

LA SIMETRÍA EN LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA REPÚBLICA POPULAR CHINA-UNIÓN EUROPEA

MANUEL DE JESÚS ROCHA PINO¹

Universidad Autónoma de Barcelona

Las estrategias de inserción en el sistema internacional de la República Popular China (RPCh) y la Unión Europea (UE) poseen algunas similitudes, aunque también fuertes divergencias. Puede considerarse que tanto China como la UE buscan construir un mundo en que el poder global se reparta de forma equitativa a través de instrumentos como el multilateralismo, aspiraciones que se llevan a cabo a través de mecanismos y políticas contrastantes. China es un país emergente, con problemas propios del Tercer Mundo, que propone integrar una noción de cooperación internacional para el desarrollo a través de la seguridad interna y manteniendo la soberanía nacional como un principio fundamental basada en el “Nuevo Concepto de Seguridad” (NCS) de China. Mientras, la UE es una organización con aspiraciones supranacionales que trata de instrumentar una agenda de gobernanza global basada en valores universales, con el fin de crear un entorno internacional que le pueda garantizar su seguridad y continuar con su proceso de integración.² Esta investigación

Este artículo fue recibido por la dirección de la revista el 30 de julio de 2009 y aceptado para su publicación el 2 de septiembre de 2009.

¹El autor agradece las sugerencias y observaciones de dos dictaminadores anónimos. Este trabajo fue realizado gracias a una beca de estudios de posgrado otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT).

²El NCS fue formulado por especialistas chinos en relaciones internacionales a mediados de la década de 1990 y fue oficializado en 1997. El NCS se basaba en algunas premisas del concepto de la seguridad comprensiva como la creación de intereses compartidos y consensos para la solución de los problemas internacionales con el fin de establecer un sistema internacional de seguridad efectivo. El NCS buscaba crear un discurso que evitara una confrontación directa con Estados Unidos y atraer la mayor cantidad de inversión extranjera directa. Yang Wanming, “On the Concept of Com-

considera que uno de los principales intereses de China en el sistema internacional ha consistido en atraer recursos de la mayor cantidad de actores externos para continuar con su proceso de modernización. Por su parte, la UE ha aspirado a trasladar su propio modelo de gobernanza a la mayor cantidad de actores, tanto grupos regionales como Estados, para garantizar su seguridad. Debe tomarse en cuenta que las políticas europeas para comunicar sus valores no son homogéneas y su formulación en ocasiones puede depender de cada actor en particular, lo cual es determinante en la relación sinoeuropea. Así, la construcción de una agenda de diálogo con cada interlocutor de acuerdo a su contexto se basa en las relaciones de *geometría variable*.

Si bien los dos proyectos son radicalmente distintos, China y la UE han llegado a compartir algunas preferencias y han llegado a desarrollar discursos diplomáticos coincidentes, pensados específicamente para su agenda bilateral, con el fin de establecer puntos de vista compartidos e instrumentar sus mecanismos de cooperación (aunque en ocasiones estos discursos se construyan de manera artificial). Hasta el momento, esta dinámica ha funcionado para que ambos actores desarrollen una relación bilateral que privilegia el establecimiento de coincidencias en los objetivos de ambos proyectos, aunque tiene como sustento principal la voluntad política y el estímulo que otorga la interdependencia económica alcanzada hasta el momento.³ La tendencia retórica para construir una relación edificada aparentemente sobre la igualdad, los consensos y las similitudes sobre ciertos temas ha caracterizado al desarrollo de la asociación estratégica China-Unión Europea desde que fue planteada inicialmente en 1998, y ha continuado tras su formalización en 2003.

prehensive Security”, Chinese Institute of International Studies, 18 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.ciiis.org.cn/item/2005-08-05/51092.html>

³Robert Keohane define la interdependencia, en tanto una relación de poder entre los actores, como una “...dependencia mutua”, es decir una relación en la que los participantes se ven afectados de manera cada vez mas costosa por las acciones de otros”. Robert Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 63.

Durante la presente década, la RPCh ha observado cómo sus intereses se han extendido más allá de sus proyectos internos de modernización y tienden a incrementarse en diversas regiones del mundo, por lo que deben ser acomodados frente a los intereses de otras potencias para evitar conflictos; al mismo tiempo, la RPCh construye un discurso político conciliatorio. Por su parte, la UE ha tenido que adoptar fragmentos de su desarrollo institucional, en particular de su acción exterior, al proceso de cambio histórico que supone el desarrollo de las nuevas economías emergentes, con las que profundiza en sus relaciones comerciales y en los diálogos políticos bilaterales; paulatinamente, la UE ha modificado sus prioridades reconociendo una mayor importancia a su relación con ciertos actores estatales al establecer *asociaciones estratégicas* con algunos de ellos (Brasil, China, India, Rusia, México, Sudáfrica, entre otros).

Lo novedoso de estos acuerdos de asociación estratégica, establecidos de manera bilateral por la UE, es que otorgan una condición de igualdad a sus interlocutores estatales a fin de construir una relación simétrica: un cambio significativo en comparación a las aspiraciones europeas centradas en mantener vínculos con otros grupos regionales, con el objetivo de transmitir sus preferencias normativas, y en cuyos acuerdos pueden presentarse los principios de condicionalidad, como en los casos de los diálogos euroafricanos y eurolatinoamericanos (de naturaleza asimétrica).

La investigación describirá el proceso político a través del cual la UE ha tratado de construir una relación simétrica con algunos países ubicados en Asia del Este, particularmente con la RPCh, no obstante la cantidad de asimetrías estructurales existentes entre los países que conforman esa región de Asia y los miembros que integran a la UE, es decir, las características económicas, políticas e históricas que los diferencian. En el trabajo se considera que en la fase histórica actual de las relaciones entre Asia y Europa, se ha conformado una interrelación particular, incluso *sui generis*, entre los factores estructuralmente asimétricos y la voluntad política compartida, mostrada por los actores, para construir una relación euroasiática en términos simétricos (al menos en el discurso): ambas variables han sido de

suma importancia en el desarrollo de esta relación y es de suponerse que seguirán siéndolo a largo plazo.

Para Keohane, un análisis político de la interdependencia entre dos actores puede realizarse “si pensamos que las asimetrías son fuentes de poder”.⁴ Igualmente, las asimetrías en una relación interdependiente, con mucha probabilidad otorgarán a los actores una mayor capacidad para influir en otros, mientras que los actores con menor dependencia podrían usar la relación de poder a su favor en diferentes negociaciones. Por su parte, de forma ideal, la simetría puede considerarse una “dependencia pura”, pero su aparición resulta algo raro: “la mayoría de los casos yace entre esos dos extremos. Y allí es donde reside el centro del proceso político de negociación de la interdependencia”.⁵

En contraste con la asociación estratégica sinoeuropea, debe señalarse la existencia de “asociaciones” establecidas en diálogos plenamente asimétricos, como en ciertos esquemas de cooperación Norte-Sur. La utilización del término “asociación” en tales casos, tiene la intención de parecer algo “inocuo”, cuando en realidad puede funcionar como una especie de “caballo de Troya terminológico”, al servicio del actor con mayor poder: “al aparentar ser benigno, inclusivo, abierto, incluyente y armonioso, la *asociación* posee intrínsecamente otras interpretaciones de la realidad, opciones y preferencias no explícitas”.⁶

A continuación se realizará una descripción de las directivas políticas que la UE ha formulado a partir de 1994, para constituir una relación políticamente simétrica con Asia del Este. Posteriormente se analizarán las particularidades de la relación que China y la UE han desarrollado en condiciones de igualdad o políticamente simétricas, a través del mecanismo diplomático conocido como “asociación estratégica”. Se abordarán los orígenes, alcances y límites de dicho vínculo organizacional.

⁴ *Idem.*, p. 64.

⁵ Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown and Company, 1989, pp. 10-11.

⁶ Alan Fowler, “Introduction, beyond partnership: Getting real about NGO relationships in the aid system”, *IDS Bulletin*, vol. 31, núm. 3, 2000, p. 7.

Las relaciones políticas entre la Comunidad Europea y Asia del Este durante la posguerra fría: la *Nueva Estrategia para Asia*

Al inicio de la Guerra Fría, las relaciones de los países europeos con Asia estuvieron determinadas por los vínculos coloniales que los primeros mantenían con aquella región y por la contención contra la expansión del comunismo. La mayoría de las colonias europeas en Asia se independizaron durante los años cincuenta y sesenta, dando origen a un proceso de formación nacional en los nuevos países, de acuerdo a su contexto poscolonial, al mismo tiempo que algunos de ellos sirvieron como campos de batalla de la confrontación bipolar. Durante los primeros años tras el proceso de descolonización, los nuevos países asiáticos no fueron considerados como un mercado atractivo para la Comunidad Económica Europea (CEE), sino que permanecieron en la categoría de receptores de ayuda europea para el Tercer Mundo; el papel hegemónico en la región fue delegado a Estados Unidos y su lucha contra la difusión del comunismo.

Por su parte, durante el siglo XIX y parte del XX en China no se estableció un dominio directo ejercido por una sola potencia, sino que el poder colonial fue profesado por una variedad de países en algunas zonas específicas, como los Puertos de Tratado (Alemania, Inglaterra, Francia, Italia y Rusia además de Estados Unidos y Japón): “Las naciones occidentales pensaban que estaban unidas como un poder colonial y que habían asegurado una posición privilegiada para sus nacionales a través de los ‘tratados desiguales’”.⁷

Posteriormente, al inicio de la Guerra Fría, la República Popular percibió al Mercado Común como un arma económica de la OTAN pero a mediados de los años sesenta, el maoísmo interpretó los esfuerzos francoalemanes por integrar el Mercado Común como un intento por “sacudirse” la influencia angloamericana: “En 1964, Europa Occidental era formalmente vista como parte de una “zona intermedia” con países como Francia,

⁷ Wolfgang Franke, *China and the West. The Cultural Encounter, 13th to 20th Centuries*, Nueva York, Harper, 1967, pp. 124-125.

que en algunas circunstancias resistirían una relación de dependencia profunda con Estados Unidos”. La creación de la Comunidad Europea en 1967 fue interpretada como un paso en ese sentido e incentivó el interés chino para aproximarse a Europa, la cual podría llegar servir adicionalmente como una especie de balance en contra de la URSS. Estas consideraciones geopolíticas motivaron los acercamientos de China hacia Europa hasta los años ochenta.⁸

Hasta el periodo previo al fin de la Guerra Fría, la CEE siguió manteniendo un perfil bajo en el desarrollo de las relaciones políticas euroasiáticas, en parte por la distancia geopolítica (la decadencia estructural del poder europeo) y por la preponderancia estadounidense. Hasta los años noventa, los Estados miembros de la CEE mantuvieron una política específica para cada uno de los países de Asia, de acuerdo a los lazos históricos que mantenían individualmente y de forma independiente a alguna directiva de la organización; la Comisión Europea se limitó a implantar delegaciones en países como Japón en 1974, Tailandia en 1978 o China e Indonesia en 1988: “La principal razón por la cual la Comunidad Europea había carecido de una estrategia común para Asia durante ese tiempo era que la situación de la economía y de la política internacional no parecían haber requerido de una”.⁹ Sin embargo, el crecimiento de las economías emergentes de Asia a finales de los años ochenta, el incipiente proceso de interdependencia que comenzaba a producirse entre las economías asiáticas y europeas, así como el fin de la Guerra Fría instauraron el escenario para un cambio en la concepción de Europa sobre sus relaciones con Asia, algo que puede resumirse en la articulación de una nueva estructura de relaciones políticas establecidas de forma simétrica o con base en una relación de igualdad.

A partir de la creación de la Unión Europea en 1992, se conformaron las estructuras políticas necesarias para instru-

⁸ David Scott, “China-EU convergence 1957-2003: Towards a “strategic partnership”, *Asia Europe Journal*, vol. 5, 2007, pp. 218-220.

⁹ European Background Study, *ASEM in its Ten Year Looking Back, Looking Forward. An Evaluation of ASEM in its First Decade and an Exploration of its Future Possibilities*, Helsinki, University of Helsinki, Network for European Studies, 2006, p. 17.

mentar un plan comunitario de relaciones diplomáticas con Asia y en 1994, se instituyó el primer conjunto de directivas políticas para Asia, de manera oficial, mediante un comunicado redactado por la Comisión Europea denominado *Nueva Estrategia para Asia* [*New Asia Strategy*, NAS]: “la política asiática se construyó sobre los desarrollos internos asociados con la profundización de la integración europea”.¹⁰ A través de la NAS, se reconoció la creciente importancia política y económica de los países asiáticos y sus economías emergentes, así como el impacto del crecimiento asiático en las funciones que la UE buscaba desarrollar:

...la Unión Europea debería desarrollar sus diálogos políticos con Asia y de manera creciente debería relacionar a Asia en el tratamiento de los asuntos internacionales, trabajando hacia una asociación entre iguales, capaz de tener un papel constructivo y estabilizador en el mundo.¹¹

El documento de la NAS afirmaba que la nueva importancia política de Asia debería ser apreciada como “una oportunidad y no como una amenaza” para Europa, una consideración que incluía a la RPCh; la Comisión Europea razonó que, dadas las tendencias de crecimiento a largo plazo, las economías más prósperas del mundo se encontrarían en Asia, por lo tanto: “el desarrollo de China en el camino de convertirse en una potencia económica y militar motivó a la UE y a sus Estados miembros a impulsar también una estrategia específica para China”.¹²

¹⁰ Gareth Richards y Colin Kirkpatrick, “Reorienting interregional cooperation in the global political economy: Europe’s East Asian policy”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, núm. 4, 1999, p. 701.

¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Towards a New Asia Strategy*, COM (94), 314 final, Bruselas, 1994, pp. 2-3.

La Comisión Europea es la rama ejecutiva de la UE y funciona de forma independiente a los gobiernos nacionales. Sus funciones básicas consisten en representar y defender los intereses de la UE en el mundo (ante foros internacionales y terceros países), presentar iniciativas de ley en el Parlamento Europeo y en el Consejo, gestionar y aplicar las políticas de la UE y el presupuesto y hacer cumplir la legislación (junto al Tribunal de Justicia).

¹² Franco Algieri, “The coherence dilemma of EU external relations: The European Asian policy”, *Journal of the Asia Pacific Economy*, vol. 4, núm. 1, 1999, p. 87.

La *Nueva Estrategia para Asia* consideró a la RPCh como uno de los países clave en el proceso de emergencia de Asia, por ello la NAS y sus principios pueden considerarse como los modeladores de la política que ha desarrollado la UE hacia China.¹³ En el contenido de la NAS, la Comisión recomendó a los miembros de la UE establecer diálogos políticos en calidad de igualdad con aquellos países asiáticos que pudieran realizar una contribución real al mantenimiento de la paz y la estabilidad.¹⁴

El carácter de igualdad concedido a los países de Asia es el rasgo más relevante de la NAS, puesto que instauró una *relación simétrica* en las relaciones de la UE con un conjunto de países en vías de desarrollo, como no se había presentado en otros vínculos interregionales de Europa (con los países de África, el Caribe y el Pacífico o ACP). A partir de la oficialización de la NAS, las relaciones simétricas han podido considerarse un elemento estructural distintivo de las relaciones entre Asia y Europa, lo cual que ha intervenido recurrentemente en la naturaleza normativa de la UE y sus proyectos hacia los países asiáticos:

La estrategia de la UE se basó en una apreciación de las características culturales, económicas, sociales y políticas de cada país o región [...] La nueva estrategia enfatizó las nuevas relaciones como lazos entre iguales en contraste con las viejas relaciones de donador de ayuda que Europa había mantenido con muchos países asiáticos.¹⁵

¹³ Comisión de las Comunidades Europeas, 1994, *op. cit.*, p. 8.

¹⁴ "La UE debería, en lo particular, desarrollar sus diálogos políticos con aquellos países en Asia que estén preparados y sean receptivos para realizar una contribución significativa al mantenimiento de la paz y la estabilidad..." *Idem.*, p. 10.

¹⁵ European Background Study, *op. cit.*, 2006, p. 19.

Desde la instrumentación de la NAS, los objetivos y principios de la cooperación europea respecto a Asia han podido resumirse en seis aspectos: contribuir a la paz y la estabilidad (en la cooperación para el control de armas, la no proliferación, de armas nucleares o el combate al crimen organizado); fortalecer el comercio mutuo y los flujos de inversión; promover el desarrollo de las regiones menos prósperas contribuir a la protección de los derechos humanos y a la difusión de la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho; construir asociaciones y alianzas globales; fortalecer el conocimiento de Europa en Asia. Radhia Oudjani, "EU-Asia relations", en Dieter Mahncke *et al.* (ed.), *European Foreign Policy. From Rethoric to Reality?* Bruselas, Peter Lang, 2006, p. 346.

Relaciones simétricas y asimétricas en el sistema internacional: el caso de las relaciones euroasiáticas

Para establecer una descripción del desarrollo simétrico de las relaciones euroasiáticas es necesario aplicar un marco conceptual que establezca una generalización ideal sobre las negociaciones entre actores internacionales en condiciones simétricas o asimétricas. Teóricamente las relaciones simétricas tienden a ser más estables que las asimétricas, sin embargo, debe resaltarse que la valoración del desempeño de ambos tipos de relaciones no puede realizarse en términos binarios; no siempre las relaciones simétricas son “mejores” o “peores” que las asimétricas: una relación simétrica es una condición necesaria pero no suficiente para un proceso de negociación exitoso. Desde el punto de vista de la simetría o asimetría de los vínculos internacionales se presenta la condición de que los actores, si bien tienden a ser desiguales (entre la diversidad de Estados y sus recursos), también resultan ser sujetos en igualdad ante el derecho internacional o las normas que se han comprometido a seguir, siempre y cuando muestren la voluntad política de aceptarlas. Un ejemplo de lo anterior ocurre entre los miembros de una organización o en el ámbito del derecho comercial internacional.

Con fines metodológicos, Frank R. Pfetsch y Alice Landau identifican cuatro categorías que idealmente definen a una relación de negociación internacional como simétrica o asimétrica, usando variables como las relaciones de poder entre los actores, los recursos involucrados y la voluntad política que invierten para establecer los términos de la relación de poder:

- Categoría A: Las negociaciones realizadas en una relación de poder simétrica, como las conversaciones para la reducción de armas entre la entonces URSS y Estados Unidos en los años ochenta.
- Categoría B: Un caso excepcional que corresponde a las negociaciones de poder simétricas pero con beneficios desiguales para los involucrados.
- Categoría C: Las negociaciones realizadas en el contexto de una relación asimétrica en términos de poder estructu-

ral que ha sido transformada por los actores en resultados simétricos en términos de utilidad. Un ejemplo han sido las negociaciones entre la UE y algunos países admitidos en su proceso de ampliación.¹⁶

En la investigación se considera que en esta misma categoría puede situarse a la relación euroasiática articulada en el contexto de la NAS, en tanto que es una relación estructuralmente asimétrica que se ha construido en términos simétricos, para incentivar los vínculos económicos y los diálogos políticos, a través de la voluntad política de los participantes; la condición simétrica se refleja en la ausencia de los principios de condicionalidad que efectivamente se presentan en la negociación de otros vínculos comerciales y de cooperación de la UE, como en el caso de la llamada “cláusula democrática” contenida en el Acuerdo de Cooperación, Asociación Económica y Coordinación Política México-Unión Europea establecido en 1997.

De la misma forma, un ejemplo en el que puede observarse una voluntad política por establecer una relación simétrica en un plano bilateral es la relación China-UE, en la que se observan numerosas asimetrías derivadas de las trayectorias históricas, las estructuras económicas y los sistemas políticos internos que poseen ambos actores; es decir, una gran cantidad de asimetrías estructurales sobre los factores que pudieran crear una relación basada en una complementariedad real: “ambas partes resultan ser mucho más diferentes que similares (asimétricas), pero los “entendimientos mutuos” entre las dos, y la cooperación tangible en los temas bilaterales y globales justificaron los términos (simétricos), a pesar de las diferencias...”¹⁷ Puede considerarse que el establecimiento de relaciones simétricas en el espacio euroasiático, y particularmente en la relación sinoeuropea, ha sido un proyecto político instrumentado desde una posición de poder consensuada y mediante acuerdos voluntarios.

¹⁶ Frank R. Pfetsch y Alice Landau, “Symmetry and asymmetry in international negotiations”, *International Negotiation*, vol. 5, 2000, pp. 22-23.

¹⁷ David Shambaugh, “China Eyes Europe in the World: Real Convergence or Cognitive Dissonance?”, en David Shambaugh, Eberhard Sandschneider y Zhou Hong (ed.), *China-Europe Relations. Perceptions, Policies and Prospects*, Londres, Routledge, 2008, p. 135.

- o Categoría D: Negociaciones realizadas entre poderes asimétricos con un beneficio desigual compartido entre los actores.

Igualmente Pfetsch y Landau identifican de manera ideal tres dimensiones de poder para determinar el carácter simétrico o asimétrico de una negociación internacional:

- a) Poder coercitivo: radica en los recursos físicos o materiales del actor y se manifiesta bajo la forma de amenazas, sanciones, presión o en su empleo directo.
- b) Poder estructural: “radica en la distribución de los potenciales económicos entre las colectividades o las personas. Tanto las relaciones simétricas como las asimétricas dependen en la igual o desigual distribución de los recursos y capacidades económicas”.¹⁸
- c) Poder consensual: “idealmente describe relaciones más o menos simétricas entre los socios negociadores en tanto se basen en acuerdos voluntarios y consensos entre los negociadores. Esto significa que tal base de poder son las deliberaciones, el poder, los discursos, el carisma, la autoridad, pero también el populismo, la atracción y la demagogia”.¹⁹

Como se observará en la trayectoria de la negociación para concretar la asociación estratégica sinoeuropea, se ha privilegiado el diálogo en ciertas áreas de interés común, susceptibles de ser acordadas de manera voluntaria y consensuada (es decir, en términos simétricos) como la cooperación en educación, la ciencia y tecnología, el reconocimiento del multilateralismo y el no uso de la fuerza para la resolución de los conflictos internacionales —la primacía del *poder blando*— o ciertas cuestiones de tipo económico y comercial. Lo anterior es expresión de que los actores han tenido que desarrollar una relación de igualdad, a pesar de las asimetrías estructurales, para llevar a cabo el proceso de negociación y ello se ha reflejado en los resultados finales.

¹⁸ Frank R. Pfetsch y Alice Landau, *op. cit.*, p. 31.

¹⁹ *Idem.*

Las particularidades de una relación simétrica: el Encuentro Asia Europa (ASEM)

Durante las postrimerías de la Guerra Fría se comenzó a articular el proyecto para constituir una comunidad de cooperación económica en la región de Asia Pacífico con la aspiración de establecer uno de los principales centros comerciales y económicos del mundo. La creación del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) en 1989 fue uno de los primeros pasos para este proceso de integración económica —aunque no política— contribuyendo así, de manera más o menos clara, a la constitución de tres centros de poder mundial que deberían reconocerse mutuamente tras la finalización del sistema bipolar: América del Norte, Europa (representada por la CEE/UE) y Asia. Estos centros tendrían que establecer relaciones entre sí, componiendo un triángulo o “triada” de relaciones que pueden ser denominadas como “interregionales”.

Los vértices de la triada interregional destacarán por encima de otros vínculos interregionales, creados en la lógica Norte-Sur o Sur-Sur, y se van a conformar institucionalmente de la siguiente forma: la CEE/UE y Estados Unidos continuarían con su relación transatlántica a través de la OTAN y la posterior Nueva Agenda Transatlántica creada en 1995, en la que involucraron temas económicos; Estados Unidos y varios países de la cuenca asiática y americana del Océano Pacífico constituirían un mecanismo informal mediante el proceso económico APEC, constituido como un proceso de negociación para el establecimiento de una zona de libre comercio a largo plazo a partir de 1994; finalmente, la UE y los miembros de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ASEAN, por sus siglas en inglés) además de China, Corea del Sur y Japón (el futuro Grupo ASEAN + 3, creado en 1997) constituirían el Encuentro Asia Europa [*Asia Europe Meeting*, ASEM] en 1996.²⁰

La conformación de la triada interregional motivó un creciente interés europeo en Asia debido a que la creación de APEC

²⁰Heiner Hänggi, “Interregionalism as a multifaceted phenomenon: In search of typology”, en Heiner Hänggi, Ralf Raloff y Jürgen Rüländ (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge, 2006, pp. 54-55.

despertaba el temor de que una excesiva hegemonía de Estados Unidos en las relaciones transpacíficas llegara a erigir realmente un nuevo centro de la economía mundial del que Europa podría quedar marginada. Además, desde el punto de vista europeo, de los tres vértices constituidos, era la parte asiática la que presentaba mayores riesgos para la estabilidad internacional. La prosperidad asiática, producto del crecimiento económico alcanzado desde los años ochenta, corría el riesgo de convertirse en un factor de inestabilidad debido al creciente consumo de armas en Asia del Este, lo cual coincidía con el intensificado crecimiento de China; para Europa, el crecimiento económico y la competitividad provocaban un aumento en las “tensiones intrarregionales” en Asia:

...el crecimiento económico también hace posible el incremento del presupuesto militar: un número de países, especialmente en el Sureste de Asia, se ha mostrado activo en desarrollar sus capacidades, especialmente en el campo naval; a pesar del efecto del crecimiento económico, permanecen un conjunto de serios conflictos regionales (Spratlys, Cachemira).²¹

Debido a su naturaleza simétrica, las relaciones euroasiáticas se han desarrollado dentro de las pautas de comportamiento mediante las cuales puede reconocerse a la UE como un “poder civil”, en tanto que ha articulado una estructura de relaciones que evaden la imposición coercitiva de las normas que orientan el comportamiento de las partes involucradas, bajo el riesgo de fracturar la relación en caso de recurrir a algún tipo de imposición. El diálogo interregional producto de esta relación simétrica es el Encuentro Asia Europa, un diálogo político y económico, en cuyo seno la UE no ha buscado imponer normas o prácticas a la contraparte asiática; para constituir al ASEM la parte europea tuvo que reconocer tácitamente que no existía un solo modelo de gobernanza.²²

²¹ Comisión de las Comunidades Europeas, *op. cit.*, 1994, p. 9.

²² Durante la cumbre ASEM 7 realizada en Beijing en octubre de 2008, el Encuentro Asia Europa se conformó por 43 países miembros, además de la Comisión Europea y la Secretaría General del ASEAN, que cuentan con representación propia. Por la parte europea se encontraban los 27 miembros de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Finlandia,

El proceso del ASEM resulta ser un híbrido en la tipología de los diálogos interregionales pues agrupa a Estados, representados individualmente, y a dos organizaciones como la UE, representada por la Comisión Europea, así como a la representación de la Secretaría General de la ASEAN: “En el caso de ASEM existe una aproximación pragmática basada en el poder civil constituyendo un diálogo razonablemente simétrico entre “iguales” combinado con un cauto énfasis en las normas y la buena gobernanza”.²³

Sin embargo, la naturaleza simétrica de la relación euroasiática puede presentar un obstáculo para el funcionamiento institucional de la acción exterior y los principios guías de consistencia y coherencia contenidos en el derecho comunitario debido a que, legalmente, la UE no puede relacionarse con regímenes dictatoriales o antidemocráticos: como un ejemplo, el principio de simetría ha demandado cierta flexibilidad política e institucional para involucrar a la UE y Myanmar en el ASEM, especialmente a partir de la cumbre ASEM 5 realizada en Hanoi en 2004.²⁴ En este caso, las denuncias europeas sobre las

Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia. Por la parte asiática se encontraban los miembros del Grupo ANSEA 3: China, Corea del Sur, Japón, Camboya, Brunei, Filipinas, Indonesia, Laos, Myanmar, la Federación de Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam además de India, Mongolia y Pakistán.

La cumbre ASEM 8 que se realizará en Bruselas en 2010 tiene contemplado incluir a Australia y la Federación Rusa como nuevos miembros del foro.

²³Björn Hettne y Frederick Söderbaum, “Civilian power or soft imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, 2005, p. 550.

Björn Hettne y Frederick Söderbaum distinguen idealmente entre los conceptos de *poder civil* e *imperialismo blando* en tanto dos modalidades diferenciadas a través de las cuales la UE puede instrumentar sus políticas de transmisión de normas en el sistema internacional: “La diferencia entre el poder civil y el imperialismo blando yace en la importancia total de valores y normas en las negociaciones que son llevadas a cabo de manera simétrica, mediante diálogos o, en su defecto, mediante la imposición”. *Idem.*, p. 538.

²⁴Para Simon Nutall, el principio de consistencia puede afectar a los procesos institucionales en la UE en los sentidos horizontal, institucional o vertical: a) La consistencia horizontal se establece entre las diferentes políticas instrumentadas por la UE; b) La consistencia institucional se establece entre las instituciones de la Unión y sus competencias: entre los diferentes aparatos burocráticos, entre los niveles intergubernamental y comunitario y en el campo de las relaciones exteriores; c) La consistencia vertical se establece entre a UE y las políticas nacionales. Simon Nutall, “Coherence and

violaciones a los derechos humanos por la dictadura de Myanmar despertaron críticas por parte de los miembros de la ASEAN, quienes demandaron una definición universal sobre el concepto de los derechos humanos así como la necesidad de una mayor flexibilidad por parte de las instituciones europeas en su oposición a la presencia de las autoridades de Myanmar en el foro: la ASEAN anunció previamente a la cumbre de Hanoi que un rechazo europeo a la presencia de los representantes de la dictadura militar provocaría la no inclusión en ASEM de los 10 nuevos miembros de la UE admitidos en el proceso de ampliación de 2004. Finalmente, la parte europea aceptó la presencia de la representación de las autoridades de Myanmar en ASEM, aunque con la condición de que debería tener un perfil muy bajo.²⁵

Con el fin de continuar con el proceso del ASEM, podría presentarse una movilización de nuevos instrumentos suplementarios, pensados específicamente para las relaciones políticas entre la UE y algún país asiático en particular, siguiendo la lógica de las relaciones de geometría variable, aunque ello puede presentar nuevos riesgos para el mantenimiento de la consistencia institucional de la UE: “...*a fortiori* con los socios asiáticos de la Unión cuyas tradiciones legales difieren de la concepción positivista occidental”.²⁶

La búsqueda de una aproximación europea hacia la RPCh, en el contexto de la NAS y la creación del ASEM surgió desde el periodo 1994-1995 y se incrementó como consecuencia de la cri-

consistency”, en Christopher Hill y Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 97. El desarrollo de las relaciones euroasiáticas pertenece al nivel de la consistencia institucional.

Para Franco Algieri, “la consistencia en derecho es la ausencia de contradicciones, por otro lado la coherencia se refiere a las conexiones positivas”. Ambos aspectos se encuentran interrelacionados en tanto que “la consistencia puede ser una condición insuficiente para la coherencia [...] La coherencia interna se refiere al mantenimiento de lo económico y a la cohesión social. La coherencia externa se refiere a las relaciones con terceros países”. Franco Algieri, *op. cit.*, p. 82.

²⁵ Magnus Petersson, “Myanmar in EU-ASEAN relations”, *Asia Europe Journal*, vol. 4, núm. 4, 2006, pp. 575-576.

²⁶ Antoine Sautenet, “The current status and prospects of the ‘strategic partnership’ between the EU and China: Towards the conclusion of a partnership and cooperation agreement”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 6, 2007, p. 706.

sis económica y financiera del Sureste de Asia del año 1997, puesto que la fortaleza de la economía china y el papel positivo que asumió para menguar sus efectos (no devaluando el yuan) sirvieron como un foco de estabilidad. El año 1998 fue significativo en el desarrollo de las relaciones sinoeuropeas, pues a partir de entonces la RPCh comenzó a asumir, progresivamente, una posición central en el vínculo euroasiático, tornándose actualmente en el principal socio comercial asiático para Europa: “símbolo de esta evolución fue el importante papel interpretado por la “China reformista” y el Primer Ministro Zhu Rongji durante la cumbre ASEM de 1998”.²⁷

La asociación estratégica China-Unión Europea

El comunicado de 1995: una política a largo plazo

El primer comunicado oficial formulado por la Comisión Europea sobre China, en el contexto de la NAS, fue dado a conocer en 1995 y tuvo como objetivo encausar una sistematización institucional del diálogo político que la UE y la RPCh habían iniciado desde junio de 1994.²⁸ La Comunicación de 1995 fue denominada *A Long Term Policy for China-Europe Relations* y su texto sirvió para valorizar el proceso de reformas de China como un “sostenido y dramático cambio interno en lo económico y lo social”, al mismo tiempo que la RPCh se integraba paulatinamente en el “sistema económico y de seguridad mundial”, dadas las relaciones de interdependencia resultantes

²⁷ Valerie Niquet, “The China policy of the European Union”, en K. Santhanam y Srikanth Kondapalli (eds.), *Asian Security and China 2000-2010*, Nueva Delhi, Shipra Publications/IDSA, 2004, p. 441.

²⁸ El diálogo China-UE inició por medio de un intercambio de cartas en junio de 1994 y prevé acuerdos a nivel ministerial al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Otras reuniones en el marco del diálogo se preveían “...entre los embajadores de los países de la Unión con Pekín y el Ministro chino de Asuntos Exteriores, así como entre el Presidente del Consejo de la UE y el Embajador chino en la capital del país que ostente la Presidencia (*del Consejo*). Un diálogo a nivel de expertos está previsto en relación con los grupos Derechos Humanos y Asia-Oceanía”. Enrique González Sánchez, “El diálogo político de la Unión Europea con países terceros”, *Revista de derecho comunitario europeo*, vol. 1, núm. 1, 1997, p. 86.

del fin del sistema bipolar.²⁹ El comunicado de 1995 contiene el reconocimiento europeo de los intentos de China por incorporarse a las estructuras multilaterales del sistema internacional realizados durante los años ochenta y noventa, principalmente en organizaciones que sirvieran como guía de la apertura económica de la RPCh, como el ingreso al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial o al proceso APEC.³⁰ Al mismo tiempo, esta Comunicación sirvió para simbolizar la resignificación de las relaciones de la UE con China “en el espíritu de la *Nueva Estrategia para Asia*” con el fin de desarrollar “una relación a largo plazo con China que refleje la influencia regional, económica y política de China. Las relaciones europeas con China deben ser una piedra angular de las relaciones exteriores de Europa. Tanto en Asia como globalmente”.³¹

El comunicado de 1995 estableció de manera formal la doble dimensión que ha articulado a las relaciones entre China y Europa, es decir, la correspondiente a las relaciones intergubernamentales entre China y los países miembros de la UE, que deben tratarse separadamente, y la relación entre China y la organización supranacional europea.³² Ésta es una particularidad a la que China ha tenido que adaptarse, aunque en ocasiones vea frustrados sus intereses en ciertos temas de la agenda, como en el caso del diálogo para el levantamiento del embargo de armas del Mercado Común en contra de China, vigente desde 1989. En este diálogo ha prevalecido la opinión renuente al levantamiento del embargo por parte del Parlamento Europeo y ciertos países miembros como el Reino Unido, los países escandinavos, además de algunos miembros incorporados a la UE en el proceso de ampliación de 2004 (además de la oposición de Estados Unidos), frente a la posición más o menos receptiva al levantamiento gradual del embargo por parte de los gobiernos de Francia y Alemania y el apoyo de la Comisión Eu-

²⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *A Long Term Policy for China-Europe Relations*, Bruselas, COM (95), 279 final, 1995, p. 3.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² Liu Fei, “Intergovernmentalism and China-EU relations”, en Devid Kerr y Liu Fei (eds.), *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 121.

ropea al respecto. Finalmente, el proceso de cambio de gobierno en Alemania de Gerhard Schroeder, sucedido por Angela Merkel en 2005, interrumpió definitivamente el último gran intento de diálogo alrededor del levantamiento del embargo.³³

Es conocido que los debates al interior del proceso de integración, que cubren aspectos como la europeización y el regionalismo y las tensiones entre las exigencias soberanas de sus miembros han provocado que la voz de la UE en el sistema internacional se presente de una manera poco unificada en lo real. Como reflejo de lo anterior, las políticas de la UE hacia China han tendido a formularse de manera ambigua y dependen de contextos determinados, particularmente en el caso de otorgar a la opinión de ciertos miembros como Francia o Alemania un peso mayor en comparación a la UE en su conjunto. Para Liu Fei, esta condición produce que las políticas chinas hacia Europa también se formulen dependiendo de ciertos aspectos coyunturales y atendiendo a los Estados nacionales o a la UE de manera pragmática:

En tanto que Europa permanezca diversa y compleja, al responder a los procesos de integración y europeización, China ha de continuar con su objetivo de desarrollar relaciones bilaterales con los Estados miembros de la UE, lo cual significa que China debe adoptar diferentes métodos para solucionar temas y problemas específicos.³⁴

El comunicado de 1995 debe considerarse un antecedente de las negociaciones para concretar una asociación estratégica, en tanto que es un documento jurídicamente informal que no sustituyó al acuerdo comercial sinoeuropeo concretado desde 1985, de naturaleza formal y que sigue siendo el tratado rector de las relaciones económicas bilaterales hasta el momento. El comunicado de 1995 resultó ser un reconocimiento político sobre la importancia que adquiriría la RPCh en el sistema internacional y el contexto de la apertura económica, instrumentando

³³ Otro factor que alimentó los argumentos para el mantenimiento del embargo fue la Ley Antisecesión, aprobada por la Asamblea Nacional Popular de la RPCh en marzo de 2005, con una clara connotación en contra de las actividades independentistas del gobierno de Chen Shui-bian en Taiwan. Con la Ley Anticesión, China elevaba a un rango legal el derecho a declarar la guerra a Taiwan en caso de que la isla declarara su independencia *de jure*.

³⁴ Liu Fei, *op. cit.*, p. 126.

un programa de actuación de la UE en el contexto de la NAS.³⁵ Paralelamente a un incremento de la agenda de cooperación bilateral y de la presencia económica europea en la RPCh, la UE buscaba influir en el proceso de reforma chino de acuerdo a su carácter como poder normativo, evitando señalar algo parecido a los principios de condicionalidad. Los temas propuestos en materia de cooperación serían asuntos en los que China quedaría involucrada en un diálogo de forma preferentemente pragmática y con conocimiento de que la RPCh también se mostraría interesada en participar en temas tales como la inmigración, el comercio, la inversión europea directa, el apoyo europeo a la candidatura de China para pertenecer a la OMC, el desarrollo tecnológico y científico, el crecimiento poblacional, el combate a la pobreza, el control de enfermedades y la lucha contra el crimen organizado, así como la estabilidad económica global y la competitividad.

Asimismo, el comunicado de 1995 trató de anticiparse al proceso de retrocesión de Hong Kong que se llevaría a cabo en 1997, y de Macao llevado a cabo en 1999, señalando que la UE se encontraba dispuesta a colaborar con el gobierno chino bajo los términos de los acuerdos sobre autonomía, establecidos para ambas regiones, y el respeto de China al sistema de libre comercio con el esquema de “un país, dos sistemas”, ideado por Deng Xiaoping. Además del apoyo al proceso de retrocesión, la colaboración de China sería recompensada por la UE en temas de cooperación que resultaban fundamentales para el proceso de modernización chino, como la asistencia técnica en materia de gestión empresarial y el desarrollo de un programa de cooperación conjunto en el campo jurídico.³⁶ En enero de 1996, se llevó a cabo el primer Diálogo China-UE sobre Derechos Humanos, y en marzo de ese año se dio cita la primera cumbre del ASEM. Con ello, las relaciones sinoeuropeas alcanzaban una nueva dimensión, desarrollándose ahora en un proceso de diálogo multilateral e interregional específico entre Asia y Europa.

³⁵ Véase *Agreement on Trade and Economic Cooperation between the European Economic Community and the People's Republic of China*, Bruselas, 1985.

³⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, *op. cit.*, p. 8.

Teniendo como antecedente el comunicado de 1995, se puede observar que los proyectos políticos contenidos en los comunicados europeos y de la RPCh, formulados durante las aproximaciones para concretar una asociación estratégica, han edificado un discurso de aproximación diplomática que, si bien puede modificarse con el tiempo, ha mantenido a la simetría política como una aspiración permanente. Por ello, la asociación va a generar un discurso de aproximación compartido que aborda la existencia de las diversas asimetrías reales de una manera selectiva y pragmática.

Asuntos como la situación de los derechos humanos en China o la cuestión de Taiwan son ejemplos sobre ciertos temas que han sido discriminados de la agenda mediante la lógica de la geometría variable, aun bajo la presión de otras instancias en contra, como algunos parlamentos nacionales; por ejemplo, el parlamento alemán. El desarrollo seguido por la asociación estratégica ha dependido del contexto, la actuación y los intereses de los involucrados; en tanto un mecanismo informal, flexible e incluso no dotado con una definición oficial otorgada por el gobierno de China o las autoridades de la UE, la asociación estratégica sinoeuropea se encuentra sometida a la subjetividad política por encima de un arreglo legal e institucional. Por un lado, para la RPCh la asociación es un acuerdo político informal, mientras que para el sistema institucional de la UE, el acuerdo, elaborado alrededor de los comunicados de la Comisión Europea, resulta ser un elemento de *ley blanda* [*soft law*] incorporado a la acción exterior.

El comunicado de 1998: la “asociación comprensiva”

Durante los años 1996-1997, la RPCh inició una estrategia diplomática para alcanzar el reconocimiento de su condición como potencia mundial en emergencia, y para ello planeó la instrumentación de un conjunto de acuerdos diplomáticos de cooperación que fueron denominados como acuerdos de asociación estratégica [*zhanlue huoban guanxi*]. Estas asociaciones ocuparon un lugar primordial en la estrategia internacional de China, a fin de ampliar sus relaciones bilaterales con otras po-

tencias mundiales, al mismo tiempo que China acomodaba su poder con los intereses de los países a quienes era ofrecido un acuerdo de asociación:³⁷ el discurso alrededor de las asociaciones estratégicas se basaba en el rechazo de la RPCh a alterar el *statu quo* internacional.³⁸ Una asociación estratégica se fundamentaba en tres compromisos (*tres no*): no era una alianza, no buscaba la confrontación y no buscaba amenazar a un tercer país; la simple aproximación para el establecimiento de un acuerdo de asociación con un tercero era considerado un éxito para el régimen chino.³⁹

Como antecedente al comunicado de 1998, puede mencionarse que durante 1997, Francia había aceptado la proposición para establecer un acuerdo de asociación estratégica con la RPCh, lo que sirvió como un modelo base en la proposición china de un acuerdo similar con la UE. Sin embargo, las autoridades europeas no fueron tan receptivas al ofrecimiento chino y la Comisión Europea se limitó a emitir una nueva Comunicación, concerniente a la relación bilateral, sustituyendo a la de 1995. La Comunicación, dada a conocer en marzo de 1998, fue

³⁷Para Yong Deng, el acuerdo de asociación busca atraer "...la voluntad política del socio para reconocer la legitimidad del ascenso de China", así como "...tratar temas en los que existan desacuerdos con el fin de mejorar la relación bilateral en su totalidad y para subrayar la coordinación que respalde las preferencias que los socios tengan en común en el ámbito internacional. Sin embargo, en realidad cada una de estas relaciones bilaterales han tenido sus propias dificultades y límites, así como su distintivo conjunto de dinámicas". Yong Deng, "Remolding great power politics: Chinas's strategic partnerships with Russia, the European Union and India", *The Journal of Strategic Studies*, vol. 30, núm. 4-5, 2007, p. 863.

³⁸El contenido de cada asociación establecida depende específicamente de cada interlocutor y su estatus como actor internacional (de acuerdo al criterio chino), pero existen algunos elementos que son comunes a todos los acuerdos: "Construir una relación bilateral estable sin que se amenace a algún tercero; promover las relaciones económicas de manera extensiva; evitar desacuerdos sobre política doméstica con el fin de trabajar de manera conjunta en cuestiones de política internacional; hacer visitas oficiales de rutina especialmente encuentros entre autoridades militares y entre gobernantes del alto nivel..." Avery Goldstein, "The diplomatic face of China's grand strategy: A rising power's emerging choice", *The China Quarterly*, núm. 168, 2001, 847.

³⁹Para Eduardo Daniel Oviedo, una asociación estratégica de China "acentúa una alianza distinta a las tradicionales", al tiempo que "la economía adquiere un rol sustancial: descartadas las alianzas militares, la sociedad estratégica toma a la economía como eje central; es decir, separa las cuestiones militares de las económicas". Eduardo Daniel Oviedo, "China: visión y práctica de sus llamadas 'relaciones estratégicas'", *Estudios de Asia y África*, vol. XLI, núm. 131(3), 2006, p. 390.

denominada *Building a Comprehensive Partnership with China* y dio origen a la realización de las Cumbres China-UE de alto nivel. En abril de 1998, se llevó a cabo la Primera Cumbre China-Unión Europea durante la realización de la Cumbre ASEM 2 en Londres, y en diciembre del mismo año se llevó a cabo la Segunda Cumbre China-UE, en un contexto específicamente bilateral, ahora teniendo a la Comunicación de 1998 como al documento-agenda de las cumbres subsiguientes. La negativa europea para no concretar un acuerdo de asociación estratégica residía en que era necesaria una mayor receptividad de China para la inclusión en la agenda de ciertos temas, como la cuestión de los derechos humanos o las relaciones con Taiwan.

La nueva estrategia europea, impulsada en 1998, fue una reacción favorable ante los cambios políticos y económicos realizados en China a partir del XV Congreso del Partido Comunista Chino (PCCh), como la intensificación en las reformas de mercado internas, el reconocimiento de la política mesurada de China durante la crisis económico financiera del Sureste de Asia y en general, hacia las nuevas herramientas de la política exterior china. Además, la UE retrasó ciertas resoluciones críticas en la ONU sobre la situación de los derechos humanos en China, a cambio de la reanudación del diálogo sino-europeo en la materia. La UE denominó al comunicado de 1998 una “asociación comprensiva”, tratando de subrayar el principio de una agenda de diálogo: “Con la ayuda del nuevo concepto de “asociación comprensiva” con China, formulado en 1998, el diálogo político fue intensificado y complementado por las cumbres anuales entre la UE y China”.⁴⁰

Un aspecto importante en esta etapa del diálogo es que la agenda sobre derechos humanos con China fue coordinada en su totalidad por la Comisión Europea, dejando en segundo plano al Parlamento Europeo. La decisión de retrasar los pronunciamientos en materia de derechos humanos en la ONU fue tomada

⁴⁰ Susanne Weigelin-Schwiedrzik y Nele Noesselt, “Striving for symmetry in partnership: An analysis of Sino-EU relations based on the two recently published policy papers”, en Susanne Weigelin-Schwiedrzik, Agnes Schick-Chen y Sascha Klotzbücher (eds.), *As China Meets the World. China's Changing Position in the International Community*, Viena, Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2006, p. 13.

por la Comisión, en general contraviniendo la postura normalmente más crítica realizada por el parlamento. Desde entonces las posturas de la Comisión han sido “una forma de crítica que no ha tenido un gran impacto en la relación de la UE con China, puesto que sólo forman parte de un proceso de discusiones internas —entre la Comisión y el Parlamento— y no han sido oficialmente expuestas a la RPCh”.⁴¹

En términos generales, el comunicado de 1998 se ha basado en las siguientes metas, las cuales han sido reiteradas en los documentos posteriores, y no han cambiado hasta el momento:

1. Permitir la aceptación de China de los valores y normas europeas a través del involucramiento de la RPCh en los planos bilateral y multilateral y por medio del diálogo político.
2. Apoyar la democratización de China y el respeto al estado de derecho y de los derechos humanos.
3. Apoyar la integración de China en la economía internacional y proceso chino de modernización y reforma social.
4. Incrementar el perfil de la UE en China.⁴²

La asociación estratégica China-UE: los comunicados de 2003

Conforme se intensificaba el diálogo bilateral mediante las cumbres anuales, en el año 2001 un grupo de académicos del gubernamental Instituto de Relaciones Internacionales Con-

⁴¹ *Idem.*

⁴² Comisión Europea, *Building a Comprehensive Partnership with China*, COM (98), 181 final, Bruselas, 1998, p. 4.

⁴³ “China se encuentra necesitada de una estrategia a largo plazo que refleje en su totalidad la actual fortaleza de la Unión y su potencial de expansión. Como una respuesta al conjunto de los comunicados políticos de la UE sobre China, en reciprocidad Beijing debería publicar su propia estrategia hacia Europa bajo la forma de ‘declaraciones conjuntas’ o comunicados políticos. Debe hacerse notar que después de EEUU y los países vecinos, la UE es el socio estratégico más importante de China.” Véase EU Research Group (Feng Zhongping, Sun Xiaoqing, Liu Hairu y Fang Hua), “Report on China’s EU Policy”, *Contemporary International Relations*, vol. 11, núm. 8, Pekín, 2001, p. 22.

temporáneas de China propusieron una profundización de las relaciones entre China y la UE, mediante la redacción de un comunicado o documento oficial por parte del gobierno chino.⁴³ La oportunidad de corresponder de manera oficial a un nuevo comunicado de la Comisión Europea sucedió en septiembre de 2003, cuando la parte europea dio a conocer un nuevo comunicado, en esta ocasión para proponer a la RPCh el establecimiento de una asociación estratégica de manera formal. El momento en que se dio a conocer la nueva Comunicación refleja cierta reactividad en la acción política de la comisión, es decir, fue una decisión efectuada durante el contexto de la invasión estadounidense a Irak.

La Comunicación de 2003 fue denominada *A Maturing Partnership: Shared Interest and Challenges in EU-China Relations*. En el mes de octubre, la RPCh respondió a la propuesta europea con un comunicado propio, denominado entonces en inglés *China's EU Policy Paper*, lo que significó entonces el primer documento estratégico emitido públicamente por el gobierno chino sobre alguna región específica. Ambos documentos realizan un reconocimiento recíproco de la importancia de ambos actores como protagonistas relevantes del sistema internacional, y de acuerdo a David Scott, pueden representar un “interesante e inusual ejemplo de formulación y coordinación de políticas no oficiales entre actores internacionales”.⁴⁴ Esta coordinación diplomática es el fundamento de la asociación estratégica iniciada en 2003, con a la Sexta Cumbre China-UE, realizada a finales de octubre de ese año, como su inicio formal. En términos generales, los documentos que dan inicio a la asociación estratégica se componen de una agenda de diálogo alrededor de temas que ya habían aparecido en los comunicados europeos de 1995 y 1998, aunque con una diferencia significativa en el discurso: el comunicado europeo de 2003 incluyó el reconocimiento del uso del término multipolaridad por parte del discurso diplomático de la RPCh. A decir de la Comisión Europea: “La visión geopolítica de China de construcción de un mundo multipolar, y la percepción china de la UE como un socio de importancia creciente, también

⁴⁴David Scott, *op. cit.*, p. 228.

provee un contexto favorable para el incremento de la visibilidad".⁴⁵

La noción de multipolaridad desde el punto de vista de la UE se relacionaba con un incremento en la participación de China en el sistema multilateral internacional, tal como aparecía en la Estrategia Europea de Seguridad también instrumentada en 2003; las diferentes nociones sobre la multipolaridad y el multilateralismo son el aspecto que determinó al desarrollo de la asociación estratégica China-UE en esta etapa.⁴⁶ Por su parte, el documento oficial de la RPCh inicia con una alusión a la multipolaridad, en tanto que es una realidad verificable en el sistema internacional, en el contexto de 2003: "el camino hacia un mundo multipolar y la globalización económica se está desarrollando a pesar de la inestabilidad y los cambios".⁴⁷

Es claro que en ese momento, la RPCh vio en la UE un actor que podría servir como un factor de estabilidad en medio de la invasión estadounidense a Irak, sin que ello significara un factor de balance en un sentido realista. Para el discurso del gobierno chino, el desarrollo de la relación bilateral también era un factor esencial en la correspondencia entre los comunicados, la cual debería basarse en términos del respeto mutuo y la confianza, la igualdad y el beneficio mutuo, la búsqueda de acuerdos mutuos para la solución de las diferencias y la insistencia en la cooperación para la obtención de resultados con ganancias para ambas partes.⁴⁸

Otro motivo de la propuesta europea para el establecimiento de la asociación residió en el rápido crecimiento de sus relaciones económicas con China. En los diez años anteriores, los intercambios europeos con la RPCh se habían incrementado notablemente y en 2003, ésta ya era el segundo socio comercial de la UE, principalmente en productos manufactu-

⁴⁵ Comisión Europea, *A Maturing Partnership: Shared Interest and Challenges in EU-China Relations*, COM (2003) 533, Bruselas, 2003, p. 23.

⁴⁶ Comisión Europea, *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, Bruselas, 2003.

⁴⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, "EU Policy Paper", en Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China (comp.), *China's Foreign Affairs*, Pekín, World Affairs, 2004, p. 497.

⁴⁸ *Idem.*, pp. 498-499.

rados. Además, en esos momentos tomaba lugar una rápida presión inflacionaria en los precios internacionales de una gran variedad de materias primas (minerales, productos agrícolas o el petróleo y el gas) debido en parte al incremento de la demanda de economías emergentes como la china o la india, algo que preocupaba a las autoridades europeas: “para la UE no había una cuestión estratégica más importante que colaborar económicamente con China”.⁴⁹ Hasta el momento las negociaciones comerciales han dado resultados más concretos que los diálogos políticos en el plano institucional (como en el caso de las negociaciones sinoeuropeas para la importación de textiles y calzado de 2005):

la cultura de la UE se encuentra determinada por los Tratados, las instituciones y las políticas de la UE. Sin un claro conocimiento de estos elementos, China no podría entender su división de poderes, donde los intereses son formulados y defendidos, con quien negociar e incluso qué negociar.⁵⁰

Por otra parte, integrar a China en instituciones internacionales, así como la influencia de los valores europeos de buena gobernanza en el comportamiento de China, se convirtió en una necesidad política para la UE (en cuanto prueba de la capacidad de actuación europea en el sistema internacional), aunque el comunicado de 2003 presentaba un programa un tanto difuso para alcanzar dichos fines; más allá de la retórica, el diálogo sobre la asociación estratégica se enfocó en tres áreas de cooperación de manera concreta: la participación de China en el sistema satelital Galileo de la UE; la apertura de un diálogo para incentivar la transferencia de tecnología hacia China y las negociaciones para el gradual levantamiento del embargo de armas de la UE sobre China (interrumpidas en 2005).⁵¹ Las expectativas de China sobre el levantamiento del embargo

⁴⁹ Liu Fei, *op. cit.*, p. 268.

⁵⁰ Valérie-Anne Houppermans y Bob J. Aal, “Beijing and Brussels: Speaking the same language?”, en Francis Snyder (ed.), *Europe, India and China: Strategic Partners in a Changing World*, Bruselas, Bruylant, 2008, p. 105.

⁵¹ Nicola Casarini, “The evolution of the EU-China relationship: From constructive engagement to strategic partnership”, *Occasional Paper*, núm. 64, París, European Union Institute for Security Studies, 2006, p. 23. Disponible en: <http://www.iss.europa.eu>

residían no sólo en la adquisición de armas europeas, incluyendo la instrumentación de programas de transferencia de tecnología —el intercambio en el mercado de armas de primera generación— en los términos chinos de una asociación estratégica (no alianza). Como menciona Feng Zhongping, reflejando el discurso del gobierno chino:

La asociación estratégica China-UE puede ser sintetizada como la vinculación de socios estratégicos comerciales y socios con responsabilidades globales. Esta nueva relación estratégica se ha basado no en la identificación de enemigos mutuos sino en los retos globales que comparten y han permitido un mayor impulso para la cooperación bilateral comprensiva en el nivel estratégico.⁵²

Hasta el momento, el carácter oficialmente estratégico que China y las autoridades de la UE han concedido a la asociación reside en su proyección a largo plazo, algo que incluye tanto al proyecto político, a la retórica oficial y a los planes de cooperación que componen la agenda, ya sean de manera real o simbólica: “cuando son usados juntos *estrategia* y el término *asociado* usualmente adquieren una connotación a largo plazo...”⁵³ Todavía es temprano para concluir la medida en que la asociación estratégica sinoeuropea ha cumplido con los proyectos de su propia agenda, dada la frustración china ante la negativa al levantamiento de armas o la decepción europea ante su limitada influencia en asuntos como la situación de los derechos humanos o la cuestión del Tibet. Paradójicamente, puede ser más sencillo verificar la forma en que el proyecto de asociación ha logrado influir en el conjunto del sistema internacional, especialmente durante la coyuntura bélica de 2003. En esta implícita proyección internacional reside la diferencia entre los comunicados de 1998 y 2003, si bien China y la UE han tendido a utilizar conceptos similares, pero definidos de manera distinta, especialmente en lo que se refiere al concepto de multipolaridad.

⁵²Feng Zhongping, “Promoting the deeper development of China-EU relations”, en David Kerr y Liu Fei (eds.), *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 271.

⁵³Fraser Cameron y Zheng Yongnian, “Key elements of a strategic partnership”, en Stanley Crossick y Etienne Reuter (eds.), *China-EU: A Common Future*, Singapur, World Scientific Publishing, 2008, p. 4.

La asociación estratégica y el concepto de *multipolaridad*

Para el politólogo Amitav Acharya, en el entorno actual de la posguerra fría la multipolaridad se ha convertido no sólo en “una aspiración estratégica para las grandes potencias”, sino que conforme se crean vínculos de interdependencia, la idea sobre una multipolaridad del orden internacional también comienza a adquirir un “carácter normativo”. El primer caso podría definir el fallido modelo de “multipolaridad defensiva”, impulsado en Rusia durante 1998-1999 por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Evgueni Primakov, pues se trata de una respuesta a la intervención de la OTAN en la antigua Yugoslavia. Por otro lado, el término “multipolaridad normativa” podría aplicarse a algunos aspectos del modelo de cooperación efectuado durante el gobierno de Hu Jintao: “El término *multipolaridad* se refiere a la emergencia de una pluralidad de actores globales, quienes limitan el poder de una súper potencia como Estados Unidos y el de otros “polos” como la Unión Europea”.⁵⁴ Algunos aspectos que impulsan dicho proceso podrían ser: los ascensos de China e India, la reemergencia de Rusia y la creciente importancia de actores como Brasil.⁵⁵ Para Álvaro de Vasconcelos, investigador del Instituto de Estudios sobre Seguridad de la UE: “la multipolaridad anuncia un sistema internacional más complejo, consistente con la distribución actual del poder por la manera en que es maximizado, así como constreñido, por la interdependencia global”.⁵⁶ Vasconcelos prescribe que los diferentes polos de poder deberían asignar un “carácter normativo” a la multipolaridad.

En contraste, desde una perspectiva realista, el nuevo concepto de seguridad de la RPCh potencialmente podría origi-

⁵⁴ Amitav Acharya, “Regional security arrangements in a multipolar world? The European Union in global perspective”, *FES Briefing Paper*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung, 2004, p. 2.

⁵⁵ Álvaro de Vasconcelos, “‘Multilateralising’ multipolarity”, en Giovanni Grevi y Álvaro de Vasconcelos (eds.), *Partnerships for Effective Multilateralism: EU Relations with Brazil, China, India and Russia, Chaillot Paper*, núm. 109, París, European Union Institute for Security Studies, 2008, p. 13. Disponible en: <http://www.iss.europa.eu>

⁵⁶ *Idem.*, p. 22.

nar mecanismos multipolares de naturaleza estratégica, es decir, ejerciendo un balance, conforme afianza su liderazgo en Asia del Este y en detrimento de la influencia estadounidense en la región.⁵⁷ Si bien China ha mostrado una preferencia clara hacia el modelo de multipolaridad normativa hasta el momento, su actitud también se encuentra determinada por el desarrollo de las relaciones sinoestadounidenses.

Las preferencias de la UE y la RPCh por desarrollar esquemas de socialización cercanos al concepto de “multipolaridad normativa” pueden residir en la similitud de los conceptos de seguridad desarrollados recientemente por ambos actores: tanto la Estrategia Europea de Seguridad como el nuevo concepto de seguridad chino evidencian la convicción de que el uso de la fuerza es insuficiente para la resolución de las disputas internacionales. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, un nuevo entorno internacional centrado en los asuntos de seguridad contribuyó a que la UE y China aproximaran los contenidos básicos de sus preocupaciones en el área, como en el caso de una nueva definición para denominar a las amenazas no convencionales. Sin embargo, las nociones que ambos actores generaron alrededor del concepto de multipolaridad resultaron sustancialmente distintos debido a sus respectivos contextos de desarrollo político e histórico.

En primer lugar, desde el punto de vista del gobierno de Jiang Zemin, durante los años noventa, la desaparición de la URSS así como el proceso de integración económica global, particularmente en Asia, comenzó a modificar el tipo de competencia que tradicionalmente habían establecido las potencias militares de la era bipolar. La interdependencia creciente fortalecía la cooperación y el ascenso del regionalismo en Asia e implicaba la necesidad de una mayor cooperación bilateral y multilateral en la región; por un lado la economía japonesa se hallaba en un proceso ascendente, al punto de llegar a rivalizar

⁵⁷ “El nuevo concepto de seguridad de China promueve la noción de la multipolaridad mientras promueve la cooperación regional en seguridad en Asia. Aunque China no ha relacionado a la multipolaridad y el regionalismo en una relación de fines y medios ‘...su ofensiva de atracción’ en Asia del Este proporciona un ejemplo de cómo el regionalismo podría ser convertido en un instrumento para alcanzar una multipolaridad estratégica.” Amitav Acharya, *op. cit.*, p. 3.

—en apariencia— con la estadounidense, la cual se encontraba en declive desde el punto de vista chino de ese momento, a la vez que Rusia atravesaba por un franco retroceso, si bien era temporal.⁵⁸ Junto al ascenso chino, los procesos anteriores producirían una “multipolarización del orden mundial” (*duojihua de shijie zhixu*), y la respuesta adecuada para adquirir una posición favorable en tal “multipolarización” era continuar con su proceso de modernización: “en tanto que un mundo multipolar se hallaba en una etapa embrionaria, el balance de poder emergente estaría determinado por la competición en el área del poder nacional comprensivo o *zhonghe guoli*”.⁵⁹ El “poder nacional comprensivo” dependía en primera instancia del desarrollo económico y el progreso tecnológico, por lo que el gobierno de Jiang Zemin tuvo que continuar con la modificación de la estructura económica del país e incluir a China en el sistema internacional mediante la cooperación con otras potencias. En el plano diplomático, el discurso multipolar se enfocó en impulsar el establecimiento de asociaciones estratégicas de cooperación “comprensiva” en concordancia con el nuevo concepto de seguridad de China.

En el segundo caso, la discusión sobre la construcción de un mundo multipolar en el contexto europeo tomó un rumbo diferente y su introducción en los discursos oficiales de alto nivel puede considerarse reciente. Tal aparición se puede ubicar, primordialmente, en la enunciación del concepto realizada aproximadamente en 2003 por el gobierno del entonces presidente de Francia, Jacques Chirac (1995-2007). La adopción oficial del concepto de multipolaridad en el discurso diplomático francés se realizó en el contexto de las declaraciones públicas, efectuadas en algunos países en Europa de desaprobación, e incluso oposición, a la política del gobierno estadounidense de

⁵⁸ Gilbert Rozman, “China’s quest for great power identity”, *Orbis*, verano, 1999, p. 390.

⁵⁹ Joseph Y. S. Cheng, “Challenges to China’s Russian policy in early 21st century”, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 34, núm. 4, 2004, p. 483.

El concepto de multipolaridad, el punto de partida del discurso sobre la *multipolarización del orden mundial*, fue introducido por Deng Xiaoping como parte del discurso oficial del régimen en 1990, tras lo cual fue integrado a la línea del Partido, y agregado al informe de actividades del Secretario General del PCCh, Jiang Zemin, correspondiente al 14 Congreso del PCCh en 1992.

George W. Bush respecto al régimen iraquí de Saddam Hussein. La declaración política oficial al respecto fue realizada por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Dominique De Villepin, en marzo de 2003, en relación a un eventual “apoyo de Francia a la idea de un mundo multipolar”, durante la cumbre tripartita Francia-Alemania-Federación Rusa en la que se abordó la cuestión iraquí. En el caso del gobierno de Chirac, la adopción del concepto de multipolaridad fue expresión de la posición francesa por mantener una política exterior independiente a los proyectos de intervención militar del gobierno estadounidense en Irak.

La innovación del discurso diplomático francés realizada por Chirac resultó ser un punto referencial en la posterior incorporación del concepto de multipolaridad en el discurso generado por las autoridades de la UE. Al respecto debe considerarse que el debate concerniente a la descripción del sistema internacional bajo los términos binarios de una “unipolaridad” y una “multipolaridad” ha girado, en términos europeos, alrededor de la naturaleza de la relación transatlántica, algo generado por posiciones políticas que, de acuerdo al contexto, han podido circundar los extremos entre “...el alineamiento automático o las políticas para contrabalancear el poder de Estados Unidos a través de una coalición estratégica”.⁶⁰

Desde el régimen de Charles de Gaulle, Francia se había dispuesto a mantener una política independiente hacia la RPCh y en 1964, ambos países establecieron relaciones diplomáticas, contrariamente a la posición de no reconocimiento del régimen comunista adoptada por la mayoría de los miembros de la OTAN. En 1997, China había propuesto a Francia el establecer una asociación estratégica, y tras una visita del presidente Chirac a Beijing en 1998, se conformó una percepción compartida sobre cuestiones como el proceder de la unipolaridad estadounidense, las cuestiones de Medio Oriente, el respeto a diversidad cultural y los términos del reciente discurso multipolar de Jiang Zemin; estas aproximaciones dieron inicio a una relación sinofrancesa más intensa e institucionalizada, incluyendo una variedad de áreas de cooperación e intercambios culturales, tal

⁶⁰ Álvaro de Vasconcelos, *op. cit.*, p. 24.

como buscaba el proyecto chino de asociaciones estratégicas. También en 1997, Francia se convirtió en el primer país occidental en apoyar la exclusión de la RPCh de las evaluaciones anuales realizadas bajo responsabilidad del Alto Comisionado en Derechos Humanos de la ONU. La exclusión se argumentó con el fin de crear un “diálogo constructivo” directo con el gobierno chino en esa área.⁶¹

Sin embargo, el discurso francés sobre la construcción de un mundo multipolar mantenía diferencias notables en comparación al concepto desarrollado por el gobierno chino; mediante las alusiones a una multipolaridad durante el año 2003, el gobierno de Chirac en realidad reconvénía la indiferencia estadounidense ante la posibilidad de encontrar una solución pacífica a la cuestión iraquí en el ámbito multilateral, como en el caso de la labor realizada por el Consejo de Seguridad de la ONU y las inspecciones para el desarme de Irak, coordinadas por la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección.⁶²

La formulación de un discurso multipolar francés en 2003 fue paralela al proceso de cambio de gobierno realizado en la RPCh y el inicio de la “nueva diplomacia” del gobierno de Hu Jintao, coyunturas que coincidieron con la invasión estadounidense a Irak. Frente a lo anterior, la política del gobierno francés reforzó lo que tradicionalmente había considerado como la *razón de Estado* en el desarrollo de su relación con China, una independencia basada en la intención francesa por mantener un trato cercano con Beijing, manteniendo una política privilegiada en comparación a otros países europeos: “generalizando,

⁶¹Jean-Pierre Cabestan, “The role of France in Sino-European relations: Central or marginal?”, en David Kerr y Liu Fei (eds.), *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 131.

⁶²Norman Bowen, “Multilateralism, multipolarity, and regionalism: The French foreign policy discourse”, *Mediterranean Quarterly*, vol. 16, invierno, 2005, p. 96.

Para Bowen, “la política exterior francesa invoca principios de un multilateralismo preeminente, grupos regionales autónomos (*como su posición de liderazgo en la UE*) y un nacionalismo no apologético”. Un ejemplo es la adhesión francesa a la Carta de la ONU que “... de hecho, magnifica la posición de Francia en la política internacional y le permite proteger sus intereses nacionales en sus esferas de influencia históricas como en África”. *Idem.*, pp. 95-96. *Cursivas agregadas.*

una política que se basa en la defensa de la multipolaridad y retorna necesariamente a la construcción europea, hace que la posición de París sea ambigua. Reflejo de una ambición, la política exterior china de Francia yace al servicio del mito de su independencia”.⁶³

La construcción de un mundo multipolar, desde el punto de vista francés, tendría objetivos que podrían resultar similares a los planteamientos de la multipolaridad cooperativa que comenzaba a gestar discursivamente el gobierno de Hu Jintao —como en el aspecto de agrupar a varias potencias cooperativas sin una actitud confrontativa—, aunque la base organizativa de la propuesta francesa deberían ser las organizaciones multilaterales como la ONU, entonces ignorada por el gobierno estadounidense, y no una red de asociaciones estratégicas y acuerdos bilaterales como en el caso de China.⁶⁴ Igualmente, el discurso francés sobre la multipolaridad obedecía a una defensa de los intereses nacionales y de la posición de Francia como una potencia líder en Europa, en el contexto de un sistema internacional en flujo, pero necesario, de estabilidad:

Coherencia lógica y verificación empírica van de la mano: el orden multipolar en un sentido normativo de estabilidad es un oximorón ya que en la perspectiva de la *Realpolitik* que sostiene Francia, el orden internacional es inconcebible sin el desequilibrio unipolar. Desear “construir un mundo multipolar” para impedir “el caos político” está envuelto en un deseo piadoso.⁶⁵

⁶³ Françoise Mengin, “La politique chinoise de la France. Du mythe de la relation privilégiée au syndrome de la normalisation”, *Critique internationale*, núm. 110, julio, 2001, p. 110.

⁶⁴ De acuerdo a Dario Battistella en el discurso político francés las nociones de multipolaridad y multilateralismo se encuentran asociadas; sin embargo, el autor enfatiza que esta asociación de conceptos “es usurpada”. “...Por equilibrio multipolar se entiende un sistema internacional compuesto por al menos tres potencias con fuerzas relativamente iguales, mientras que por multilateralismo se entiende una forma institucional para coordinar las relaciones entre varios Estados sobre principios generales de conducta; el multilateralismo, favorecido por la multipolaridad, también es dependiente del funcionamiento eficiente de la presencia de una potencia hegemónica.” Dario Battistella, “L’ordre international. Portée théorique et conséquences pratiques d’une notion réaliste”, *La revue internationale et stratégique*, núm. 54, 2004, p. 98.

⁶⁵ *Idem*.

La articulación de un discurso sobre la multipolaridad, durante el gobierno de Chirac, recordaba la denominada estrategia de la “tercera vía”, como una alternativa geoestratégica, entre los espacios de enfrentamiento de Estados Unidos y la hoy

La diferencia sustancial entre la nociones china y francesa sobre la multipolaridad se derivó de la posición en el sistema internacional que ocupan ambos países: en el primer caso, una nación en desarrollo buscando la cooperación internacional; en el segundo caso, una potencia europea consolidada buscando defender sus intereses y preservar lo que consideraba como su *statu quo* —la llamada “excepcionalidad francesa”—, así como la capacidad de actuación para transferir sus preferencias normativas, muchas veces consideradas por la idiosincrasia francesa como “universales”.⁶⁶

Lo relevante de este episodio de la política exterior francesa ha sido su influencia para la construcción de un discurso sobre un mundo multipolar en el seno de la UE, en el que también se ha mantenido una preferencia por el multilateralismo como una factor estructural; bajo este contexto la propia Comisión Europea comenzó a incorporar el término multipolaridad en su discurso: “La Comisión Europea fue forzada al acto sin muchas alternativas intelectuales, en el curso del cual terminó opacando las diferencias entre la visión multipolar de Beijing y su propia visión multilateral”.⁶⁷

ex URSS, formulada por el presidente Charles De Gaulle en los años sesenta. Norman Bowen, *op. cit.*, p. 106.

⁶⁶Una expresión clara de la política exterior independiente del gobierno francés se dio en enero de 2006, con la declaración pública de Chirac en el sentido de que su país estaría dispuesto a usar su armamento nuclear (“la última expresión en la función de la disuasión en defensa”) en caso de un ataque terrorista o la necesidad de defender los intereses vitales de Francia. El discurso del presidente francés fue pronunciado ante las fuerzas armadas francesas. Citado por David S. Yost, “France’s new nuclear doctrine”, *International Affairs*, vol. 84, núm. 4. 2006, p. 715.

En términos de la teoría realista esta advertencia unilateral, basada en la “doctrina nuclear francesa”, además de producirse en medio de la cuestión nuclear iraní, también se puede considerar como una acción desequilibrante del sistema de seguridad en Europa, incluso indirectamente en contra de otros aliados de Francia como Alemania, país en el que algunos medios criticaron lo que se consideró “una incitación a la proliferación”, así como en contra de Estados Unidos, principal potencia nuclear de la OTAN. En 2007, concluyó el periodo presidencial de Jacques Chirac, y su sucesor Nicolas Sarkozy ha instrumentado una política de aproximación hacia la OTAN y Estados Unidos opuesta a la política exterior de la administración anterior.

⁶⁷Kay Möller, “Europe’s policy: Neither multipolar nor multilateral”, en Gudrun Wacker (ed.), *China’s Rise: The Return of Geopolitics*, Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006, p. 68.

No todos los gobiernos europeos compartían las opiniones francesas: en los extremos se ubicaban el Primer Ministro de Reino Unido, Anthony Blair, quien cri-

Al asumir el concepto de multipolaridad en su discurso, la UE se preocupó por objetivos de estabilidad en el sistema internacional, por medio del multilateralismo, diferentes a los perseguidos por los intereses nacionales de Francia, una situación que provocó cierta confusión en la diplomacia china. En términos generales la principal discrepancia entre las nociones china y europea sobre el término reside en los objetivos bilaterales de la primera y la preferencia por el multilateralismo de la segunda. Sin embargo, la RPCh no sólo ha tendido a confundir las concepciones francesa y europea con sus objetivos: China también ha construido una idea homogénea sobre la multipolaridad, en este caso potencialmente atribuible a todos los miembros de la UE, propiciando:

... la percepción en China de que la UE ha estado favoreciendo la emergencia de un mundo multipolar, en el que China y la UE podrían tener un papel mayor. Las crecientes ambiciones diplomáticas de Bruselas, así como la importancia de las negociaciones (particularmente en los rubros económico y comercial) llevadas a cabo con China, también han jugado una parte en la construcción de esta percepción.⁶⁸

El sinólogo David Shambaugh hace uso del concepto de “disonancia cognitiva” (*cognitive dissonance*) para describir el anterior comportamiento por parte de la RPCh, un acto compartido en el marco de la asociación estratégica. De acuerdo a Shambaugh, el origen del concepto *disonancia cognitiva* puede ser atribuido a Leo Festinger y se puede definir de la siguiente manera:

ticó abiertamente el concepto y el Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Joschka Fischer, quien se aproximó parcialmente al discurso francés (Alemania se negó al envío de tropas a Irak, no así a Afganistán).

La contraposición entre los criterios francés y británico sobre la construcción de la multipolaridad resultaba clara: el gobierno de Chirac favorecía la formación de una multipolaridad que hiciera contrapeso al poder de la potencia hegemónica y así garantizara la estabilidad del sistema internacional, si bien la unipolaridad no era rechazada del todo, e incluso podría ser necesaria para mantener un orden, como en el caso de la función realizada por Estados Unidos durante los años noventa; por su parte, para Reino Unido la propuesta era peligrosa e inviable, dada la desventaja europea frente a una reacción del hegemon estadounidense, que probablemente reforzaría sus políticas unipolares al encontrarse en contención. Zaki Laïdi, “Vers un monde multipolaire”, *Études*, núm. 10, 2003, p. 297.

⁶⁸ Jean-Pierre Cabestan, *op. cit.*, p. 134.

... la proclividad natural a buscar selectivamente la confirmación de las ideas preexistentes, así como para rechazar las evidencias que contradigan esas creencias.⁶⁹ El gobierno chino y su comunidad de investigadores en asuntos internacionales son claros sobre la clase de mundo que buscan construir, y los analistas chinos identifican velozmente a las naciones y Estados que comparten algunas de las prioridades de China: pero al hacerlo son demasiado resueltos en identificar áreas aparentes de perspectivas superpuestas, exageran las similitudes y menosprecian o ignoran las diferencias. Disonancia cognitiva clásica.⁷⁰

Este proceso de aproximación igualmente es producto de la poca intervención real de la mayoría de los miembros de la UE en la formulación de una política europea hacia China (una competencia delegada a los funcionarios de la Comisión Europea) debido a su propia diversidad y a la percepción de que sus intereses pueden apoyarse mejor en las respectivas políticas nacionales en lugar de en una aproximación integrada en la UE:

La mayoría de los gobiernos reconocen que la actual aproximación incondicional hacia China en el nivel de la UE no puede funcionar al mismo tiempo que mantienen estrategias nacionales competentes. Pero esos gobiernos no confían en su capacidad para desempeñarse mejor, ya sea individual o colectivamente. Por ello, la falla de la aproximación de la UE hacia China comienza con una falta de imaginación.⁷¹

La relevancia del anterior contexto político reside en que ha resultado ser el punto de partida referencial para la articulación de las coincidencias políticas. Hasta 2003, las aproximaciones entre China y la UE se habían caracterizado por los contrastes en sus respectivos proyectos de construcción de instituciones internas y sus planes de inserción internacional. Sin embargo, a partir de las coyunturas presentadas en 2003, un conjunto de las similitudes políticas que pudieran encontrarse en la relación trataron de compendiarse a través de un término susceptible de facilitar cierta ambigüedad conceptual, como el concepto de multipolaridad, provocando a partir de esta acción que ambos actores desarrollaran la proclividad de atribuirse mu-

⁶⁹ David Shambaugh, *op. cit.*, p. 128.

⁷⁰ *Idem.*, p. 143.

⁷¹ John Fox y François Godement, *A Power Audit of EU-China Relations. Policy Report*, Londres, European Council on Foreign Relations, 2009, p. 21.

tuamente sus valores y puntos de vista, creando la confusión cognitiva. Una aparente concurrencia en la concepción de un mundo multipolar y los objetivos mutables de las asociaciones estratégicas son variables que han servido especialmente para un tratamiento coyuntural de la unipolaridad estadounidense, un tema que resultó favorito en las reuniones de alto nivel efectuadas en la agenda de la asociación:

China, la Unión Europea y otros han elegido un lugar para la improvisación en el recurso de las “asociaciones estratégicas”, donde los socios pueden sentirse teóricamente insatisfechos con el mundo unipolar, pero no consideran las consecuencias inmediatas por su insatisfacción, más allá de los debates simbólicos sobre el levantamiento del embargo de armas de 1989...⁷²

Diferentes concepciones sobre un multilateralismo efectivo

Algo que resulta relevante de acuerdo al uso de los conceptos políticos que se acaban de describir, y la singular acomodación de sus significados, es el proceso de generación de definiciones no convencionales alrededor de la multipolaridad, y sobre todo del concepto de multilateralismo, de acuerdo a un contexto internacional tendiente a desarrollar “disonancias cognitivas”. La aproximación artificial entre significados también es producto de la interrelación establecida entre los conceptos: para distinguir a la multipolaridad del multilateralismo, puede considerarse que el primer término se corresponde con la manera en que el poder es distribuido en el ámbito global, mientras que el multilateralismo indica la manera como se debería de actuar y debería ser usado ese poder. Desde el punto de vista de la UE “...el multilateralismo efectivo sólo puede emerger de la multipolaridad, por ejemplo, en la distribución balanceada de la habilidad de los poderes individuales para evitar que prevalezcan las opciones unilaterales”.⁷³ Para Vasconcelos, existe una relación entre la emergencia del mundo multipolar y una creciente debilidad del sistema multilateral, y por tanto:

⁷²Kay Möller, *op. cit.*, p. 6.

⁷³Álvaro de Vasconcelos, *op. cit.*, p. 24.

...la UE debería reconocer que la distribución del poder es suficientemente fluida para permitir el establecimiento de relaciones con los aspirantes a poderes globales, y al mismo tiempo, enfocarse en una meta primaria, como promover la gobernanza regional y global, al mismo tiempo que el *multilateralismo efectivo*.⁷⁴

En general, China valora a las funciones del multilateralismo de manera similar a las posturas europeas al respecto, especialmente en lo referente a la eficiencia necesaria que requiere la función de los organismos internacionales, aunque con una diferencia centrada en la cuestión de la soberanía de China y las concepción europea sobre la buena gobernanza global:

...la interpretación china apoya su énfasis sobre la igualdad, la confianza, la seguridad común, la no especificación directa de un enemigo y la resolución pacífica de los conflictos. Sin embargo, la parte china también se enfoca en la naturaleza independiente de la política exterior de China, los principios de la soberanía del Estado, y el respeto hacia las diferencias políticas, económicas y militares entre los países.⁷⁵

Por su parte, desde el discurso oficial de la UE, y con el fin de coadyuvar a la construcción de un sistema multilateral efectivo, Álvaro de Vasconcelos propone una acción política a la que denomina *multilateralizar la multipolaridad*:

La política exterior europea sólo puede ser totalmente exitosa si contribuye a la multilateralización de la multipolaridad, y a la planeación de asociaciones estratégicas con las regiones o países que la UE identifique como las más adaptables para tratar con los problemas globales actuales.⁷⁶

Sin embargo, es de esperarse que la propuesta por “multilateralizar la multipolaridad” también sea sujeta al proceso de disonancia cognitiva, lo que hasta el momento parece ser el rasgo estructural del diálogo sinoeuropeo sobre la construcción de un mundo multipolar.

Debido a estas diferencias sobre la concepción de las funciones del multilateralismo, surgen algunas dudas al momento

⁷⁴ *Idem.*, pp. 25-26.

⁷⁵ Raviprasad Narayanan, “The Chinese discourse on the ‘rise of China’”, *Strategic Analysis* (Nueva Delhi), vol. 31, núm. 4, 2007, p. 652.

⁷⁶ Álvaro de Vasconcelos, *op. cit.*, p. 30.

de valorar la función que las prácticas multilaterales podrían aportar a la asociación estratégica, en tanto si éstas ofrecen un terreno suficiente para el desarrollo del vínculo organizacional. Un problema potencial se presenta ante el temor de algunos actores, como Estados Unidos, en el sentido de que China podría usar a los foros multilaterales como espacios de crítica a la unipolaridad o incluso, desde una perspectiva realista, como espacios para ejercer algún tipo de balance en contra del comportamiento estadounidense, especialmente durante el gobierno de George W. Bush:⁷⁷

Aunque Beijing impulsa el concepto de multipolaridad en el orden mundial actual, China aún no parece estar totalmente de acuerdo con las reglas que la UE promueve en el contexto del multilateralismo efectivo, como una manera de promocionar la multipolaridad. El multilateralismo efectivo, como un conjunto de reglas que ordenan las aspiraciones de todos los poderes, es algo más que meramente contrabalancear a Estados Unidos, contrario a lo que en ocasiones se percibe en China.⁷⁸

Desde estos puntos de vista, los conceptos de multipolaridad y multilateralismo podrían ser usados en el discurso de la RPCCh como dos conceptos sinónimos, como menciona Möller: “dos caras de la misma moneda”.⁷⁹

Durante la gravedad de la coyuntura bélica de 2003, pareció crearse la ilusión (coyuntural) de que la aproximación entre China y la UE podría haber originado un “eje” estratégico Estados Unidos-China-Unión Europea. Sin embargo, el confundir a la asociación estratégica sinoeuropea con la formación de un “eje” o un “nuevo triángulo estratégico”, en tanto una respuesta de balance al comportamiento unilateral estadounidense derivado del caso de Irak, es una consideración que se aproxima a lo ideológico, en tanto que resulta ser un planteamiento eurocentrista y realista basado en poca evidencia empírica. Dicha valoración

⁷⁷La actuación de China en foros internacionales se puede apreciar con mayor claridad en su calidad de miembro del Consejo de Seguridad de la ONU: China es uno de los miembros permanentes que usan su poder de veto con la menor frecuencia, prefiriendo en la mayoría de los casos la abstención.

⁷⁸Liselotte Odgaard y Sven Biscop, “The EU and China: Partners in Effective Multilateralism?”, en David Kerr y Liu Fei (eds.), *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 74.

⁷⁹Kay Möller, *op. cit.*, p. 71.

resultaba ser una contradicción con la directriz de los “tres no” impuesta a la conformación de las asociaciones estratégicas de China desde 1996, y demostró su carácter prematuro tras la suspensión del diálogo sobre el embargo de armas, en 2005. En la actualidad los retos de la asociación estratégica se centran en la continuación de los diálogos políticos, en la apertura del mercado chino a los productos europeos, en el otorgamiento europeo de la condición de “economía de mercado” a la RPCh, en el levantamiento del embargo, y en la negociación de un Tratado de Asociación y Cooperación China-UE (iniciado en 2007) que dotaría a la actual asociación estratégica de una estructura legal formal. En términos históricos, el desarrollo de la asociación puede representar algo significativo: la influencia paulatina que puede ejercer un país como China en el proceso de integración europeo, en este caso de su acción exterior. Un hecho derivado de la relación simétrica que han establecido.

La asociación estratégica establecida entre China y la Unión Europea es producto de una redefinición de los intereses y las identidades de ambos actores. Por un lado, por la necesidad de la Unión de ofrecer a sus miembros la capacidad de expresarse en el mundo de una manera unificada, y por el otro lado, por la necesidad china por relacionarse con el proyecto de integración europeo. La construcción de este vínculo diplomático ha estado determinado por un factor estructural de tipo histórico: los países europeos desarrollaron hacia China unas relaciones basadas en la dominación y la sujeción durante el siglo XIX y parte del XX. Tal relación de dominación resultó ser un factor asimétrico siempre favorable para la parte europea.

Sin embargo, durante las postrimerías de la Guerra Fría, la Comunidad Europea inició un proceso de aproximación a los países asiáticos con el fin de reestructurar las relaciones de dominación que prevalecieron hasta los procesos de descolonización, especialmente hacia las economías emergentes que comenzaban a despuntar en sus procesos de industrialización y desarrollo como Corea del Sur, Hong Kong o Singapur. Ese proceso de aproximación fue concretado mediante la *Nueva Estrategia para Asia*, orquestada por la Comisión Europea en

1994. La NAS resultó ser el documento político que buscó reestructurar las relaciones entre Europa y Asia ahora en términos de igualdad y cooperación. Puede considerarse que la política europea hacia China durante los años noventa, tuvo a la NAS como una de sus directivas primordiales, con el fin de orientar la construcción de una relación bilateral con una naturaleza simétrica. Como relación simétrica se ha hecho referencia a la cualidad de igualdad en una relación bilateral que mantiene nexos de interdependencia y la voluntad política que debe intervenir para el mantenimiento de esa condición.

Sin embargo, la asociación estratégica ha presentado una paradoja: tanto China como la UE resultan ser dos realidades políticas y económicas muy diferentes, con más asimetrías reales que aspectos complementarios entre ellas. En este trabajo se ha considerado que la simetría política ha sido el principal factor estructural en la asociación China-Unión Europea debido a que la voluntad política de ambas partes ha tratado de evitar que las asimetrías reales determinen a la relación bilateral. En este sentido, la asociación estratégica también ha podido resultar en algo más que un medio puramente organizativo para integrar una agenda de diálogo político y de cooperación. Mediante una condición simétrica, China y la UE buscan acomodar sus intereses y crear una identidad particular frente al Otro, evitando tratarse recíprocamente como objetos, y así prevenir conflictos potenciales, al mismo tiempo que se cultivan las áreas que ofrezcan una mayor posibilidad de generar beneficios mutuos, al menos en el discurso oficial.

Como una conclusión, se puede ofrecer que la asociación estratégica ha producido un discurso diplomático de aproximación compartido, en el que China se compromete a mantenerse como un actor integrado a las reglas del sistema internacional, respetuoso del *statu quo*, mientras que la UE ha accedido tácitamente a modificar de manera marginal ciertas partes de su sistema legal e institucional para facilitar el desarrollo de la relación sinoeuropea; la asociación estratégica se ha convertido en el generador de un discurso diplomático compartido mediante el cual ambos actores buscan relacionarse e influir, en la medida de lo posible, en el Otro, pero evitando un escenario de intervención coercitiva.

No obstante, los proyectos políticos contenidos de manera oficial en los documentos de la asociación estratégica, ya sean formulados por la Comisión Europea o por el Gobierno chino, no abordan de manera directa el proceso anterior; en este sentido, las políticas coordinadoras parecen cumplir con un carácter simbólico acompañando al discurso diplomático. Quizá la mayor limitante del vínculo organizacional sea justamente lo subjetivo de la voluntad política que lo ha originado, usada en este caso como un elemento cardinal para llevar a cabo los acuerdos, pero que se encuentra sometida a la variabilidad de las coyunturas externas e internas, y a la cambiante valorización de las prioridades en la agenda bilateral —factores que deben ser tomados en cuenta en un contexto de crisis económica global y la recomposición del sistema internacional tras el cambio de gobierno en Estados Unidos, en 2009—. Un ejemplo del proceso de cambio en las prioridades en la relación sinoeuropea fue la cancelación de la Onceava Cumbre China-UE, que debía celebrarse en diciembre de 2008, en Lyon, tras la recepción del Dalai Lama por parte del gobierno de Nicolas Sarkozy (entonces Francia ejercía la Presidencia rotatoria de la UE): el contexto de la aproximación bilateral, efectuada en 2003, ha sido superado velozmente por nuevas coyunturas.⁸⁰ ❖

Dirección institucional del autor:

Universidad Autónoma de Barcelona

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Edificio E-1

08193 Bellaterra

Barcelona

✉ mrocha1011@yahoo.com.mx

⁸⁰ La cumbre se llevó a cabo en mayo de 2009, en Praga; entonces, la Presidencia de la UE era ocupada por la República Checa.