destacamos tres aspectos de gran relevancia. En primer lugar, el acercamiento producido entre ambas entidades representaba por sí solo un acontecimiento mayúsculo, si consideramos la fuerte animadversión prodigada por los gobiernos de la ANSEA hacia Beijing desde la fundación de dicho organismo, en 1967.

Si recordamos, la creación de la ANSEA obedeció al propósito, compartido por los cinco gobiernos fundadores, de establecer una barrera de contención al comunismo en el sureste de Asia, uno de los escenarios de mayor intensidad de la Guerra Fría. En consecuencia, hasta poco antes de 1991 habría sido inaudito concebir un acercamiento entre ambas partes.⁷ En segunda instancia, tal aproximación se produjo poco después del establecimiento de relaciones diplomáticas entre el gobierno de la RPCh y sus pares de Indonesia y Singapur, dos de los Estados fundadores de la ANSEA cuyo perfil abiertamente anti-comunista había obstaculizado cualquier contacto formal de la asociación con Beijing hasta entonces. En tercer lugar, la disposición manifestada por las autoridades chinas para participar en instancias de cooperación multilateral como la ANSEA abonó significativamente la buena voluntad entre ambas partes, dada la tradicional preferencia de la diplomacia china por los contactos bilaterales, no multilaterales, en la conducción de sus relaciones exteriores; de esta forma, el gobierno de la RPCh establecía un cambio en la orientación de su política exterior, tendencia practicada por Beijing desde entonces.⁸

tion, Characteristics, and Aspiration”, *Contemporary Southeast Asia* 27, núm. 1, abril de 2005, pp. 102-105.

⁷ Guy J. Pauker, “Southeast Asia Looks at China”, en Harrison Brown (ed.), *China Among the Nations of the Pacific*, Boulder, West-view Press, 1982, pp. 115-116. Los cinco Estados fundadores de la ANSEA fueron Indonesia, Singapur, Malasia, Tailandia y Filipinas, todos ellos encabezados hacia fines de la década de 1960 por gobiernos anticomunistas; los dos últimos eran aliados formales del gobierno de Estados Unidos.

⁸ Kuik, *op. cit.*, pp. 104-105.

El inicio de las relaciones entre la ANSEA y el gobierno de la RPCCh también fue resultado de una circunstancia no menos relevante: hacia comienzos de la década de 1990, el fin de la ocupación vietnamita de Camboya ofreció a los gobiernos integrantes de aquella organización la oportunidad para promover la incorporación a la ANSEA de los Estados de orientación socialista del sureste asiático, que habían permanecido al margen de la organización hasta entonces. Para ello, la ANSEA sostuvo negociaciones con los gobiernos de Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar, a fin de discutir su ingreso al organismo regional, lo cual se concretó entre 1995 y 1999. Significativamente, el ánimo de tolerancia y el deseo de fortalecimiento interno prevalecieron sobre las diferencias ideológicas en las consideraciones de los funcionarios de la ANSEA, al grado de aceptar la incorporación de gobiernos defensores de una forma de organización política contraria al espíritu fundacional de aquel organismo. Este ánimo de respeto también facilitó el entendimiento entre la ANSEA y el gobierno chino.⁹

Por último, debe resaltarse la voluntad de los gobiernos integrantes de la ANSEA para dotar a la organización de una capacidad de convocatoria mayor a la de su entorno geográfico inmediato, a fin de convertir al organismo en un interlocutor capaz de promover la aparición de un ánimo de mayor cooperación entre los países del este y el sudeste de Asia. Para conseguir dicho objetivo, los Estados integrantes de la ANSEA se apoyaron en el prestigio alcanzado por la organización como mecanismo de resolución de controversias por medio del diálogo, el respeto a la diversidad, la búsqueda de consensos y el cumplimiento de los acuerdos contraídos por obligación moral, elementos contenidos en la estrategia conocida como el “ASEAN way of negotiation”. Además de ello, los gobiernos integrantes de la AN-

⁹ Juan José Ramírez Bonilla, *La Asociación de Naciones del Sureste de Asia, esbozos de un nuevo orden global*, México, UNAM-FCPyS, 2007, pp. 31-36. Vietnam fue admitido en la ANSEA en 1995, Laos y Myanmar se incorporaron en 1997 y Camboya hizo lo propio en 1999.

SEA adoptaron una postura común frente al exterior para atraer a los Estados del este asiático hacia una plataforma de cooperación con su organismo. El inicio de las relaciones con el gobierno de la RPCh se inscribe en esta búsqueda de una mayor influencia regional para la ANSEA.

Tras la participación de Qian Qichen en la XXIV Reunión Ministerial de la ANSEA, aparecieron distintas iniciativas de cooperación entre este organismo y el gobierno de la RPCh. En 1992, ambas entidades apoyaron la creación del Programa de Cooperación para la Subregión Económica del Gran Mekong; este proyecto, asistido por el Banco Asiático de Desarrollo, representó la primera manifestación de una cooperación de gran escala entre la ANSEA y el gobierno chino, impulsada por el interés de ambas partes para promover el aprovechamiento de los recursos del río Mekong entre China, Laos, Vietnam y Tailandia. El año siguiente, Dato Ajit Singh, secretario general de la ANSEA, acordó con sus pares chinos la creación de un par de comités de cooperación: el primero, abocado al trabajo conjunto en materia de ciencia y tecnología; el segundo, responsable de establecer puentes de cooperación en temas económicos y comerciales. Con el establecimiento de ambas instancias, quedó asentado un precedente conservado hasta la fecha: la integración de comités y cuerpos de trabajo conjuntos para atender áreas específicas de colaboración entre la ANSEA y la RPCh.¹⁰

Desde entonces, los ámbitos de cooperación entre la ANSEA y el gobierno de la RPCh han aumentado. En julio de 1994, la ANSEA invitó al gobierno de la RPCh a integrarse al Foro Regional de ANSEA en calidad de socio consultivo del mismo, ofrecimiento aceptado de inmediato por las autoridades chinas. Al respecto, debemos señalar que el Foro Regional de ANSEA es un organismo deliberativo, creado

¹⁰ Saw Swee-Hock, Sheng Lijun y Chin Kin Wah, "An Overview of ASEAN-China Relations", en Saw Swee-Hock, Sheng Lijun y Chin Kin Wah (eds.), *ASEAN-China Relations. Realities and Prospects*, Singapur, ISEAS, 2005, pp. 1-3.

con el propósito de establecer un mecanismo de diálogo y resolución pacífica de controversias, puesto a disposición de los países del este de Asia. Para cumplir su objetivo, los gobiernos participantes en él sostienen diversas reuniones de trabajo a fin de discutir en forma colectiva los temas propuestos y contribuir así a la creación de un ambiente de confianza entre los involucrados. En sí, el funcionamiento del Foro Regional de ANSEA está fundamentado en la llamada “diplomacia preventiva”, entendida como “la acción diplomática y política consensual, emprendida por Estados soberanos con el consentimiento de todas las partes involucradas en una disputa para: prevenir el surgimiento de disputas y conflictos entre Estados que podrían representar una amenaza potencial a la paz y a la estabilidad regionales; evitar la degeneración de tales disputas y conflictos en confrontaciones armadas; y minimizar el impacto de tales disputas y conflictos en la región”.¹¹

Al integrarse al Foro Regional de ANSEA, Beijing mostró nuevamente su disposición de respaldar las iniciativas de dicha organización regional. De acuerdo con Amitav Acharya, el gobierno chino fue invitado a este foro para incorporar a la RPCh en un orden regional pacífico y obligar a Beijing a conducirse según los procedimientos multilaterales consignados en el “ASEAN way of negotiation”. Tal interpretación cobra validez si consideramos que la ANSEA ha procurado involucrar a otros países relevantes, como Australia, Estados Unidos e India en la dinámica de su Foro Regional con la intención de establecer un contrapeso a la presencia de China en ese espacio. Por su parte, el gobierno chino habría aceptado participar en el foro con la intención de abonar a la estabilidad en Asia del Pacífico, requerida para proteger sus intereses en la zona, ahora que desean proyectar su ascenso como potencia regional.¹²

¹¹ Juan José Ramírez Bonilla, “Foro Regional ANSEA, ¿siente del nuevo orden global?”, inédito, s/f, pp. 1-5, 17-21.

¹² Amitav Acharya, “Seeking Security in the Dragon’s Shadow: China and the

Posteriormente, en julio de 1996, el gobierno de la RPCh recibió el status de Socio Pleno Asociado en la ANSEA, mientras era discutida la posibilidad de crear un mecanismo de asociación entre los países del Asia suroriental con Japón, la RPCh y la República de Corea. En su momento, Beijing aprobó la creación de tal organismo, marcando la pauta para los gobiernos de los otros dos países. En consecuencia, en febrero de 1997 fue formado el Comité de Cooperación Conjunta China-ANSEA, preámbulo del mecanismo “ANSEA + China”, sobre el cual volveremos un poco después. Antes de hacerlo, es preciso hacer una pausa con el fin de resaltar la trascendencia de la crisis asiática de 1997 en la evolución de la relación entre la ANSEA y el gobierno de la RPCh, pues el comportamiento mostrado por las autoridades chinas ante el apuro de sus vecinos del sureste asiático durante la crisis fortaleció decididamente la buena voluntad entre ambas partes.

HACIA LA ASOCIACIÓN PLENA ENTRE LA ANSEA Y CHINA, 1997-2010

La crisis monetaria y financiera de 1997 tuvo un gran impacto sobre Asia del Pacífico, pues no sólo afectó severamente el desempeño inmediato de las economías del este y del sureste del continente, sino que también impulsó una recomposición mayúscula en la división internacional del trabajo existente en la zona favorable a la RPCh. Antes de 1997, la expansión de las actividades productivas de las empresas transnacionales japonesas y surcoreanas hacia los países del sureste de Asia había favorecido la integración efectiva de la economía regional. Dicha expansión fue resultado de la apreciación del yen, sancionada en el Acuerdo Plaza de 1985. Gracias a esta medida, los conglomerados japoneses obtuvieron en poco tiempo grandes uti-

Southeast Asia in the Emerging Asian Order”, Singapur, Institute of Defence and Strategic Studies, marzo de 2003 (Work paper 44), p. 21 [www.rsis.edu.sg/publications/WorkingPapers/WP44.PDF].

lidades comerciales, aprovechadas como inversiones productivas en aquellos países cuyos índices de competitividad ofrecían una garantía para la maximización de los capitales japoneses. De esta manera, las grandes empresas japonesas invirtieron en el establecimiento de plantas manufactureras en los países del Asia suroriental, conformando así una división internacional del trabajo regional concentrada en torno a la economía de Japón.¹³

Sin embargo, dicha situación comenzó a cambiar a partir de 1996. En aquel año, la industria electrónica e informática del este de Asia experimentó una crisis sectorial tras registrarse una sobreproducción y una caída en los precios de los productos en ambos rubros. Como consecuencia de ello, las grandes empresas de la industria electrónica e informática optaron por retirar sus inversiones del sureste asiático y trasladar parte de sus plantas productivas hacia la RPC, país cuyos bajos costos de producción no tenían —ni tienen— equivalente en el resto de la región de Asia del Pacífico.¹⁴

Luego de ese primer revés, las economías del sureste de Asia fueron afectadas aún más tras el inicio de la crisis monetaria y financiera de 1997. En julio de aquel año, el gobierno tailandés decretó la devaluación del baht, su moneda nacional, lo cual provocó una salida masiva de capitales de la economía tailandesa. A continuación, la falta de liquidez en el sector financiero impactó en el rendimiento de la economía real; mientras cientos de empresas enfrentaron problemas de vencimiento de deuda, muchas más incurrieron en quiebra y, por lo tanto, los índices de desempleo se dispararon en el país. Además, la fuerte interrelación existente entre las economías del este y el sureste de Asia desencadenó una devaluación de otras monedas y problemas de insolvencia en buena parte del este de Asia, afectando

¹³ Ramírez Bonilla, “La estrategia asiática de desarrollo...”, *op. cit.*, pp. 19-22.

¹⁴ Juan José Ramírez Bonilla, “Asia del Pacífico y China: Espacios de competencia y de cooperación para el resto del mundo”, en Antonina Ivanova Boncheva (coord.), *Asia-Pacífico. Reformas estructurales, sociedad del conocimiento, cambio climático y seguridad*, Colima, Universidad de Colima, 2009, pp. 114-116.

el desempeño de las empresas y el bienestar de la población. En consecuencia, las sociedades del Asia suroriental enfrentaron una situación de fuerte incertidumbre y retroceso económico. Por lo pronto, la crisis expuso la vulnerabilidad del modelo de desarrollo aplicado en las economías del Asia suroriental, basado fundamentalmente en la captación de inversiones, tanto productivas como de cartera, de origen extranjero. Además, la sacudida exhibió la escasa solidaridad de las potencias occidentales y de los organismos financieros internacionales ante el apremio de los países del sureste de Asia: en tal coyuntura, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) condicionaron la entrega de ayuda financiera a la implementación de ajustes presupuestales en los países afectados por la crisis, lo cual agravó severamente la situación social en más de uno de ellos.

La puesta en práctica de los programas de asistencia del FMI en Indonesia produjo un estallido de inconformidad popular cuya gravedad condujo a la caída del gobierno encabezado por Suharto, hacia mediados de 1998. En contraste, Mahathir se rehusó a aplicar ese tipo de programas de rescate financiero en Malasia. En su lugar, el primer ministro malasio propuso la creación de un fondo financiero de contingencia regional cuyos activos estuvieran a disposición de los gobiernos amenazados de sufrir problemas de insolvencia económica. Esta propuesta también concitó el rechazo de los gobiernos estadounidense y japonés, a semejanza de lo ocurrido con su iniciativa de crear el East Asia Economic Grouping. En cambio, en esta ocasión, el gobierno de la RPCh manifestó su respaldo a la idea de Mahathir, propiciando así una disposición favorable de Kuala Lumpur hacia Beijing.¹⁵

De forma similar, durante la crisis de 1997 también se produjo un mayor acercamiento entre China y los países del sureste asiático.

¹⁵ Ruhjan Mustafa, "China and Malaysia in East Asian Economic Integration", en Emile Kok-Kheng Yeoh y Evelyn Devadason (eds.), *Emerging Trading Nation in an Integrating World. Global Impacts and Domestic Challenges of China's Economic Reform*, Kuala Lumpur, University of Malaya, 2007, pp. 111-117.

En aquella ocasión, el gobierno de la RPCh realizó dos movimientos bien apreciados por los países de la ANSEA. En primera instancia, Beijing ofreció un paquete de ayuda financiera al gobierno de Tailandia para que éste pudiera sortear los efectos de la crisis. Poco después, las autoridades chinas anunciaron el mantenimiento del valor de cambio del renminbi, su moneda nacional, con lo cual se evitó un nuevo ciclo de devaluaciones de las diferentes monedas nacionales afectadas por la crisis y, posiblemente, la misma bancarrota de las economías del sureste asiático. Por tanto, la solidaridad manifestada por las autoridades chinas en un momento por demás complicado para los países del sureste de Asia mejoró la percepción sobre China. Desde entonces, el gobierno de la RPCh obtuvo sus credenciales como un interlocutor confiable para los gobiernos integrantes de la ANSEA, a diferencia de Washington y Tokio, cuya actitud frente a la crisis les causó una profunda decepción. Así, la crisis financiera de 1997 constituyó una oportunidad invaluable para que Beijing ganase la confianza de los países de la ANSEA más afectados por la sacudida de ese año.¹⁶

Debemos agregar que el impacto de la crisis de 1997 favoreció en forma indirecta una mayor confianza en los conductos multilaterales entre los gobernantes del este de Asia. A partir de dicha experiencia, distintos funcionarios de la RPCh, Japón, la República de Corea y la ANSEA se convencieron de que los efectos de la crisis podrían haber sido menores de haber existido instancias intergubernamentales capaces de anteponer medidas conjuntas ante un problema de alcance regional. En consecuencia, desde entonces los funcionarios de los países participantes en “ANSEA + 3” han trabajado en el monitoreo de posibles turbulencias y en el fortalecimiento de los mecanismos multilaterales de cooperación. Un producto de ese esfuerzo fue la implementación de la llamada Iniciativa de Chiang Mai, proyecto de regulación monetaria creado en 2000 con la intención de establecer mecanismos de paridad monetaria entre

¹⁶ Ramírez Bonilla, “Japón y la ANSEA...”, *op. cit.*, pp. 8-9.

las economías participantes en “ANSEA+3”, con objeto de evitar contagios especulativos y de falta de liquidez como los de la crisis de 1997.¹⁷

Significativamente, en noviembre de 1997 se realizó la primera reunión del mecanismo de cooperación y diálogo institucional conocido como “ANSEA+1” o “ANSEA + China”, creado en forma paralela con el foro “ANSEA+3” donde participa la RPCh, Japón y la República de Corea. Gracias al establecimiento de “ANSEA + China”, la relación entre ambas instancias alcanzó un mayor grado de asociación. En primer lugar, Beijing firmó la declaración “Cooperación ANSEA-China hacia el siglo XXI”, la cual establece el compromiso de ambas partes para resolver por medios pacíficos las controversias comunes. Desde entonces, el número de encuentros de alto nivel entre ambas entidades se multiplicó, luego de haber sido instituida una agenda de reuniones periódicas entre funcionarios de la RPCh y de cada uno de los países integrantes de la ANSEA. De forma paralela, también han puesto atención al desarrollo de foros de carácter civil y han creado distintas redes de enlace entre centros de investigación académica, cámaras empresariales, medios de comunicación, organizaciones civiles y diversos grupos sociales, como turistas o estudiantes en el extranjero, interesados en algún aspecto particular de la relación China-ANSEA. De esta forma, la cooperación entre la ANSEA y la RPCh ya no está circunscrita al ámbito gubernamental, pues también ha involucrado a un número mayor de actores sociales, abonando la formación de una comunidad de intereses más amplia entre los países del Asia suroriental y China.¹⁸

¹⁷ Stubbs, *op. cit.*, pp. 448-450. Juan José Ramírez Bonilla, “Asia del Pacífico y el ‘factor’ China: La nueva configuración de la economía regional”, en José Luis Calva (coord.), *Desarrollo económico: Estrategias exitosas*, México, UNAM/Porrúa, 2007, p. 137.

¹⁸ Michael Glosny, “Heading Toward a Win-Win Future? Recent Developments in China’s Policy Toward Southeast Asia”, *Asian Security*, vol. 2, núm. 1, 2006, p. 34-35.

Las iniciativas de mayor trascendencia en la relación ANSEA-China han sido generadas en el terreno oficial, durante el transcurso de la primera década del siglo XXI y han estado orientadas esencialmente al fortalecimiento de la colaboración en dos ámbitos: seguridad regional y cooperación económica. En el primero de ellos, destaca la voluntad manifestada por el gobierno de la RPCh de suscribir los distintos acuerdos y documentos relacionados con el tema concebidos en el seno de ANSEA. En el contexto de la guerra global contra el terrorismo emprendida por la administración Bush a partir de 2001, el gobierno de la RPCh y la ANSEA externaron una posición común con respecto al terrorismo, que llamaron Declaración Conjunta ANSEA-China sobre la Cooperación en el Terreno de los Temas de Seguridad No Tradicionales, en noviembre de 2002. En ella, ambas instancias señalaron a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la única instancia autorizada para conducir el combate al terrorismo. Además, Beijing y la ANSEA establecieron en ella el compromiso común de coordinar esfuerzos para combatir distintas actividades delictivas, como el narcotráfico, la trata de personas, el lavado de dinero y el tráfico de armas. Al respecto, destaca la consideración del terrorismo, sin duda uno de los temas principales en la agenda de seguridad internacional de la pasada década, como un problema con la misma estatura de las actividades criminales indicadas. Con ello, la ANSEA y el gobierno de la RPCh no sólo identificaban los principales escollos a la seguridad regional, sino que además descalificaban la pretensión unilateral de George W. Bush de establecer el combate al terrorismo como el eje central de la agenda de seguridad internacional.¹⁹ Al respecto, debe agregarse que Beijing también ha sido capaz de intensificar la relación de acercamiento con los países del sureste asiático al capitalizar el distanciamiento de Estados Unidos con respecto a dicha región provocado por la atención que Washington dedicó a la lucha antiterrorista desde 2001.

¹⁹ Ramírez Bonilla, “Japón y la ANSEA...”, *op. cit.*, p. 10.

Con ocasión de la firma de la Declaración Conjunta ANSEA-China sobre la Cooperación en el Terreno de los Temas de Seguridad No Tradicionales, las autoridades chinas y los funcionarios de la ANSEA alcanzaron un acuerdo de gran relevancia para el buen estado de la relación entre ambas partes. Tras reconocer el potencial explosivo de las disputas territoriales en torno al Mar del Sur de la China, el gobierno chino y las autoridades representadas en la ANSEA además alcanzaron un compromiso para resolver por medios pacíficos cualquier controversia derivada de la posesión de las islas e islotes ubicados en aquel mar, mientras se pronunciaban por el aprovechamiento conjunto de los recursos contenidos bajo aquellas aguas. Bajo tal acuerdo, las autoridades del sureste asiático y sus pares chinos congelaban un diferendo particularmente sensible para ambas partes, por ser causa de algunos incidentes armados en el pasado y, en especial, por la controversia existente en torno a la posesión de los valiosos recursos petroleros y pesqueros distribuidos a lo largo del Mar del Sur de China. Nuevamente, el gobierno chino prefería sacrificar una de sus propias demandas, el usufructo exclusivo de tales recursos naturales, con tal de seguir cultivando la buena voluntad de sus vecinos del Asia suroriental. Por último, el gobierno de la RPCh se anotó un tanto diplomático más al firmar, en octubre de 2003, el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sureste de Asia, uno de los textos principales en el acervo documental de la ANSEA. Si bien dicho acuerdo no tiene carácter vinculante, la firma del mismo por parte de las autoridades chinas revestía un gran valor simbólico, luego de comprometer moralmente a Beijing a conducirse siempre frente a sus pares del sureste asiático con base en los principios de la cooperación, el respeto mutuo y la búsqueda permanente de la paz. Al suscribir dicho tratado, el gobierno chino ofrecía un motivo adicional de confianza a sus socios de ANSEA, luego de establecer una base de compromiso para regular su relación con ellos, contrario a la conducta previsible de una potencia percibida hasta hace poco como una amenaza para la región.²⁰

²⁰ *Idem*, p. 11.

En el terreno de la cooperación económica entre la ANSEA y China, la sola intensificación de los contactos materiales entre la RPCh y las economías del sureste asiático ha propiciado una interrelación cada vez más profunda entre ambas entidades. En especial, el incremento de los intercambios comerciales bilaterales registrado a partir de la década de 1990 ha producido un mayor acercamiento entre las dos partes, por lo que ha sido necesario formalizar el trato a través de canales institucionales capaces de brindar certeza a las transacciones y demás operaciones económicas presentes entre los países integrantes de la ANSEA y la RPCh.²¹

Sin embargo, el fortalecimiento de la RPCh como una potencia comercial y financiera de primer orden también supone una competencia casi imbatible para las economías del sureste asiático. En particular, la economía de la RPCh se benefició de los efectos provocados por la crisis asiática de 1997, luego de que la inestabilidad económica y política de los países del sureste asiático disminuyó su atractivo como economías receptoras de inversión extranjera ante las grandes empresas foráneas. Desde entonces, la economía de la RPCh ha captado un monto cada vez mayor de inversiones extranjeras, conforme cientos de empresas manufactureras asiáticas y occidentales han establecido filiales y fábricas en China para aprovechar los bajos costos de producción locales con la intención de elaborar ahí una gran variedad de artículos destinados al mercado mundial. Por ello, la RPCh se ha convertido en el segundo mayor destino de inversión extranjera directa en el mundo, al tiempo que las exportaciones procedentes de China han aumentado en forma exponencial durante los últimos años. En este momento, China se ha constituido como el nuevo núcleo de la división internacional en el este de Asia. Para los países del sureste asiático, empero, la condición actual de la RPCh

²¹ Hugh De Santis, "The Dragon and the Tigers. China and Asian Regionalism", *World Policy Journal*, verano de 2005, p. 26 [bev.berkeley.edu/ipe/readings/China%20Asian%20regionalism%202005.pdf].

tiene implicaciones negativas, pues la economía de la mayoría de ellos también se sostiene con la captación de inversiones foráneas y la promoción de sus exportaciones en los mercados extranjeros. Inclusive, cientos de industrias establecidas en el Asia suroriental podrían estar en riesgo de desaparecer conforme la producción industrial de la RPCCh ocupa un número cada vez mayor de nichos comerciales hacia donde aquellas también canalizan su producción. De esta forma, el fortalecimiento de la economía china constituye una competencia ineludible para los países del sureste asiático, apenas mitigada por las oportunidades derivadas de la demanda de materias primas y productos semiprocesados que precisa la industria establecida en China.²²

En las presentes circunstancias, la capacidad de negociación de la ANSEA frente a la RPCCh resulta vital para la sobrevivencia de las industrias asentadas en el sureste asiático, siempre y cuando dicho organismo sea capaz de establecer acuerdos con las autoridades chinas para garantizar la participación de la producción del sureste asiático en ciertos mercados. En este aspecto, Beijing también parece dispuesto a sacrificar ciertos beneficios económicos con tal de preservar la buena voluntad de los gobiernos representados en la ANSEA, tal como apreciaremos a continuación.

En los últimos años, las iniciativas implementadas entre la ANSEA y el gobierno de la RPCCh han favorecido el tránsito de la cooperación económica hacia la integración formal entre las economías de ambas partes. En este sentido, destaca la institución del Acuerdo de Libre Comercio ANSEA-China (ALCACH), vigente desde 2004 y cuya aplicación estipula la instrumentación de compromisos obligatorios de reducción arancelaria entre las partes contrayentes. De entrada, el establecimiento de un acuerdo de libre cambio entre China y los países del sureste asiático podría parecer un suicidio para estos

²² Ramírez Bonilla, *La Asociación de Naciones del Sureste de Asia...*, op. cit., pp. 134-137.

últimos, considerando sus escasas oportunidades frente a la competencia de los productos chinos en casi cualquier rubro comercial. No obstante, es necesario identificar las características del mismo antes de emitir una opinión sobre la situación creada a partir de la puesta en marcha del ALCACH.

Éste surgió por iniciativa del gobierno chino, en noviembre de 2000, cuando el ministro Zhu Rongji propuso a los líderes de la ANSEA, el establecimiento de un acuerdo de libre comercio entre la RPCh y las diez economías del sureste asiático.²³ Ante tal propuesta, Mahathir alertó sobre la necesidad de proteger a las industrias del sureste asiático a fin de evitar su colapso ante la competencia comercial china.²⁴ No obstante, a fines de 2002 los representantes de los gobiernos integrantes de la ANSEA y de China formalizaron su intención de aplicar una política conjunta de eliminación gradual de barreras arancelarias y no arancelarias para promover el comercio de bienes y servicios entre ambas partes, luego de anunciar el llamado Acuerdo Marco para una Amplia Cooperación Económica entre ANSEA y China. En dicho convenio, los signatarios acordaron reducir las barreras arancelarias aplicables a los productos agropecuarios comercializados entre los países de ANSEA y la RPCh a partir de 2004, como efectivamente ocurrió: en aquel año, la puesta en práctica del paquete de reducciones arancelarias conocido como Programa de la Cosecha Temprana marcó la entrada en vigor de ALCACH.

Simultáneamente, los representantes de ANSEA y de China procedieron a negociar los compromisos de reducción arancelaria que serían aplicables a los productos manufacturados intercambiados en ambos sentidos, lo cual condujo al anuncio del Acuerdo Marco para el Intercambio de Bienes en noviembre de 2004. En este otro aparta-

²³ Bo Lu, "ASEAN-China Free Trade Agreement: Negotiation, Implementation and Prospect", en Saw Swee-Hock (ed.), *ASEAN-China Economic Relations*, Singapur, ISEAS, 2007, p. 87.

²⁴ "East Asian Pact Trade Up", BBC News, 7 de noviembre de 2001 [news.bbc.co.uk/2/hi/business/1641613.stm].

do de ALCACH, los gobiernos participantes acordaron que la reducción de aranceles a las manufacturas comenzaría en julio de 2005, si bien adoptaron un esquema de liberalización flexible, respetuoso de las circunstancias y necesidades de las distintas economías participantes en ALCACH.

En efecto, los representantes de ANSEA y de la RPCCh distinguieron dos categorías de artículos comercializables incluidos en el Acuerdo Marco para el Intercambio de Bienes. Un primer bloque de productos manufacturados fue incluido en el llamado Listado Normal, mientras los artículos restantes fueron integrados en el Listado Sensible, en atención a su vulnerabilidad frente a la competencia extranjera. En el primer apartado, las partes contrayentes acordaron que Singapur, Malasia, Indonesia, Filipinas, Brunéi Darussalam, Malasia (conocidos como “ANSEA 6”) y la RPCCh deberían eliminar por completo los aranceles aplicables a los artículos incluidos en el “Listado Normal” en enero de 2010, si bien también estipularon que la reducción de los aranceles sería gradual a partir de julio de 2005. Asimismo, los representantes de ANSEA y de China convinieron que Myanmar, Camboya, Laos y Vietnam debían eliminar completamente los aranceles aplicables a los productos incluidos en el Listado Normal en 2015, en consideración al menor grado de desarrollo económico de estos últimos cuatro países. En cuanto a los artículos incluidos en el Listado Sensible, los gobiernos participantes en ALCACH establecieron que dichos productos dispondrían de una protección arancelaria mayor hasta 2015.²⁵

De esta manera, el ALCACH entró en vigor con la aplicación del Programa de la Cosecha Temprana en 2004, mientras la puesta en marcha del Acuerdo Marco para el Intercambio de Bienes a media-

²⁵ *Ibid.*, pp. 96-98. La relación completa de artículos incluidos en el Listado Normal y en el Listado Sensible aparece en “Annex 1-Modality of Tariff Reduction or Elimination for Normal Track” y en “Annex 2-Modality of Tariff Reduction or Elimination for Sensitive Track”. Ambos documentos se encuentran disponibles en [www.fta.gov.sg/fta_acfta.asp?hl=2].

dos de 2005 tan sólo amplió la cobertura del ALCACH a un mayor número de artículos comercializables entre los países de ASEAN y China. Finalmente, el 1° de enero de 2010 se cumplió el plazo fijado para la eliminación total de los aranceles gravables a las manufacturas comercializadas entre los países de ANSEA 6 y China. Por el momento, la evidencia estadística revela que la aplicación del ALCACH ha propiciado un incremento significativo del comercio exterior entre los países de ANSEA y la RPCh y los primeros disponen en general de un superávit comercial con China, aun cuando la situación particular de cada uno de ellos en su relación de intercambio difiere del cuadro general. Además, la información disponible apunta a una redistribución de los patrones de comercio exterior de los países de ANSEA conforme China se ha convertido en uno de sus principales socios comerciales en detrimento de Estados Unidos y Japón.

Con ello, la integración económica entre los países del sureste asiático y China ha alcanzado un estadio de mayor compromiso. Resta observar si aquéllos realmente consiguen aprovechar los beneficios derivados de su participación preferencial en el mayor mercado de consumo en el mundo, el chino, pues no han cesado las voces de alarma sobre el riesgo de abrir las fronteras de los países integrantes de ANSEA a los productos chinos. Además, aún está por comprobarse si ANSEA es capaz de aprovechar la buena voluntad que Beijing ha mostrado hasta ahora para garantizar la protección para la industria del Asia sudoriental. Por lo pronto, la relación entre ANSEA y la RPCh ha devenido en una plena asociación económica de pronóstico reservado.

CONCLUSIONES

Según hemos apreciado, la relación entre ANSEA y la RPCh ha transitado de la hostilidad a la amplia cooperación económica y política que vincula actualmente a ambas entidades. Para alcanzar la presente

condición, tanto ANSEA como Beijing han aprovechado la buena disposición de cada parte para cultivar el entendimiento mutuo. Sin duda, el gobierno chino ha realizado distintas concesiones a sus pares integrantes de ANSEA, si bien dicho organismo también ha sido capaz de interpretar los cambios en la escena regional y formular las iniciativas favorables a la estabilidad en el este de Asia. Con sus acciones, ANSEA ha trascendido su área geográfica inmediata para convertirse en un interlocutor cuya opinión es escuchada en toda Asia del Pacífico, en especial a partir de involucrar a China, Japón y la República de Corea en distintas iniciativas de cooperación tendientes al mejoramiento de la estabilidad política, económica y de seguridad en Asia del Pacífico. Además, y de manera particularmente relevante, la asociación establecida con la RPCCh ha permitido que ANSEA disponga de la oportunidad de ser un observador en primera fila de los cambios derivados del ascenso de China a la condición de gran potencia, así como una voz de prudencia que mantenga a los dirigentes chinos cercanos a los principios de respeto, tolerancia y búsqueda permanente de la paz contenidos en los valores de aquel organismo. Finalmente, las concesiones hechas por Beijing a los gobiernos agrupados en ANSEA contradicen el comportamiento esperado de una potencia frente a Estados de menor jerarquía según la óptica realista de las relaciones internacionales, que suele presentar las distintas interacciones entre países como simples relaciones de poder donde las potencias imponen condiciones a las naciones de menor categoría, como si fuera una ley universal aplicable a toda manifestación de la política internacional.

Es cierto, la RPCCh también se beneficia de la asociación con ANSEA, especialmente mientras dicha cooperación garantice a Beijing la estabilidad en su entorno geográfico inmediato. Sin embargo, la conducta del gobierno chino en este caso ofrece la confirmación de que una potencia puede ser leal y respetuosa, contra la opinión de todos los agoreros que esperan atestiguar el momento cuando China muestre sus garras para afirmar su hegemonía sobre el mundo entero.

Al menos en el caso presentado, el gobierno chino ha manifestado una disposición clara hacia la búsqueda de acuerdos formales que favorezcan la cooperación multisectorial con sus pares de la ANSEA, aceptando las pautas de negociación establecidas por dicha organización y hasta cediendo prerrogativas ante los gobiernos del sureste de Asia en puntos considerados hasta hace poco por Beijing como temas no sujetos a discusión por tratarse de asuntos de interés nacional para la RPCh, como la solución pacífica del contencioso sobre el Mar del Sur de China.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHARYA, Amitav, "Seeking Security in the Dragon's Shadow: China and the Southeast Asia in the Emerging Asian Order", Singapur, Institute of Defence and Strategic Studies, núm. 44, marzo de 2003 [www.rsis.edu.sg/publications/WorkingPapers/WP44.PDF].
- CHEOW, Eric Teo Chu, "ASEAN+3: The Roles of ASEAN and China", en Saw Swee-Hock, Sheng Lijun y Chin Kin Wah (eds.), *ASEAN-China Relations. Realities and Prospects*, Singapur, ISEAS, 2005.
- DE SANTIS, Hugh, "The Dragon and the Tigers. China and Asian Regionalism", *World Policy Journal*, verano, 2005 [<http://bev.berkeley.edu/ipe/readings/China%20Asian%20regionalism%202005.pdf>].
- ECONOMY, Elizabeth, "China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States", *Journal of Contemporary China*, vol. 14, núm. 44, agosto de 2005.
- GLOSNY, Michael, "Heading Toward a Win-Win Future? Recent Developments in China's Policy Toward Southeast Asia", *Asian Security*, vol. 2, núm. 1, 2006.
- KUCHIKI Akifumi, *Industrial Policy in Asia*, Chiba, Institute of Developing Economies, IDE Discussion Paper 128, octubre de 2007.
- KUIK Cheng-Chwee, "Multilateralism in China's ASEAN Policy: It's Evolution, Characteristics, and Aspiration", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, núm. 1, enero de 2005.
- LEE Lai To, "China's Relations with ASEAN: Partners in the 21st Century?", *Pacifica Review*, vol. 13, núm. 1, febrero de 2001.

- LIOW, Joseph Chinyong, “Malaysia’s Post-Cold War China Policy: A Reassessment”, en Jun Tsunekawa (ed.), *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*, Tokio, The National Institute for Defense Studies, 2009.
- LIU Xuecheng, “Strengthening ASEAN-China Cooperation in the ASEAN Regional Forum”, en Saw Swee-Hock, Sheng Lijun y Chin Kin Wah (eds.), *ASEAN-China Relations. Realities and Prospects*, Singapur, ISEAS, 2005.
- LU Bo, “ASEAN-China Free Trade Agreement: Negotiation, Implementation and Prospect”, en Saw Swee-Hock (ed.), *ASEAN-China Economic Relations*, Singapur, ISEAS, 2007.
- MUSTAFA, Ruhjan, “China and Malaysia in East Asian Economic Integration”, en Emile Kok-Kheng Yeoh y Evelyn Devadason (eds.), *Emerging Trading Nation in an Integrating World. Global Impacts and Domestic Challenges of China’s Economic Reform*, Kuala Lumpur, University of Malaya, 2007.
- PAUKER, Guy J. “Southeast Asia Looks at China”, en Harrison Brown (ed.), *China among the Nations of the Pacific*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1982.
- RAMÍREZ BONILLA, Juan José, “Asia del Pacífico y China: Espacios de competencia y de cooperación para el resto del mundo”, en Antonina Ivanova Boncheva (coord.), *Asia-Pacífico. Reformas estructurales, sociedad del conocimiento, cambio climático y seguridad*, Colima, Universidad de Colima, 2009.
- , “Asia del Pacífico y el ‘factor’ China: La nueva configuración de la economía regional”, en José Luis Calva (coord.), *Desarrollo económico: Estrategias exitosas*, México, UNAM/Porrúa, 2007.
- , “Japón, Estados Unidos y la integración económica en la región del Pacífico: un paso adelante y otro atrás”, en Romer Cornejo Bustamante (comp.), *Asia-Pacífico 1994*, México, El Colegio de México.
- , “Japón y la ANSEA. Una relación ambivalente: Retóricamente ambiciosa, prácticamente limitada”, inédito, marzo de 2010.
- , *La Asociación de Naciones del Sureste de Asia, esbozos de un nuevo orden global*, México, UNAM-FCPYS, 2007.
- , “La estrategia asiática de desarrollo: De la industrialización nacional a la integración regional”, inédito, abril de 2009.
- , “La República Popular de China y el sudeste asiático: Del distancia-

- miento a la asociación económica”, en José Luis Estrada, José Luis León y Ricardo Buzo (coords.), *China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente*, México, UAM-I/Editorial Porrúa, 2006.
- SAW Swee-Hock, Sheng Lijun y Chin Kin Wah, “An Overview of ASEAN-China Relations”, en Saw Swee-Hock, Sheng Lijun y Chin Kin Wah (eds.), *ASEAN-China Relations. Realities and Prospects*, Singapur, ISEAS, 2005.
- SOLINGEN, Etel, “East Asian Regional Institutions: Characteristics, Sources, Distinctiveness”, en T. J. Pempel (ed.) *Remapping East Asia. The Construction of a Region*, Nueva York, Cornell Press University, 2005.
- STUBBS, Richard, “ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?”, *Asian Survey*, vol. XLII, núm. 3, mayo-junio de 2002.
- WANG, Hailiang, “China’s Peaceful Rise in Interaction with ASEAN”, en Hou Kok Chung y Emile Kok-Kheng Yeoh (eds.), *Malaysia, Southeast Asia and the Emerging China: Political, Economic and Cultural Perspectives*, Kuala Lumpur, University of Malaya, 2005.

LAS RELACIONES DE CHINA CON ESTADOS UNIDOS EN LA ERA DE LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y LA EVOLUCIÓN DE SUS PERCEPCIONES

*Fabricio Antonio Fonseca Fernández**

Independientemente del enfoque de análisis escogido, si se desea estudiar el estado actual de las relaciones sino-estadounidenses es necesario tomar en cuenta el concepto de interdependencia. Para el caso del presente trabajo, además de la interdependencia económica, analizamos brevemente algunas de las percepciones mutuas predominantes en los gobiernos y comunidades académicas de ambos países, con la finalidad de comprender mejor la evolución de las mismas y su relación con el estrechamiento económico bilateral ocurrido en la última década.

Lo anterior sirve para abordar la idea central de este trabajo, consistente en que, en un primer momento, las percepciones de ambos actores al final de la Guerra Fría permitieron la profundización de un escenario de interdependencia económica que continúa hasta la fecha. Dicha situación, al involucrar una complejidad inesperada de temas y actores económicos, ha llevado a las partes a tratar de cono-

* Maestro en Estudios de Asia y África, con especialidad en China, por el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Correo electrónico: joseluisleonm@hotmail.com. El autor agradece el apoyo de Eduardo Tzili Apango para la elaboración de este trabajo.

cerse mejor y ha terminado por provocar, a su vez, una evolución de las percepciones e ideas mutuas.

Nuestro objetivo es demostrar la forma en que los temas económicos fueron ocupando el centro de la agenda bilateral, desplazando en ocasiones a los temas estratégicos tradicionales, más vinculados con la política y la seguridad militar. Estos últimos, sin embargo, no han desaparecido del todo, y en ocasiones amenazan con romper el frágil equilibrio alcanzado en los últimos años. La jerarquía de temas ha devenido más compleja, y su resolución por medio de las armas se ha vuelto tremendamente costosa, no sólo para los actores involucrados, sino también para otras partes en áreas consideradas como geoestratégicas por ambos gobiernos.

Por otro lado, los estudiosos del constructivismo han incluido en sus análisis sobre las relaciones internacionales nuevas variables que pueden ayudar a explicar más claramente algunos fenómenos. Al considerar al ser humano como la parte última sobre la que descansan la toma de decisiones y la elaboración de las políticas exteriores de los Estados y otros actores mundiales, el constructivismo reconoce la influencia de las ideas, las percepciones y los intereses sobre el producto final de las relaciones internacionales.¹ Y así como el ser humano es susceptible al cambio en relación con los hechos ocurridos en su entorno, también las ideas y percepciones pueden transformarse en el nivel de la política de Estado. Para el caso de las relaciones bilaterales sino-estadounidenses, es posible considerar que el cambio en las percepciones obedece a fenómenos que son, o no, ajenos a los actores en cuestión, como la interdependencia económica. Por su propia naturaleza epistemológica, el constructivismo presenta opiniones encontradas, inclinadas más por algunas de las ideas del

¹ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46, núm. 1, invierno de 1992, pp. 1-35. John L. Campbell, "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy", *Theory and Society*, vol. 27, núm. 3, junio de 1998, pp. 377-409.

realismo o del liberalismo. La teoría constructivista permite establecer puentes con otras teorías y comprender mejor el desarrollo de los asuntos internacionales. A continuación exponemos con más detenimiento los factores que contribuyen a reforzar dicha idea, y ofrecemos elementos para analizar mejor la situación de las relaciones económicas de China con Estados Unidos, la evolución de algunas percepciones, así como las implicaciones que ello puede tener para el futuro cercano.

LOS CONCEPTOS DE INTERDEPENDENCIA COMPLEJA Y PERCEPCIONES

El concepto de interdependencia utilizado en el presente análisis es el asociado con la escuela institucionalista de las relaciones internacionales. De acuerdo con ésta, el flujo más libre de productos, servicios y capitales entre las fronteras de los países, promovido por la parte triunfadora al final de la segunda guerra mundial, y el surgimiento de nuevos problemas que involucraban a más de un Estado, fortalecieron el argumento de un tipo más complejo de interdependencia.² Sin embargo, y de acuerdo con la misma teoría, un escenario de interdependencia entre dos o más países no es garantía de una relación en la que desaparece el factor del poder y predomina el elemento de la cooperación.³

El concepto de interdependencia compleja utilizado por los proponentes de ese cuerpo teórico, principalmente Robert Keohane y Joseph Nye, está compuesto de tres características principales, todas ellas cumplidas para el caso de las relaciones sino-estadounidenses. Dichas características son: la existencia de múltiples canales de co-

² Dennis R. Appleyard y Alfred Field, Jr., *Economía Internacional*, 4ª edición, Bogotá, McGraw-Hill, 2003.

³ Robert Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

municación, que incluyen los oficiales y los no oficiales; la complejidad en los temas de la agenda y la inexistencia de una jerarquía clara entre los mismos; y la irrelevancia gradual del recurso de la fuerza militar para resolver disputas.⁴ De igual manera, los factores de sensibilidad y vulnerabilidad están presentes en la relación sino-estadounidense de los últimos años. Éstos son entendidos como el grado de respuesta y los costos asumidos por un actor frente a las medidas adoptadas por su contraparte; medidas que también afectan directa o indirectamente la relación.⁵ Por medio de esta investigación, buscamos entonces demostrar las áreas donde su importancia resalta.

De igual forma, en el estudio del sistema internacional, los seguidores del constructivismo han adoptado algunos postulados del constructivismo social (corriente bien desarrollada en la sociología), y se han volcado a demostrar que la realidad es, y puede ser, socialmente construida. En este proceso, las ideas y las percepciones determinan las identidades y los intereses de los actores, y dan paso a prácticas e interacciones cuyos impulsos pueden llegar a ser más potentes que las propias fuerzas materiales.⁶

De acuerdo con los constructivistas, las percepciones que tienen los actores sobre el sistema, sobre sí mismos y sobre los otros actores determinan su comportamiento y la manera en que enfrentan las circunstancias presentadas. Así, es imposible la existencia de reglas universales que determinen las causas y el desarrollo de los conflictos, y por lo tanto su resolución.⁷ Es por todo ello que el estudio de

⁴ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Nueva York, Little, Brown and Company, 1977, pp. 3-32.

⁵ *Idem*, p. 13.

⁶ Campbell, *op. cit.*, pp. 377-409.

⁷ Alexander Wendt, "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", en *International Organization*, vol. 46, núm. 2, primavera de 1992, pp. 391-425; y Susan Strange, "Political Economy and International Relations", en Ken Booth y Steve Smith, *International Relations Theory Today*, Filadelfia, Pennsylvania University Press, 1995, pp. 154-174.

las ideas y las percepciones ha comenzado a ganar popularidad entre los estudiosos de las relaciones internacionales, y se muestra como un campo interesante para el análisis del desarrollo de las relaciones sino-estadounidenses en los últimos años.

EL CAMINO QUE CONDUJO A LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA

En el comunicado emanado de la visita del presidente estadounidense Richard Nixon a la RPCh, publicado en la ciudad de Shanghái en febrero de 1972, se observa que los temas económicos ocuparon apenas unas pocas líneas y fueron relegados hasta la parte final.⁸ La esencia del Comunicado de Shanghái ha fungido como la base para el desarrollo de las relaciones bilaterales en los últimos cuarenta años, en especial con respecto al reconocimiento de la política de una sola China y la presencia militar de Estados Unidos en la región del este de Asia. Sin embargo, a cuarenta años de su publicación, el área económica ha cobrado una importancia sin precedentes en la historia internacional. De acuerdo con el cuadro 1, en 1972, el comercio bilateral total no sobrepasaba los 100 millones de dólares y era, en su mayoría, beneficiario Estados Unidos. Cuarenta años después, el comercio total entre las partes superó los 513 000 millones de dólares, y está caracterizado por un profundo déficit para la parte estadounidense.

A partir de 1971, fueron permitidas las primeras importaciones estadounidenses de bienes producidos en China. En el cuadro 1 apreciamos, a partir de 1972, un reforzamiento de los lazos comerciales,

⁸ De los 16 puntos que conforman el comunicado, los temas económicos se abordan hasta el punto número trece, donde se afirma brevemente que el comercio puede ser benéfico para ambas partes y se acuerda la promoción de su desarrollo. El texto completo se encuentra en The Richard Nixon Foundation, "The Shanghai Communiqué", abril de 2010, disponible en línea [<http://foreign.nixonfoundation.org/2010/04/08/shanghai-communicue/>].

CUADRO 1
Comercio de Estados Unidos con China, 1972-2011
(miles de dólares)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Balanza comercial con la RPC</i>	<i>Balanza de cuenta corriente</i>
1972	60 200	32 200	28 000	-5 260 000
1976	134 400	201 500	-67 100	3 840 000
1981	1 865 300	3 602 700	1 737 400	4 810 000
1986	3 106 000	5 241 000	-2 135 000	-147 174 000
1991	6 287 000	20 305 000	-14 018 000	2 851 000
1996	11 992 625	51 512 593	-39 519 968	-104 065 000
1997	12 862 290	62 557 601	-49 695 311	-108 273 000
1998	14 241 342	71 168 680	-56 927 338	-166 140 000
1999	13 111 004	81 788 219	-68 677 215	-263 160 000
2000	16 185 276	100 018 429	-83 833 153	-376 749 000
2001	19 182 333	102 278 337	-83 096 004	-361 771 000
2002	22 127 790	125 192 465	-103 064 675	-417 432 000
2003	28 367 943	152 436 097	-124 068 154	-490 984 000
2004	34 427 772	196 682 034	-162 254 262	-605 357 000
2005	41 192 010	243 470 105	-202 278 095	-708 624 000

2006	53 673 008	287 774 353	-234 101 345	-753 288 000
2007	62 936 892	321 442 867	-258 505 975	-696 728 000
2008	69 732 838	337 772 628	-268 039 790	-698 338 000
2009	69 476 700	296 373 900	-226 877 200	-381 272 000
2010	91 880 600	364 943 900	-273 063 200	-500 027 000
2011	103 878 600	399 335 100	-295 456 500	-559 956 000
<hr/>				
% cambio 1996-2011	866.18%	775.21%	747.61%	538.08%
<hr/>				

FUENTES: Departamento de Comercio de Estados Unidos, Census Bureau y UNCTAD, 2012.

más que un enfriamiento de dichos vínculos, a pesar de los episodios que empañaron el desarrollo de la relación bilateral en esos años. Durante ese periodo, las percepciones de ambos gobiernos permitieron el incremento en el comercio bilateral. Beijing necesitaba el intercambio con Estados Unidos para llevar a cabo con éxito su plan de crecimiento económico orientado al exterior. Washington vio el comercio con China como el elemento principal de su estrategia de compromiso (*engagement*) y como un medio de sacar provecho de un creciente mercado de centenares de millones de consumidores.

Años después, el fin de la Guerra Fría puso en un dilema a los gobiernos de China y Estados Unidos con respecto a qué camino seguir, especialmente una vez que la URSS, el actor que fungió como el pegamento de la relación desde su acercamiento estratégico, desapareció. El estrechamiento de los lazos económicos fue percibido entonces como una opción atractiva para ambos gobiernos, y, a pesar de las presiones de grupos políticos en los dos países para tomar caminos diferentes, el comercio bilateral siguió creciendo a pasos agigantados en los años posteriores.

De esa forma, predominó entre los diseñadores de la política exterior de ambos países, la percepción de una necesidad inminente de profundizar los vínculos económicos bilaterales como una manera efectiva para evitar un retorno a un escenario similar al anterior a 1972.⁹ En el ámbito doméstico, sin embargo, predominaron las percepciones mutuas negativas, impulsadas en parte por los grupos de interés desfavorecidos por el avance del comercio bilateral.

En la República Popular China, como resultado del control de los medios de comunicación y una limitada libertad de expresión, comenzó a surgir y tener éxito entre la población un tipo de literatura de corte nacionalista y en apoyo a un nuevo tipo de autoritarismo para contrarrestar las presiones democratizadoras. Obras exitosas en el mercado, como *China puede decir no* y *Detrás de la demonización*

⁹ Henry Kissinger, *On China*, Nueva York, Penguin Press, 2011, pp. 440-461.

de China, insistieron en la existencia de una estrategia occidental para impedir el desarrollo de China y su ascenso como potencia; en ocasiones acusaron al entorno exterior y a Estados Unidos, en particular, de ser la fuente de los principales problemas del país asiático.¹⁰ El auge de las teorías de la conspiración ayudó a alimentar, entre una parte de la población china, un sentimiento antiestadounidense y de orgullo nacional.

La popularización de esas percepciones negativas sobre Estados Unidos ha sido utilizada por el gobierno chino como una válvula de escape para algunas presiones sociales, que de otra manera estarían dirigidas hacia una mayor demanda de apertura política.¹¹ No obstante, los altos funcionarios en Beijing han optado en su mayoría por el mantenimiento de una postura menos radical, y reconocen en todo momento las bondades de un estrechamiento comercial con Estados Unidos. Incluso, a pesar de los sucesos de Tiananmen en 1989 y el criticado manejo de la situación por parte de las autoridades chinas, éstas procuraron evitar un enfriamiento de sus relaciones económicas con Estados Unidos como parte de una estrategia para impedir el regreso a un escenario de aislamiento internacional. El viaje de Deng al sur de China, en 1992, y la llegada al poder de la generación liderada por Jiang Zemin y el Grupo de Shanghái, representaron el triun-

¹⁰ Xu Guangqiu, "Anti-American Nationalism in China: Causes and Formation", en Li Hongshan y Hong Zhaohui (eds.), *Image, Perception, and the Making of U.S.-China Relations*, Oxford, University Press of America, 1998, pp. 233-254. Los principales ejemplos de ese tipo de obras son: Zhang Zangzang, Zhang Xiaobo *et al.* (eds.), *China puede decir No: Decisiones políticas y emocionales en el tiempo posterior a la Guerra Fría* (Zhongguo keyi shuo bu: Legnzhnanhou shidadi de zhengzhi yu qinggan jueze), Beijing, Social Sciences Press, 1996; y Li Xiguang, Liu Kang *et al.* (eds.), *Detrás de la Demonización de China* (Yaomohua Zhongguo de Beihou), Beijing, Social Sciences Press, 1996.

¹¹ Au Loong Yu, "Chinese Nationalism and the 'New Left'", *Socialist Outlook*, núm. 10, British section of the Fourth International, verano de 2006 [www.isg-fi.org.uk/spip.php?article285]. (Estudio basado en la obra de Zheng Yongnian, *Globalization and State Transformation in China*, Londres, Cambridge University Press, 2004.)

fo de esa visión; los funcionarios chinos se preocuparon por convencer a los estadounidenses de seguir consumiendo sus productos, de continuar con sus inversiones en China y con la transferencia de tecnología.

Para mejorar su imagen, el Partido Comunista Chino (PCCh) creó en 1990 el Departamento de Propaganda bajo la dirección del Comité Central del partido, y una Oficina de Información Internacional dentro del Consejo de Estado un año después.¹² A partir de ese momento, el trabajo de dichas instancias consistió en responder a las acusaciones provenientes del exterior, mostrando la postura del gobierno chino respecto a esos temas mediante documentos oficiales publicados en varios idiomas, principalmente el inglés. Una preocupación central era demostrar su vocación antihegemónica, aunque esta imagen no ha logrado una aceptación generalizada entre los gobiernos y poblaciones de otros países.

Por otro lado, el gobierno de Estados Unidos percibía a China como un actor cuya importancia iba en ascenso en el sistema internacional, pero existían otros asuntos más determinantes a la hora de definir el rumbo de su política exterior. En el inicio de los noventa, Japón era percibido como la amenaza económica más importante para los estadounidenses en el mundo, y la RPCh era vista como un país cuya democratización estaba aún pendiente y cuyo crecimiento económico podía traer enormes beneficios para las empresas de la Unión Americana.¹³ La administración del presidente Bill Clinton optó por promover una agenda de apoyo a la inserción plena de China en el sistema económico internacional. De acuerdo con su discurso, ello iba a ayudar a la aceleración del proceso de reforma política en China, a la vez que garantizaba la apertura del mercado chino para

¹² Wang Hongying, "National Image Building and Chinese Foreign Policy", *China: An International Journal*, vol. 1, núm. 1, marzo de 2003, pp. 47-61.

¹³ Gerard Segal, "What about China?", *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 5, septiembre-octubre 1995, p. 187.

los bienes y servicios estadounidenses. Además, serviría para impedir la adopción, por parte de los chinos, de políticas consideradas como mercantilistas, acusadas de ser las responsables de la desventajosa posición de la economía estadounidense frente a su contraparte japonesa.¹⁴

Sin embargo, presionado enormemente por la sociedad civil organizada, Washington mantuvo una actitud condenatoria hacia la respuesta autoritaria del gobierno chino a las manifestaciones de Tiananmen, aunque reconoció también la necesidad de evitar un aislamiento de la RPCCh en el escenario internacional. Washington encontró una solución para ese dilema en la vinculación de la aprobación anual del trato de nación más favorecida (NMF) a China con su historial de protección a los derechos humanos. Al hacerlo, atendió los llamados de los grupos en favor de tomar una postura más activa en la democratización del sistema político chino; pero no desatendió los intereses de fuertes grupos económicos, preocupados por seguir haciendo negocios en el país asiático y evitar la llegada de nuevos beneficiarios procedentes de otras partes del mundo.¹⁵

EL DESARROLLO DE UN ESCENARIO DE INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA

El aspecto comercial

Tras quince años de complicadas negociaciones entre China y Estados Unidos, que encontraron un grado considerable de oposición en

¹⁴ Joseph S. Nye Jr., "The Case for Deep Engagement", *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 4, julio-agosto 1995, pp. 94-100.

¹⁵ Discurso del presidente Bill Clinton ante los miembros del Institute for Peace de Estados Unidos, "Transcript: Clinton Outlines China Policy", *CNN*, 7 de abril de 1999 [edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/04/07/clinton.china/transcript.html].

ambos países, en diciembre de 2001 la RPCCh logró finalmente la adhesión a la OMC. Ello implicó el fin de la práctica de aprobación anual del trato de NMF a China. De igual manera, los funcionarios estadounidenses esperaban que la apertura de China sirviera para incrementar las exportaciones de Estados Unidos, y de esa forma equilibrar el comercio bilateral y disminuir el déficit estadounidense frente al país asiático.¹⁶ Sin embargo, las expectativas no fueron alcanzadas del todo.

Como vimos en el cuadro 1, aunque efectivamente las exportaciones estadounidenses hacia China crecieron a un ritmo acelerado, sus importaciones lo hicieron también, y provocaron una profundización del déficit en su comercio con el país asiático. Dicha tendencia obedeció, en parte, al traslado de algunos procesos productivos por parte de grandes empresas estadounidenses hacia suelo chino, con el fin de aprovechar su abundante mano de obra barata y relativamente bien calificada. Esas acciones crearon la percepción, entre los principales desfavorecidos, de que los chinos estaban robando los empleos de los estadounidenses.¹⁷

El tema del déficit comercial estadounidense con China fue politizado, en parte como resultado de la creciente interdependencia económica en la relación bilateral. Percibido a sí mismo como el campeón del libre comercio y convencido de sus bondades, el gobierno estadounidense no podía ir contra las grandes empresas de Estados Unidos, ni impedirles trasladar sus procesos productivos a China.

¹⁶ Acerca del proceso de adhesión de la RPCCh a la OMC y sus negociaciones con Estados Unidos: *China Daily*, “Key Events Related to Quest for Membership”, agosto de 2001 [www.chinadaily.com.cn/en/doc/2001-09/18/content_83947.htm]; Deepak Bhattachali, Shantong Li y William J. Martin (eds.), *China and the WTO: Accession, Policy Reform, and Poverty Reduction Strategies*, Washington, Oxford University Press y el Banco Mundial, 2004; y Ching Cheong y Ching Hung Yee, *Handbook on China's WTO Accession and its Impacts*, Singapur, World Scientific Publishing, 2005.

¹⁷ Oded Shenkar, *El Siglo de China: la floreciente economía de China y su impacto global en el equilibrio de poder y en los empleos*, Bogotá, Norma, 2005.

Por el contrario, desde la época de Clinton, algunos políticos percibían eso como algo positivo, por la influencia que empresas como Ford y Wal-Mart, tendrían sobre el modelo de negocios, e incluso sobre el cambio político en la RPCh.¹⁸ Lo que sí podían hacer, sin embargo, era tratar de promover un mayor crecimiento de las exportaciones estadounidenses hacia China. Por dichos motivos, a partir de 2003, los altos funcionarios en materia económica de la administración de George W. Bush comenzaron a presionar a Beijing en lo relacionado a la velocidad del cumplimiento de sus compromisos con la OMC, y pusieron un particular énfasis en el tema del tipo de cambio.¹⁹

En ese mismo año se presentó la primera queja estadounidense contra los productos chinos ante la OMC. De esa forma, tras el acercamiento estratégico ocurrido con la manifestación de apoyo por parte del gobierno chino a la lucha antiterrorista estadounidense, las principales fricciones bilaterales surgieron en el área mercantil. Sin el tema de los derechos humanos vinculado al aspecto comercial, y con la moderación del discurso independentista de Taipéi, por vez primera los temas económicos tomaron un curso propio y se situaron en el centro de la agenda bilateral. Ello no significó, sin embargo, que los otros temas fueran ignorados o puestos a un lado. Por el contrario, ello ha servido para demostrar el grado de interdependencia compleja que ha alcanzado la relación bilateral en los últimos años, en el aspecto de una jerarquización poco clara de los temas.

¹⁸ Algunos estudiosos han abordado a grandes rasgos el tema de los intereses de grandes corporaciones estadounidenses, como Wal-Mart, en el mercado y la mano de obra de China, entre ellos Ted C. Fishman, *China, S.A.: Cómo la nueva potencia industrial desafía al mundo*, México, Debolsillo, 2006; “U.S. Penalizes 6 Asian Firms For Helping Iran Arm Itself”, *The New York Times*, 4 de Julio de 2003 [www.nytimes.com/2003/07/04/world/us-penalizes-6-asian-firms-for-helping-iran-arm-itself.html?scp=5&sq=sanctions%20norinco%20china%202003&st=cse].

¹⁹ “World Trade Organization Admits China, Amid Doubts”, *The New York Times*, 11 noviembre de 2001 [www.nytimes.com/2001/11/11/world/world-trade-organization-admits-china-amid-doubts.html?scp=1&sq=shi%20guangsheng%20november%2011%202001&st=cse].

La especialización del trabajo ha determinado una parte importante de la interdependencia, y esta última, a su vez, ha influido sobre las percepciones positivas del comercio bilateral entre algunos de los principales actores económicos en ambos países. En ese sentido, las grandes corporaciones estadounidenses dependen de sus procesos productivos colocados en China para mantenerse competitivas frente a otras firmas alrededor del mundo y lograr una presencia significativa en el atractivo mercado chino. De la misma forma, las empresas locales en la RPCh, ya sean de propiedad estatal, privada o mixta, se han preocupado por su modernización y su competitividad internacional, y están interesadas en recibir la tecnología y el conocimiento procedente de Estados Unidos. Destaca entonces que gran parte del desarrollo de las relaciones comerciales en los últimos quince años ha ocurrido dentro de las mismas industrias.²⁰

Como demuestran los datos expuestos en los cuadros 2 y 3, el intercambio comercial entre ambos países refleja un predominio de un comercio intra-industrial, específicamente dentro de los rubros de maquinaria eléctrica, equipo de sonido y televisión, así como en los de reactores nucleares y equipo de generación de energía. Son esas industrias las que ocupan los primeros lugares entre los bienes comerciados en ambas direcciones. Además, con el notable crecimiento del comercio intra-industrial y triangular en Asia del Este, para 2007 la mayor parte de las exportaciones hacia Estados Unidos y la Unión Europea tenían su origen en China y Hong Kong, quienes funge ahora como la base final manufacturera de la región.²¹

De esa manera, un factor importante en el proceso de profundización y complejidad de la relación de interdependencia lo han con-

²⁰ Barry Naughton, "The U.S.-China Relationship after WTO", en Ipei Yamazawa y Ken-ichi Imai (eds.), *China Enters WTO: Pursuing Symbiosis with the Global Economy*, Tokio, Institute of Developing Economies JETRO, 2001, p. 97.

²¹ Nobuaki Hamaguchi, "Regional Productive Integration in East Asia", ponencia preparada para el *Seminario internacional sobre integración productiva: Caminos para el Mercosur*, Brasilia, diciembre de 2008, p. 6.

CUADRO 2
Principales industrias chinas en su comercio con Estados Unidos, 1996 y 2011
(miles de millones de dólares)

	<i>1996</i>	<i>2011</i>
Exportaciones de China a EEUU	51.5	399.3
<i>Sectores principales</i>		
Maquinaria eléctrica, equipo de sonido, TV y partes	8.9	98.7
Reactores nucleares y equipo de generación de energía	4.4	94.9
Juguetes, juegos y equipo deportivo, partes y accesorios	7.4	22.6
Muebles para habitación	2.3	20.5
Calzado, sandalias y partes relacionadas	6.3	16.7
Artículos de vestido y accesorios tejidos y de crochet	1.5	15.1
Artículos de vestido y accesorios no tejidos	3.5	15
Plásticos y artículos relacionados	1.7	10.9
Artículos de hierro o acero	1.5	8.6
Vehículos, excluyendo los ferrocarriles	0.6	8.1

FUENTES: U.S.-China Business Council y Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2012.

CUADRO 3
Principales industrias estadounidenses en su comercio con China, 1996 y 2011
(miles de millones de dólares)

	<i>1996</i>	<i>2011</i>
Exportaciones de EEUU a China	11.9	103.8
<i>Sectores principales</i>		
Reactores nucleares y equipo de generación de energía	2.3	10.8
Aceites oleaginosos, granos, semillas, frutas, plantas, etc.	0.42	10.7
Maquinaria eléctrica, equipo de sonido, TV y partes	1.4	7.2
Vehículos, excluyendo ferrocarriles	0.25	6.4
Industria aérea, espacial y partes relacionadas	1.7	6.3
Instrumentos y equipo médico, quirúrgico, óptico, fotográfico	0.48	5.2
Plásticos y artículos relacionados	0.4	5
Pulpa de madera y papel	0.18	3.8
Aluminio, cobre y otros artículos relacionados	0.13	3.7
Químicos orgánicos	0.2	3.5

FUENTES: U.S.-China Business Council y Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2012.

formado las grandes corporaciones estadounidenses.²² Estas empresas representaron el 58% de las exportaciones totales de China en 2006, y su tendencia ha ido al alza, especialmente si tomamos en cuenta que su proporción era del 32% una década atrás.²³ Las ganancias de esas empresas han motivado la evolución de una percepción entre el gobierno estadounidense, vinculada con la necesidad de mantener su presencia en el mercado chino. La continuidad del comercio con China como una herramienta que trae beneficios en ambas direcciones ha sido el elemento central para evitar una escalada en las medidas proteccionistas constantemente propuestas por el Congreso y algunas instancias del Ejecutivo en Washington.

Son las filiales de las grandes corporaciones estadounidenses las que sobresalen en el comercio bilateral sino-estadounidense. Si tomamos en cuenta dos de los principales sectores involucrados en los grandes volúmenes comerciales bilaterales — los productos electrónicos y las computadoras —, es revelador el hecho de que las empresas con inversión extranjera, particularmente la procedente de Estados Unidos, compongan el 84% y el 91% de las exportaciones totales chinas de esos bienes, respectivamente.²⁴ El dato anterior revela que la mayor parte del déficit estadounidense frente a China ha sido provocado por las propias corporaciones multinacionales. Ello explica, en parte, la existencia de percepciones encontradas en la Unión Americana acerca de China. Han sido esas grandes empresas las interesadas en seguir con la profundización de los vínculos comerciales

²² Huang Yukon, “Reinterpreting China’s Success Through the New Economic Geography”, *Carnegie Papers*, núm. 15, noviembre de 2010, p. 2.

²³ Hamaguchi, *op. cit.*, p. 10.

²⁴ Guillaume Gaulier, Françoise Lemoine y Deniz Ünal-Kesenci, “The Emergence of China and its Impact on Asian Trade”, documento de trabajo preparatorio para el informe de Indermit Gill y Homi Kharas (eds.), *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington, Banco Mundial, septiembre de 2006, pp. 3-4; Neil C. Hughes, “A Trade War with China”, en *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 4, julio-agosto de 2005, p. 94.

bilaterales, mientras los pequeños industriales y sindicatos estadounidenses, perdedores en ese proceso, tienen una percepción negativa sobre Beijing, y presionan a sus representantes para denunciar las prácticas injustas y el proteccionismo chino en su comercio con Estados Unidos.

En otro aspecto importante, no debe dejarse de lado que el incremento de las exportaciones estadounidenses a China ha sido en buena medida significativo. El mercado chino pasó de absorber el 1.9% de las exportaciones de Estados Unidos en 1996, a comprar alrededor del 5.5% en 2008, y de ahí a ser el tercer destino para los bienes y servicios estadounidenses en 2011.²⁵ Asimismo, las exportaciones estadounidenses a China fueron de las menos afectadas durante la presente crisis económica en el mundo, al menos entre sus principales socios comerciales.

Es necesario mencionar que existe una variación importante en la relación comercial bilateral durante los últimos años. De acuerdo con el cuadro 3, Estados Unidos, aun siendo la economía más desarrollada del mundo, no sólo exporta a China bienes de alto valor agregado y tecnología de punta. Los bienes primarios han adquirido un papel relevante dentro de las exportaciones estadounidenses a la economía emergente más grande del planeta. De la misma manera y a pesar de no ocupar un papel preponderante dentro de las importaciones totales de la RPCCh procedentes de Estados Unidos, han sido los productos primarios los que han presentado un mayor crecimiento entre 2001 y 2011.²⁶ A grandes rasgos, lo anterior permite

²⁵ Datos obtenidos del U.S.-China Business Council y Departamento de Comercio de Estados Unidos, Washington, 2012.

²⁶ Éstos y todos los datos ofrecidos anteriormente fueron obtenidos de las agencias oficiales internacionales y de los gobiernos de China y Estados Unidos. Principalmente los sitios web de: Organización Mundial de Comercio [www.wto.org], Fondo Monetario Internacional [<http://www.imf.org>], Banco Mundial [www.worldbank.org], Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [www.oecd.org], Departamento de Comercio de Estados Unidos [www.commerce.gov], Departamen-

entender la naturaleza de la mayoría de las controversias, incluyendo las presentadas ante la OMC. Ello ha sido así en el caso de los textiles, el calzado, los juguetes, los muebles de madera, las bolsas de plástico, los neumáticos, y en años recientes también algunos bienes de consumo inmediato, cuyas controversias se han centrado en las críticas hacia una deficiente regulación sanitaria por parte de las autoridades chinas.

Tomadas las acciones por parte de las instancias estadounidenses, sus contrapartes chinas han reaccionado en la mayoría de los casos negando todas las acusaciones y calificando las medidas como exageradas y como un peligro para la estabilidad de las relaciones bilaterales. Los funcionarios chinos no dudan en señalar dichas disposiciones como proteccionistas, y en lo que insisten son decisiones independientes de dicha situación, aplican otras medidas compensatorias en los sectores estadounidenses que se han beneficiado de la entrada de sus productos al mercado chino, como las frutas, los lácteos y las carnes.²⁷

Las respuestas de Beijing, dirigidas a demostrar que también las empresas estadounidenses han sido beneficiadas por el estrechamiento de los vínculos comerciales, han ejercido una presión sobre su contraparte para encontrar la salida menos perjudicial a dichas controversias, y han conllevado en última instancia a una continuidad en la cooperación bilateral en dichas áreas.

De esa forma y como se espera en la teoría de la interdependencia compleja, ambos gobiernos se han aprovechado de la sensibilidad del otro para presionar y llevar a la mesa a su contraparte, todo con la finalidad de negociar sobre factores percibidos como desfavorables en su relación comercial. Sin embargo, aún queda pendiente de

to del Tesoro de Estados Unidos [www.ustreas.gov], Ministerio de Comercio de la República Popular China [<http://english.mofcom.gov.cn>] y Consejo de Negocios de Estados Unidos y China [www.uschina.org].

²⁷ “China Vows to Improve Food Safety”, *China Daily*, junio de 2007 [www.chinadaily.com.cn/china/2007-07/20/content_5440317.htm].

abordar el tema del tipo de cambio, cuyo estudio merece mayor detenimiento por ser un elemento constante en los debates bilaterales a lo largo de la última década.

*El aspecto financiero: la cuestión del tipo de cambio
y los instrumentos de deuda*

Desde 2003, el gobierno de Estados Unidos buscó llevar a la mesa de negociación el tema del tipo de cambio y convertirlo en una prioridad en sus demandas frente a China, al ubicarlo como el principal responsable del enorme déficit en su comercio bilateral. En septiembre de ese año, con la visita a Beijing del secretario del Tesoro, John Snow, el tema de la revaluación del yuan fue incluido por primera vez en la agenda bilateral.²⁸ Algunas voces en el Congreso denunciaron que el gobierno chino ha seguido una estrategia mercantilista al mantener artificialmente bajo el valor de su moneda frente al dólar. Amenazaron entonces con aprobar una ley que permitiera la imposición de un arancel de 27.5% a los productos chinos, si no se veía una mejora en el tipo de cambio.²⁹

En un primer momento, Beijing aceptó buscar opciones para transitar hacia una flotación más libre del yuan. Sin embargo, en un afán similar por identificar responsables, calificó a las restricciones sobre las exportaciones de alta tecnología en Estados Unidos como la causa real del creciente déficit comercial de este último.³⁰ Dicha

²⁸ “Fuzzy Economic Thinking; Blaming Beijing”, *The New York Times*, septiembre de 2003 [www.nytimes.com/2003/09/03/opinion/fuzzy-economic-thinking-blaming-beijing.html].

²⁹ Gary Clyde Haufbauer y Claire Brunel, “The US Congress and the Chinese Renminbi”, in Morris Goldstein y Nicholas Lardy (eds.), *Debating China’s Exchange Rate Policy*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2008, pp. 219-238.

³⁰ “China Rejects Calls for Currency Changes and Limits on Textile Exports”, *The New York Times* 19 de mayo de 2005 [www.nytimes.com/2005/05/19/business/worldbusiness/19yuan.html?_r=0].

demanda ha sido mantenida hasta la actualidad, como una forma de responder a las presiones estadounidenses para apreciar el valor de su moneda. Al obstaculizar las exportaciones de tecnología a China, principalmente por motivos de seguridad, Washington ha desaprovechado la oportunidad de incrementar el valor de sus exportaciones a la RPCh, mientras el valor de sus importaciones continúa creciendo con tasas aceleradas.

A partir de ese momento y hasta los últimos meses de la segunda administración de George W. Bush, la principal arma de Estados Unidos para combatir su déficit comercial con China fue justamente el tema de la revaluación del yuan.³¹ Por su parte, la principal defensa del gobierno chino en el mismo periodo fueron los problemas estructurales de Estados Unidos, particularmente las restricciones a sus exportaciones de tecnologías de punta.³²

No obstante, por motivos que obedecen más al ámbito interno, a finales de 2004, la nueva generación al mando de Hu Jintao y Wen Jiabao comenzó a prestar más atención a las sugerencias del Banco Popular de China para considerar la opción de la revaluación, como posible consecuencia del enorme estímulo monetario de 2003, cuyo fin era generar crecimiento económico y legitimar su reciente llegada al poder, pero que retrasó el paso de la liberalización de la cuenta de capital.³³ En ese sentido, las presiones por parte de Washington para que China revaluara el tipo de cambio tuvieron como respuesta que Beijing optara por mantenerse firme en su posición a pesar de las críticas.³⁴

³¹ Joseph Stiglitz, “First Japan, Now China is the Culprit”, *The Guardian*, 17 de octubre de 2003 [www.theguardian.com/world/2003/oct/15/usa.comment].

³² “China Urges US to Loosen Hi-Tech Export Limits”, *People’s Daily*, 17 de noviembre de 2009 [english.people.com.cn/90001/90776/90883/6815132.html].

³³ Nicholas Lardy, “Exchange Rate and Monetary Policy in China”, *Cato Journal*, vol. 25, núm. 1, invierno de 2005, pp. 44-47.

³⁴ Paul Bowles y Wang Baotai, “‘Flowers and Criticism’: The Political Economy of the Renminbi Debate”, *Review of International Political Economy*, vol. 13, núm. 2, mayo de 2006, p. 247.

Entre mayo y junio de 2005, el gobierno chino aseguró que las presiones del exterior para liberalizar la tasa de cambio habían provocado una rampante especulación sobre el yuan y una inundación de dinero caliente sobre los activos chinos, lo que hizo menos propicio el escenario para llevar a cabo las reformas adecuadas.³⁵ Finalmente, el 21 de julio de 2005, el gobierno chino anunció la transición de una tasa de cambio fijada al dólar hacia una tasa de cambio flotante con referencia a una canasta de monedas, así como un grado moderado de flexibilidad, iniciando con una apreciación del 2% y tolerando una variación diaria del menos/más 0.3 por ciento.³⁶

Meses después, el Departamento del Tesoro, con Henry Paulson a la cabeza, anunció un cambio en la estrategia para terminar con el déficit comercial frente a China. Dicho cambio consistía en aligerar el énfasis sobre el problema del tipo de cambio, y priorizar en su lugar las reformas en el sector financiero chino. De julio de 2005 a julio de 2008, el gobierno chino permitió que su tipo de cambio se apreciara alrededor de un 21%.³⁷ Por esa razón, para finales de 2007 el tema de la apreciación del yuan había dejado de ser la mayor prioridad en los mecanismos bilaterales de negociación comercial.

Incluso en 2009, ante la crisis financiera que azotaba a la economía estadounidense y con el cambio de administración en la Casa Blanca, el nuevo secretario del Tesoro, Timothy Geithner, de visita en Beijing, se alejó de las prácticas de sus predecesores en el cargo. Aquél incluso se dedicó a persuadir a sus interlocutores chinos para

³⁵ “Premier Wen: China Won’t Yield on Yuan”, *China Daily*, 16 de mayo de 2005 [www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-05/16/content_442671.htm].

³⁶ Robert Devlin, Antoni Esteve de Ordal y Andrés Rodríguez-Clare (eds.), *The Emergence of China. Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard, 2006, p. 21.

³⁷ Cheung Yin-wong, Menzie D. Chinn y Eiji Fujii, “Chinas Current Account and Exchange Rate”, *NBER Working Paper 14673*, enero de 2009, p. 28.

continuar adquiriendo instrumentos de deuda estadounidenses y no inquietarse por el creciente déficit presupuestal de Washington.³⁸

Sin embargo, a causa de la crisis financiera surgida en Estados Unidos, y para evitar un posible contagio, Beijing restituyó su política de fijar *de facto* el yuan con el dólar.³⁹ Por esa razón, el año 2010 quedó marcado por el resurgimiento del debate sobre el tipo de cambio. Presionado por líderes empresariales y economistas, la administración de Obama señaló a principios de febrero su decisión de tomar una postura más firme en contra de la política monetaria del gobierno chino, pero dio también a entender que el asunto sería tratado con mayor detenimiento en las reuniones del G-20.⁴⁰

El gobierno chino, con una posición económica más fuerte que la de hace una década, y ante una rápida recuperación de la situación de crisis, promovida en parte por un exitoso y ambicioso proyecto de reactivación económica, ha respondido de forma contundente a las presiones estadounidenses para continuar con la revaluación de su moneda. Por ejemplo, en marzo de 2010, al finalizar la sesión anual de la Asamblea Popular Nacional, Wen Jiabao afirmó que el gobierno estadounidense practica una especie de proteccionismo al depreciar el dólar.⁴¹ Ese tipo de afirmaciones se une a otros llamados que ha hecho Beijing desde 2009, y que buscan convencer a la comunidad internacional de la necesidad de remplazar al dólar como moneda de cambio referencial en las transacciones internacionales.

³⁸ Wu Yanjie, "U.S. Financial Crisis in Perspective: Disequilibrium in Both Global Economy and International Monetary System", *China International Studies*, núm. 14, enero-febrero de 2009, pp. 105-117.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Matthew Saltmarsh y Bettina Wassener, "China Currency at Strongest Level in Nearly Two Years", *The New York Times*, 22 de junio de 2010 [www.nytimes.com/2010/06/22/business/global/22yuan.html?].

⁴¹ Una breve ilustración de la situación de la moneda china desde los analistas políticos y financieros de Estados Unidos está disponible en *The New York Times* [http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/c/currency/yuan/index.html?scp=1-spot&sq=chinese%20currency&st=cse].

El Senado estadounidense, por su parte, desempolvó el proyecto de ley congelado en 2007, destinado a presionar al gobierno chino para que revaluara el yuan, y proyecta un incremento de las imposiciones sobre China para que ésta eleve el valor de su moneda. Ello tendría el efecto de encarecer sus productos en el exterior, y alteraría los desequilibrios comerciales en la relación bilateral. Todo ello, a pesar de que a finales de 2011, y por primera vez en más de quince años, el yuan alcanzó una tasa de 6.4 unidades por dólar, como es posible apreciar en el cuadro 4.

CUADRO 4
Tasa de cambio promedio anual yuan / dólar estadounidense,
1996-2011

<i>Año</i>	<i>Yuan por dólar (nominal)</i>	<i>Yuan por dólar (real, calculada por el FMI)</i>
1996	8.3142	3.4629
1997	8.2798	3.4543
1998	8.2791	3.3864
1999	8.2783	3.2955
2000	8.2784	3.2921
2001	8.2770	3.2855
2002	8.2770	3.2520
2003	8.2770	3.2666
2004	8.2768	3.4031
2005	8.1917	3.4475
2006	7.9718	3.4652
2007	7.6040	3.6220
2008	6.9451	3.8209
2009	6.8310	3.7638
2010	6.7695	3.9560
2011	6.4588	4.0492

FUENTES: *China Statistical Yearbook 2012* y base de datos del Fondo Monetario Internacional, 2012.

Las últimas respuestas del gobierno chino a las presiones estadounidenses para modificar su política monetaria merecen ser tomadas más en serio. Sobre todo si consideramos que la moneda china ha sido apreciada alrededor de un 26% entre 2005 y 2011, mientras que el déficit comercial de Estados Unidos con China, al tener un efecto contrario al esperado y aumentar también en más del 20% (cuadros 1 y 4), contradice a aquellos que culpan exclusivamente al yuan por el desequilibrado comercio sino-estadounidense. De hecho, ello puede seguir ocurriendo de lograrse el objetivo del gobierno chino para los años venideros, de disminuir el ritmo del crecimiento, concentrándose más en la demanda interna y en un uso más eficiente de los recursos.

Por otro lado, en un país como China, con una tasa de cambio flotante manejada, sus reservas internacionales son utilizadas en gran parte para pagar instrumentos de deuda que permiten mantener el valor de su moneda dentro de las bandas de flotación impuestas, así como para invertir en activos extranjeros. Como vemos en el cuadro 5, el exitoso crecimiento de sus exportaciones, manifestado en su balanza de cuenta corriente, ha permitido a China acumular un enorme nivel de reservas internacionales, denominadas en su mayoría en dólares, y ocupar el primer lugar mundial en ese rubro.

Los chinos son los primeros acreedores de la economía estadounidense, junto con el resto de las economías emergentes de Asia, como se aprecia en la gráfica 1. Con el marcado superávit de China frente a Estados Unidos, además de abaratare los principales productos que entran al mercado estadounidense beneficiando a los consumidores, es posible la venta de obligaciones del Estado y deuda pública y privada con los que la Unión Americana “ha desarrollado una particular dependencia del sistema monetario de China”,⁴² beneficiándose indirectamente con sus ganancias. Por su parte, China depende también de las grandes inversiones estadounidenses efectuadas en sus empresas, incluso por parte de fondos de pensiones y

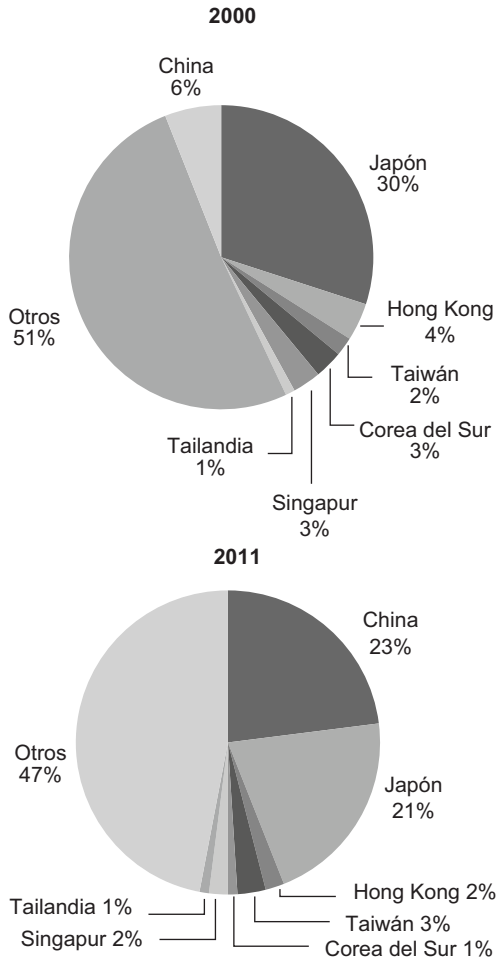
⁴² Fishman, *op. cit.*, pp. 355-361.

CUADRO 5
Balanza de cuenta corriente de China, 1996-2011
(miles de dólares)

<i>Año</i>	<i>Balance en cuenta corriente</i>	<i>Como % del PIB</i>	<i>Reservas acumuladas en moneda extranjera</i>
1996	7 243 000	0.84	111 728 906
1997	36 963 000	3.88	146 448 006
1998	31 472 000	3.08	152 842 972
1999	21 115 000	1.94	161 414 044
2000	20 518 382	1.71	171 763 102
2001	17 401 000	1.31	220 056 778
2002	35 421 997	2.43	297 739 464
2003	45 874 811	2.79	416 199 410
2004	68 659 162	3.55	622 948 552
2005	160 818 310	7.12	831 409 627
2006	253 267 862	9.33	1 080 755 680
2007	371 832 620	10.64	1 546 364 664
2008	436 107 395	9.64	1 966 037 431
2009	297 142 047	5.96	2 452 899 056
2010	305 373 967	5.0	2 622 000 000
2011	280 600 000	4.2	3 236 000 000

FUENTES: Base de datos del Banco Mundial, 2012 y CIA, *The World Factbook*, 2012.

GRÁFICA 1
Proporción de tenedores de Letras del Tesoro de Estados Unidos, 2000 y 2011



FUENTE: Departamento del Tesoro de Estados Unidos, 2012.

compañías de seguros, quienes obtienen jugosas ganancias conforme se mantiene el crecimiento económico de la RPCh.⁴³

Es indiscutible que la enorme posesión de bonos de deuda estadounidense ha incrementado la situación de interdependencia de ambas economías en la actualidad. Dicha situación fue manifiesta durante los momentos más severos de la crisis financiera internacional de 2008-2009, cuando una de las preocupaciones principales de Washington fue convencer al gobierno chino de seguir comprando letras del Tesoro y otros instrumentos estadounidenses de deuda pública, para encontrar una salida rápida a la desaceleración de la economía de Estados Unidos. Por su parte, Beijing buscó defender su posición de acreedor y pidió a las autoridades estadounidenses una rápida restructuración de su economía para el mantenimiento de un saludable sector financiero.⁴⁴

Los mecanismos de diálogo y su efectividad

En Washington, los funcionarios de la administración Bush reconocieron la dificultad en su formulación de la política hacia China con un poder legislativo interesado en adoptar una postura más inclinada a la contención que a la cooperación. Por otra parte, la toma de decisiones en Beijing fue un proceso más complejo, en el que intervenían no sólo el buró político del Partido Comunista Chino, sino también la diversidad de ministerios y oficinas encargados de las distintas áreas de la administración del Estado. Surgió entonces la propuesta de un mecanismo de diálogo bilateral que atendiera esas nuevas realidades: el Diálogo Económico Estratégico (SED, por sus siglas en inglés). Por un lado, tenía como objeto ayudar al Ejecutivo esta-

⁴³ David D. Hale y Lyric Hughes Hale, "Reconsiderar la revaluación. La solución equivocada del desequilibrio comercial entre Estados Unidos y China", *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 2, pp. 148-156.

⁴⁴ Hughes, *op. cit.*, pp. 101-102.

dounidense a ganar tiempo ante las presiones emanadas del Congreso y tendientes a un endurecimiento hacia el comportamiento comercial y político de la RPCh en el escenario internacional, y por el otro, involucrar a las distintas instancias en Beijing, cuyo peso era más importante en la elaboración de políticas y en su reacción a las medidas llevadas a cabo en Washington.⁴⁵

Con el regreso de los demócratas a la Casa Blanca, los presidentes Obama y Hu anunciaron en los márgenes de la reunión del G-20 celebrada en Londres a inicios de 2009 la fusión de los mecanismos de diálogo en funcionamiento desde la administración de George W. Bush (el de seguridad y el económico) en uno solo.⁴⁶ El nuevo Diálogo Estratégico y Económico entre China y Estados Unidos (DEYE) quedó compuesto por una parte económica, presidida por el secretario del Tesoro estadounidense, Timothy Geithner, y el vicepresidente primer ministro chino, Wang Qishan, y una parte estratégica de seguridad, presidida por la secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, y el consejero de Estado chino Dai Bingguo.

Más allá de las disputas y los discursos acusatorios por ambas partes, al final, el mecanismo ha demostrado tener una función como válvula de escape para las presiones sobre ambos gobiernos por parte de los sectores más afectados por el avance económico en la relación. Además, los acuerdos comerciales logrados tras las reuniones del SED y DEYE entre 2006 y 2011 han incluido temas tan diversos como el turismo, la energía, la aeronáutica, las inversiones, la seguridad del consumidor y el delicado tópico de la protección de los derechos de propiedad intelectual.⁴⁷

⁴⁵ Henry M. Paulson, Jr., "A Strategic Economic Engagement: Strengthening U.S.-China Ties", *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 5, septiembre-octubre de 2008, pp. 60-65.

⁴⁶ "China, US to Hold 1st Strategic and Economic Dialogue", *China Daily*, junio de 2009 [www.chinadaily.com.cn/china/2009sed/2009-07/16/content_8469326.htm].

⁴⁷ Para éstos y otros aspectos surgidos de la primera ronda del SED es posible

Las acciones convenidas han puesto de manifiesto el carácter constructivo y cooperativo del diálogo, donde las acusaciones mutuas son escuchadas y analizadas, pero finalmente los grandes beneficiados siguen contribuyendo al estrechamiento de los vínculos comerciales y financieros de ambos países. De igual forma, destaca el hecho de que las tensiones bilaterales en materia comercial aumentan conforme se acerca la celebración de las reuniones del mecanismo bilateral, como una forma de garantizar la inclusión de esas controversias a la hora de las negociaciones.

Ello pone de relieve las características de la interdependencia compleja en la relación de China y Estados Unidos, vistas desde la teoría institucionalista propuesta por Keohane y Nye. La participación de una multiplicidad de agencias gubernamentales, y la influencia de otros actores económicos y sociales sobre éste y otros mecanismos de diálogo bilateral, es uno de los puntos centrales para demostrar el alto grado de interdependencia alcanzado en la relación. Asimismo, la irrupción de los temas económicos ha provocado que los temas considerados como estratégicos en décadas anteriores hayan perdido terreno, no obstante no existe una jerarquización clara de los mismos. Por otro lado, la institucionalización y la efectividad de mecanismos como el DEYE reflejan la poca atracción de recurrir a la fuerza para la resolución de los conflictos, aunque los aparatos militares de ambos países siguen siendo partes importantes en la elaboración de sus políticas exteriores. Es tiempo entonces de pasar al análisis de la evolución de las percepciones en el mismo periodo, especialmente de las predominantes en el lado estadounidense.

consultar la compilación de varios artículos y notas periodísticas en “China U.S. Strategic Dialogue”, *Xinhuanet* [http://news.xinhuanet.com/english/2006-12/14/content_5485392.htm].

Las percepciones en el marco de la interdependencia

La segunda mitad de 2007 y la primera de 2008 fueron un periodo importante en la relación bilateral, en parte por ser la antesala al proceso electoral en Estados Unidos para encontrar un nuevo presidente. En sus propuestas de política exterior, los candidatos de ambos partidos definieron su posición y propuestas respecto a la política de su país hacia China.⁴⁸ Al comparar algunos de sus discursos con los de los candidatos de procesos electorales anteriores, especialmente los de 2000 y 1996, salta a la vista la enorme importancia adquirida por el tema de la relación bilateral sino-estadounidense. Al convertirse en el segundo socio comercial de Estados Unidos, su primer acreedor, y la economía de mayor crecimiento en el mundo, China y en específico la percepción estadounidense de ella comenzaron a mostrar signos de complejidad mediante la voz de los políticos en ambos partidos.

Mientras el término “competidor estratégico”, utilizado constantemente en los debates y discusiones políticas a inicios de la década, era más identificado con una estrategia de contención combinada a la vez con elementos de compromiso, el nuevo término comúnmente utilizado por los políticos en Washington comenzó a ser el de “accionista responsable”.⁴⁹ Éste refleja más una percepción de inevitabili-

⁴⁸ Un buen resumen de las propuestas de política exterior de los principales participantes y otros actores importantes en la contienda electoral estadounidense entre 2007-2008 se encuentra en: Barack Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 4, julio-agosto de 2007, pp. 2-16; Hillary R. Clinton, “Security and Opportunity for the Twenty-first Century”, *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 6, noviembre-diciembre de 2007, pp. 2-18; Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest: American Realism for a New World”, *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 4, julio-agosto de 2008, pp. 2-26; y John McCain, “An Enduring Peace Built on Freedom: Securing America’s Future”, *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 6, noviembre-diciembre 2007, pp. 19-34.

⁴⁹ El término de accionista responsable o *responsible stakeholder* fue acuñado por primera vez en 2005, por el entonces subsecretario de Estado Robert Zoellick, en el discurso pronunciado ante el Comité Nacional sobre las Relaciones Estados

dad del crecimiento chino como potencia, y busca convencer a China de las bondades derivadas del mantenimiento de la estructura del sistema internacional en su conjunto.

Entre 2009 y 2012, ha habido un resurgimiento en las perspectivas de los análisis sobre las relaciones de China y Estados Unidos. En ambos países, tanto los académicos como los políticos encontraron nuevos elementos para resaltar y fueron dejando de lado otros más que habían sido centrales en debates de años anteriores. Es relevante percatarse que es más común referirse a una situación de “difusión del poder” a nivel internacional, antes que hacer referencia a un declive de la hegemonía estadounidense o a un inminente ascenso de China.⁵⁰

De igual forma, las comunidades epistémicas en ambos países están divididas en lo concerniente al futuro de las relaciones bilaterales. En Estados Unidos es posible identificar la existencia de grupos académicos en favor de hacer todo lo posible para evitar que China, un país con un sistema autoritario de gobierno, opaque el poder estadounidense y amenace la estabilidad de un sistema internacional basado en normas y valores occidentales. Hay también otro grupo interesado en demostrar la irresponsabilidad en ese tipo de llamados, y hace la invitación a la cooperación y el compromiso con el gobierno chino, como la mejor forma para garantizar la paz y el progreso económico en ambos países

Unidos-China y titulado “Whither China: From Membership to Responsibility?” [www.ncuscr.org/files/2005Gala_RobertZoellick_Whither_China1.pdf].

⁵⁰ La resistencia a un reconocimiento de un sistema internacional que transita hacia la multipolaridad es visible desde los años inmediatos al final de la Guerra Fría. Incluso todavía en 2004, el secretario de Estado de la administración Bush, Colin Powell, afirmaba: “Algunas autoridades [de otros países] dicen que debemos transitar hacia un mundo multipolar. Nosotros no estamos de acuerdo —no es porque no valoremos la competencia y la diversidad, sino porque se necesita que no haya polos entre una familia de naciones que comparten los mismos valores básicos. Creemos que es más sabio trabajar en superar las diferencias que buscar polarizarlas en el futuro”. Colin L. Powell, “A Strategy of Partnerships”, *Foreign Affairs*, vol. 83, núm. 1, enero-febrero de 2004, p. 30.

y el resto del mundo.⁵¹ Esto no equivale, sin embargo, a afirmar que la totalidad de las ideas estadounidenses acerca de China ha cambiado.

Es necesario recalcar que, por la multiplicidad de intereses que confluyen en el Congreso estadounidense, a través de grupos de cabildero y organizaciones no gubernamentales, predomina una imagen más compleja de China, que en buena parte tiende a ser negativa e incluso alarmista. Sin embargo, la gran mayoría de los académicos y políticos estadounidenses coinciden en la necesidad de profundizar la cooperación con el gobierno chino. De igual manera, al comparar los escritos más recientes con los de años anteriores, especialmente los de finales de los noventa, es claro que ha disminuido el grado de énfasis que se pone al tema de la democratización de China y ha quedado de manifiesto la importancia de los temas económicos que han movido a la cooperación.⁵²

Para el caso de China, existe un grupo de académicos convencidos de la necesidad de enfrentarse con Estados Unidos como la única forma de lograr el pleno desarrollo de la RPCh. Ellos están en oposición al grupo que aboga por el mantenimiento de buenas relaciones con los estadounidenses, de cooperación y de una profundización de la interdependencia económica que conlleve a un verdadero desarrollo pacífico del pueblo chino.⁵³ El contexto de la crisis financiera internacional desatada en 2008 y la rápida recuperación de su economía, derivada de un exitoso y enorme paquete fiscal de reactivación, han tenido un impacto notable en su autopercepción, la de su papel

⁵¹ En el primer grupo destacan las visiones de importantes estudiosos como Elizabeth C. Economy, Roger C. Altman y Richard N. Haas. En el segundo grupo sobresalen los planteamientos de Joseph Nye, Thomas Christensen, Charles Glaser y Leslie Gelb, entre otros tantos.

⁵² Stewart Patrick, "Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers", *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, noviembre-diciembre de 2010, pp. 45-51.

⁵³ Deng Yong, "Chinese Perceptions of U.S. Power and Strategy", *Asian Affairs*, vol. 28, núm. 3, otoño de 2001, p. 363.

en el mundo y su relación con Estados Unidos. Ejemplos de ello son el planteamiento y la puesta en marcha de una estrategia para la internacionalización del yuan, así como sus demandas en el ámbito internacional para la reforma de organismos económicos internacionales clave, como el FMI y el Banco Mundial.⁵⁴

Por último, el proceso electoral estadounidense de 2012 puso nuevamente bajo los reflectores el tema de China, y con él, la controversia sobre la efectividad de la estrategia del presidente Obama frente al país asiático. Mitt Romney, como candidato opositor, acusó a la administración Obama de ser demasiado condescendiente con Beijing y de dejar de enfatizar su democratización. El candidato propuso, además, un aumento en el presupuesto militar estadounidense y una mayor presencia en Asia, aun cuando el Departamento de Defensa propuso la reubicación de la mayoría de las fuerzas estadounidenses en Asia del Pacífico, siguiendo la estrategia de Obama, para fungir como un pivote en la región.⁵⁵ Por otro lado, las nuevas generaciones en Estados Unidos han mostrado una percepción más favorable hacia China; y de acuerdo con encuestas elaboradas entre la población estadounidense, ésta considera ahora más importante la relación de su país con los de la región de Asia del Este que la mantenida con los

⁵⁴ Elizabeth C. Economy, “The Game Changer: Coping With China’s Foreign Policy Revolution”, *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, noviembre-diciembre de 2010, p. 152. La idea de que el gobierno chino está buscando modificar las reglas del juego para su beneficio fue expuesta también por The Economic and Social Research Council (ESRC) en su informe de 2008, donde también se hace alusión al interés chino de interpretar las normas internacionales de forma única. U.S.-China Economic and Security Review Commission, “2008 Annual Report to Congress” [origin.www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2008-Report-to-Congress-_0.pdf].

⁵⁵ Mitt Romney, “How I’ll Respond to China’s Rising Power”, *The Wall Street Journal*, 16 de febrero de 2012 [online.wsj.com/article/SB10001424052970204880404577225340763595570.html]. *The International Institute for Strategic Studies*, “Streamlined Military Looks towards Asia”, febrero de 2012 [www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-18-2012/february/streamlined-us-military-looks-towards-asia/].

países de Europa Occidental.⁵⁶ La oportunidad representada por el crecimiento económico de China ha atraído a emprendedores de todo el mundo, y los estadounidenses no son la excepción. La reciente y constante inclusión de elementos o personajes de origen asiático, principalmente chinos, en películas y programas de entretenimiento producidos en Estados Unidos, puede ayudar a explicar también esa evolución en las percepciones. Con el fin de hacer esos productos más atractivos para su consumo en el mercado chino, la industria cinematográfica estadounidense se ha incluido en el proceso de interdependencia descrito anteriormente, y con ello, ha contribuido al enriquecimiento de las percepciones a ambos lados del Pacífico.

CONCLUSIONES

El proceso de interdependencia en las relaciones de China con Estados Unidos pudo profundizarse una vez que las percepciones sobre ambos y los sucesos en el sistema internacional permitieron un acercamiento estratégico entre las economías de ambos países. Desde el final de la Guerra Fría, la ausencia de un enemigo en común orilló a los tomadores de decisiones de ambos países a reconfigurar su relación bilateral, y por ende a buscar nuevos caminos de entendimiento y cooperación.

En el transcurso de la primera década del siglo XXI, los temas económicos finalmente irrumpieron en el centro de la agenda bilateral. Sin haberlo previsto tres décadas atrás, y con el océano más grande del mundo de por medio, China se ha convertido en el segundo socio comercial de Estados Unidos, mientras que éste es el primer socio comercial de aquélla. Sin embargo, se trata de una interdepen-

⁵⁶ “Survey Shows Americans Now Considering Asia More Important than Europe”, *The New York Times*, 15 de septiembre de 2011 [www.nytimes.com/2011/09/15/world/survey-shows-americans-now-considering-asia-more-important-than-europe.html].

dencia compleja que no tiene precedentes en la historia del sistema internacional. Es compleja en el sentido de que involucra varios niveles y tipos de actores. De acuerdo con el concepto de interdependencia compleja, elaborada por los teóricos institucionalistas neoliberales, entre los que destacan Keohane y Nye, un elemento identificable en una relación de esa naturaleza es la multiplicidad de actores que pueden influir sobre ella, así como los canales de comunicación que no sólo se limitan a las esferas gubernamentales.⁵⁷

Vista desde un lente teórico, la interdependencia de China y Estados Unidos se caracteriza por la vulnerabilidad económica de las dos partes. El gobierno chino es vulnerable a un cierre súbito del mercado estadounidense y una política aún más restrictiva sobre la transferencia de tecnología. Dicha situación sólo será superada cuando Beijing alcance el éxito en sus esfuerzos por orientar el crecimiento económico hacia la demanda y consumo internos. No obstante, por convertirse en su mercado externo de mayor crecimiento, un rompimiento de los vínculos comerciales estadounidenses con China traería también efectos muy costosos para su industria y sociedad en general.

Por otra parte, el gobierno estadounidense es extremadamente vulnerable a una negativa rotunda por parte de Beijing para seguir adquiriendo instrumentos de deuda estadounidenses, o a una inundación sorpresiva de dólares en los mercados internacionales. Tal vulnerabilidad sólo será resuelta cuando Washington deje de recurrir a la deuda con el exterior para mantener sus niveles de consumo, y recobre un crecimiento económico basado en el ahorro interno y la competitividad de sus industrias locales. Para ambos casos, superar esas situaciones puede tardar años; por ello, es posible esperar que el escenario de interdependencia compleja se mantenga en los años por venir. Esas razones que justifican la existencia de los sofisticados mecanismos de diálogo en materia económica y de seguridad desarrollados por los dos gobiernos.

⁵⁷ Keohane y Nye, *op. cit.*, 1977.

Es necesario, además, notar la existencia de una admiración mutua entre los dos países, remontada a siglos atrás. Dicha admiración, sin embargo, no ha sido suficiente para impedir la existencia de grupos políticos interesados en promover la idea de una lucha futura por el poder entre las dos naciones. Los interesados principalmente en percibirse como enemigos mutuos son grupos vinculados con el aparato militar de ambos países, por las implicaciones que ello conlleva para la mejora de su posicionamiento dentro del gobierno. Resaltan también los grupos sociales más perjudicados por la situación de interdependencia e integración entre las dos economías. Éstos buscan recobrar o mantener intactos sus intereses, y recurren por ello a la presión política en el caso de Estados Unidos, y al amparo del sentimiento nacionalista en China. Este tipo de acciones abundan y son exaltadas entre la población en momentos clave para la vida política de los dos países, tales como los ciclos electorales en Estados Unidos y las amenazas de inestabilidad política en la RPC. De igual forma, cabe esperar que temas como la venta de armas estadounidenses a Taiwán, la depreciación del RMB, la liberalización de la cuenta china de capitales y el desequilibrio en el comercio bilateral sigan siendo aprovechados por los medios de comunicación de los dos países, provocando malestar entre la opinión pública y obstaculizando las negociaciones entre las autoridades de los dos países.

Aún queda un largo camino por recorrer para hablar de una verdadera alianza duradera entre los dos países, y en ese lapso pueden suceder muchas cosas que entorpezcan las relaciones y conducir las hasta el borde del colapso. No obstante, lo más importante a destacar es que el transcurso de esta década ha dejado enseñanzas a los gobiernos estadounidense y chino sobre las formas de proceder y tomar decisiones por parte de sus interlocutores, lo que en última instancia ha mejorado también la dinámica de negociación en la relación, y ha servido de base para un entendimiento más profundo de las percepciones y los intereses compartidos.

BIBLIOGRAFÍA

- APPLEYARD, Dennis R. y Alfred Field, Jr., *Economía internacional*, traducción de Gladys Arango, Bogotá, McGraw-Hill, 2003.
- BHATTASALI, Deepak, Li Shantong y William J. Martin (eds.), *China and the WTO: Accession, Policy Reform, and Poverty Reduction Strategies*, Washington, Oxford University Press y el Banco Mundial, 2004.
- BOWLES, Paul y Wang Baotai, “‘Flowers and Criticism’: The Political Economy of the Renminbi Debate”, *Review of International Political Economy*, vol. 13, núm. 2, mayo de 2006.
- CAMPBELL, John, “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”, *Theory and Society*, vol. 27, núm. 3, junio de 1998.
- CHEUNG Yin-wong, Menzie D. Chinn y Eiji Fujii, “Chinas Current Account and Exchange Rate”, en *NBER Working Paper 14673*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2009.
- CHING Cheong y Ching Hung Yee, *Handbook on China's WTO Accession and its Impacts*, Singapur, World Scientific Publishing, 2005.
- CLINTON, Hillary, “Security and Opportunity for the Twenty-first Century”, *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 6, noviembre-diciembre 2007.
- CORNEJO, Romer (coord.), *China. Radiografía de una potencia en ascenso*, México, El Colegio de México, 2008.
- DENG Yong, “Chinese Perceptions of U.S. Power and Strategy”, *Asian Affairs*, vol. 28, núm. 3, otoño de 2001.
- DEVLIN, Robert, Antoni Estevadeordal y Andrés Rodríguez-Clare (eds.), *The Emergence of China. Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard, 2006.
- ECONOMY, Elizabeth C., “The Game Changer: Coping With China's Foreign Policy Revolution”, *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, noviembre-diciembre de 2010.
- FISHMAN, Ted C., *China, S.A.: Cómo la nueva potencia industrial desafía al mundo*, (traducción de Ricardo García Pérez), México, Debolsillo, 2006.
- GAULIER, Guillaume, Françoise Lemoine y Deniz Ünal-Kesenci, “The Emergence of China and its Impact on Asian Trade”, documento de trabajo preparatorio para el informe de Indermit Gill y Homi Kharas (eds.), *An*

- East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington, Banco Mundial, septiembre de 2006.
- HAAS, Peter M., "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46, núm. 1, invierno de 1992.
- HALE, David D. y Lyric Hughes Hale, "Reconsiderar la revaluación. La solución equivocada del desequilibrio comercial entre Estados Unidos y China", *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 2, pp. 148-156.
- HAMAGUCHI, Nobuaki, "Regional Productive Integration in East Asia", ponencia preparada para el *Seminario internacional sobre integración productiva: Caminos para el Mercosur*, Brasilia, diciembre de 2008.
- HAUFBAUER, Gary Clyde y Claire Brunel, "The US Congress and the Chinese Renminbi", en Morris Goldstein y Nicholas Lardy (eds.), *Debating China's Exchange Rate Policy*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2008.
- HUANG Yukon, "Reinterpreting China's Success Through the New Economic Geography", *Carnegie Papers*, núm. 15, noviembre de 2010.
- HUGHES, Neil C., "A Trade War with China", *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 4, julio-agosto de 2005.
- KEOHANE, Robert, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- , y Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Nueva York, Little, Brown and Company, 1977.
- KISSINGER, Henry, *On China*, Nueva York, Penguin Press, 2011.
- LARDY, Nicholas, "Exchange Rate and Monetary Policy in China", *Cato Journal*, vol. 25, núm. 1, invierno de 2005.
- MCCAIN, John, "An Enduring Peace Built on Freedom: Securing America's Future", *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 6, noviembre-diciembre de 2007.
- NAUGHTON, Barry, "The U.S.-China Relationship after WTO", en Ippei Yamazawa y Ken-ichi Imai (eds.), *China Enters WTO: Pursuing Symbiosis with the Global Economy*, Tokio, Institute of Developing Economies JETRO, 2001.
- NYE, Jr., Joseph S., "The Case for Deep Engagement", *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 4, julio-agosto de 1995.
- OBAMA, Barack, "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 4, julio-agosto de 2007.

- PATRICK, Stewart, "Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers", *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, noviembre-diciembre de 2010.
- PAULSON, Jr., Henry M., "A Strategic Economic Engagement: Strengthening U.S.-China Ties", *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 5, septiembre-octubre de 2008.
- POWELL, Colin L., "A Strategy of Partnerships", *Foreign Affairs*, vol. 83, núm. 1, enero-febrero de 2004.
- RICE, Condoleezza, "Rethinking the National Interest: American Realism for a New World", *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 4, julio-agosto de 2008.
- ROMNEY, Mitt, "How I'll Respond to China's Rising Power", *The Wall Street Journal*, 16 de febrero de 2012 [online.wsj.com/article/SB10001424052970204880404577225340763595570.html].
- SEGAL, Gerard, "What about China", *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 5, septiembre-octubre de 1995.
- SHENKAR, Oded, *El Siglo de China: la floreciente Economía de China y su Impacto Global en el Equilibrio de Poder y en los Empleos* (trad. de Jorge Cárdenas), Bogotá, Norma Editores, 2005.
- STIGLITZ, Joseph, "First Japan, Now China is the Culprit", *The Guardian*, 17 de octubre de 2003 [www.theguardian.com/world/2003/oct/15/usa.comment].
- STRANGE, Susan, "Political Economy and International Relations", en Ken Booth y Steve Smith (eds.), *International Relations Theory Today*, Filadelfia, Pennsylvania University Press, 1995.
- TALLARIDA, Alex, "The Shanghai Communiqué", The Richard Nixon Foundation, abril de 2010 [blog.nixonfoundation.org/2010/04/shanghai-communicue/].
- WANG Hongying, "National Image Building and Chinese Foreign Policy", *China: An International Journal*, vol. 1, núm. 1, marzo de 2003.
- WANG Jisi, "China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way", *Foreign Affairs*, vol. 90, núm. 2, marzo-abril de 2011.
- WENDT, Alexander, "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46, núm. 2, primavera de 1992.
- WU Yanjie, "U.S. Financial Crisis in Perspective: Disequilibrium in Both Global Economy and International Monetary System", *China International Studies*, núm. 14, enero-febrero de 2009.

- XU Guangqiu, "Anti-American Nationalism in China: Causes and Formation", en Li Hongshan y Hong Zhaohui (eds.), *Image, Perception, and the Making of U.S.-China Relations*, Oxford, University Press of America, 1998.
- YU, Au Loong, "Chinese Nationalism and the 'New Left'", en *Socialist Outlook*, núm. 10, British section of the Fourth International, verano de 2006 [www.europe-solidaire.org/spip.php?article3234].
- ZOELLICK, Robert B., "A Republican Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 1, enero-febrero de 2000.

China y su entorno geopolítico.
Políticas e instituciones de la integración regional
se terminó de imprimir en diciembre de 2014
en los talleres de Editores e Impresores
Profesionales “EDIMPRO”, S.A. de C.V.,
Tiziano 144, col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.
Portada: Pablo Reyna.
Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.
Cuidó la edición Cynthia Godoy, bajo la supervisión
de la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS DE ASIA Y ÁFRICA

Esta obra colectiva presenta un acercamiento al estudio de las relaciones de China con su entorno geopolítico y tiene como objetivo ofrecer al lector instrumentos analíticos para entender la racionalidad de las interacciones de los actores chinos con sus contrapartes dentro de ese escenario.

Como ejes vectores del estudio, los autores analizan los impulsos motores que permitieron a los actores gubernamentales y no gubernamentales transformar China en una potencia dentro del sistema internacional dominado por los países industriales occidentales; también estudian el espacio geopolítico entendido como un traslape de espacios donde, por siglos, han confluído culturas basadas en el budismo, el confucianismo y el islam; asimismo, examinan las reglas que rigen la configuración del espacio, para destacar no sólo las asimetrías existentes entre los actores sino también las relaciones de correspondencia, más que de dominación vertical, explicativas de la creciente integración multidimensional que va de la economía venal hasta la seguridad convencional y no convencional.

Sobre esa base, los autores proponen una interpretación a contracorriente de la imagen difundida por los medios de comunicación: el papel de la República Popular China, en el mundo y en el entorno regional, no está determinado por el conflicto, sino por una actitud fijada por un institucionalismo propositivo y constructivo.

ISBN: 978-607-462-722-0

