

# ARTÍCULO RESEÑA

## EL ESTRECHO DE TAIWAN Y LA UNIÓN EUROPEA

ABRAHAM NAVARRO GARCÍA

*El Colegio de México*

HUNGDAH SU. “The EU’s Taiwan Policy in a New Context”, *Issues & Studies. A social science quarterly on China, Taiwan, and the East Asian Affairs*, Institute of International Relations, National Chengchi University, Taipei, Taiwan [ROC], vol. 46, núm. 1, marzo de 2010, pp. 1-53.

TANG SHAOCHENG, “The European Union and the Two Sides of the Taiwan Strait (1996-2009)”, en *Issues & Studies. A social science quarterly on China, Taiwan, and the East Asian Affairs*, Institute of International Relations, National Chengchi University, Taipei, Taiwan [ROC], vol. 46, núm. 1, marzo de 2010, pp. 55-87.

Es perceptible una paulatina pérdida de interés, por parte de los académicos de distintas latitudes, desde 2000, en el conflicto del Estrecho de Taiwan, que confronta al gobierno de la República Popular China (RPCh) y al de la República de China (RCh). Ante esta situación, es muy oportuno contar con estudios que actualicen el análisis; tal es el caso de los dos escritos publicados en marzo de este año en *Issues & Studies*, edición de la Universidad Nacional Chengchi, en Taiwan. Ambos se enfocan en la relación de la Unión Europea con la RCh.

Antes de continuar, es pertinente describir el origen del conflicto. Al concluir la guerra civil en China, con el triunfo de los comunistas, el 1 de octubre de 1949, la elite gobernante y empresarial del régimen nacionalista huyó hacia Taiwan. La intervención de Estados Unidos fue crucial, para impedir

que los comunistas tomaran la isla por la fuerza. Desde entonces, los gobiernos de ambos lados del Estrecho han reclamado la legitimidad del gobierno de China ante la comunidad internacional. El conflicto ha sido uno de los principales ejes de la política exterior de la RPCh y de la RCh. Tiene una resonancia geopolítica, en tanto el mantenimiento de Taiwan como entidad funcional beneficia la influencia de Estados Unidos en la región, constituyendo un “cerco” geográfico, junto con Japón, en torno al litoral de China continental. El conflicto también se ha proyectado al motivar una aguda competencia de las dos Chinas, por influencia política, en regiones como América Latina y África.

Hungdah Su, en su estudio titulado “The EU’s Taiwan Policy in a New Context”, hace un extenso recuento fáctico de la relación entre el bloque y el gobierno en la isla; es interesante por los cambios de intensidad que percibe.<sup>1</sup> En resumen, desde sus inicios se observa un carácter dubitativo en la relación. Transcurrido un año desde la aprobación del establecimiento de relaciones con la RCh, por el Comité Permanente de Representantes de la Comunidad Económica Europea (CEE), el gobierno de Francia ya estaba reconociendo a la RPCh. Uno de los momentos más decisivos en la historia del conflicto es la obtención de la membresía en Naciones Unidas a nombre de China, por la RPCh, en octubre de 1971. Dicho cambio fue el preludio para el reconocimiento de Beijing, por todos los miembros de la CEE, con excepción de El Vaticano.

La relación europeo-taiwanesa se caracterizaría, desde entonces, por su extraoficialidad, su peso comercial y su orientación al mantenimiento del *statu quo*. El gobierno taiwanés aceptó pronto su nueva situación internacional, en los años setenta, y por lo tanto promovió la apertura de oficinas de promoción comercial, sin carácter gubernamental, en los países

<sup>1</sup>Hungdah Su, “The EU’s Taiwan Policy in a New Context”, *Issues & Studies. A social science quarterly on China, Taiwan, and the East Asian Affairs*, Institute of International Relations, National Chegchi University, Taipei, Taiwan [ROC], vol. 46, núm. 1, marzo de 2010, pp. 1-53. El profesor Su está adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Taiwan, como Director Ejecutivo del Centro de la Unión Europea en Taiwan (EUTW).

miembros de la Comunidad. Ningún diplomático de la RCh tenía permiso para realizar visitas oficiales a tales países.

El despunte económico de la RCh en los años ochenta propició un periodo “dorado” en la relación con la CEE, el cual comprendió los años de 1987 a 1994. En dicho periodo tuvieron lugar reuniones entre diplomáticos, tanto en el continente europeo como en Taiwan; tales encuentros fueron elevados a rango viceministerial. La CEE apoyó entonces la admisión de la RCh en el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT). Además de la cuestión económica, hay otros factores que explican el fortalecimiento de los vínculos entre la CEE y la RCh.

La fortaleza política de la relación RCh-RPCh en estos años también se explica por la debilidad del gobierno comunista de China, derivada de la masacre estudiantil en Tiananmen, la cual tuvo un elevado costo político internacional. China continental también resentía la pérdida de influencia como mediador entre las dos superpotencias, por la caída del bloque comunista. Por otro lado, la RCh había procurado acercarse a Beijing desde 1986. Además, había en la isla un proceso democrático, en marcha desde 1987. A lo anterior se añade el término formal de la guerra emprendida contra la RPCh por Taiwan. El acercamiento entre las dos Chinas era promovido también mediante la creación de dos órganos de negociación. En la RCh fue instituida la Fundación para el Intercambio en el Estrecho (SEF, por sus siglas en inglés), en 1990; por el lado de la RPCh fue fundada la Asociación para las Relaciones en el Estrecho de Taiwan (ARATS) en 1991. La interacción entre ambas instituciones fue el canal más importante de comunicación entre ambos gobiernos.

A mediados de la década de los noventa, la RPCh se fue colocando como uno de los socios prioritarios del bloque europeo. No cabe duda sobre el papel de fortalecimiento económico como un elemento de disrupción en el equilibrio de poder regional. Muestra de ello son las subsecuentes crisis de misiles, de los años 1994 y 1995, en el Estrecho. Condiciones internas en la RCh también fueron causa de tensión entre las dos Chinas.

A partir de la exposición de Hungdah Su es posible observar el reflejo del aumento de la tensión entre Beijing y Taipei en

la propia política interior taiwanesa desde la segunda mitad de los noventa y a inicios del siglo XXI. El presidente Li Teng-hui declaraba, en 1999, su perspectiva sobre una “relación especial Estado a Estado” entre la RCh y la RPCh. El triunfo del sucesor de Li, Chen Shui-bian, de ideas pro independentistas, fue también asumida con recelo por China continental. Los cambios comentados fomentaron el distanciamiento relativo entre la Unión Europea y la RCh. Llegamos así a la parte explicativa más interesante del trabajo de Hungdah Su.

La relación entre la Unión Europea y la RCh está constreñida a un esquema triangular, por la presencia de la RPCh, la cual ejerce presión sobre el resto del mundo para la adopción de una política de “una sola China”. Hay por ello una correlación directa entre el nivel de diálogo entre las dos Chinas y la intensidad positiva de la relación entre la UE y la RCh. La UE comparte con la RCh una escala de valores políticos que las acerca (democracia e institucionalidad, conforme a esquemas occidentales). No es una característica menor si, como afirma Hungdah Su, el poder de Europa se basa en su influencia normativa y su comercio. Otro de los elementos de análisis importantes para el autor es su reconocimiento del carácter heterogéneo de los enfoques de las distintas instituciones que conforman la Unión Europea acerca del conflicto en el Estrecho.

El Parlamento europeo ha tendido a manifestar una postura más crítica a la RPCh. Dado que dicho órgano es más receptivo a las preocupaciones de la RCh, los políticos taiwaneses tienden a enfocarse en el cultivo de su relación con el Parlamento, aunque conserve un carácter extraoficial. El estudio de la política europea, en torno al conflicto en el Estrecho de Taiwan, refleja, en el actual contexto de creciente importancia económica y política de la RPCh, una mayor disposición a sacrificar a la RCh en una situación extrema.

Cambios en la estructura de la Unión Europea, a raíz de la adopción del Tratado de Lisboa, incidirán en la relación con la RCh, sobre todo porque el documento prevé un mayor, aunque ligero, poder de decisión, por parte del Parlamento en asuntos de política exterior, particularmente en aquéllos que involucren aumentos en el presupuesto. Sin embargo, ello no significa que la relación con la RPCh pueda deteriorarse, por

los círculos críticos entre los parlamentarios europeos. Razón fundamental para ello es la intensificación de la colocación del país asiático como epicentro del desarrollo regional, por sobre el esquema propuesto por Estados Unidos, a través del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) o por Japón, a partir del Banco Asiático de Desarrollo.

El texto de Hungdah Su también describe cambios internos en la RCh, que son compatibles con un contexto de mayor poder de la RPCh. Sin embargo, es pertinente no dejarse llevar por una imagen de corte estrictamente realista, en tanto el desarrollo de la RPCh también está vinculado a las fuertes inversiones que le llegan desde la RCh. El mismo autor reconoce que un tercio de los bienes producidos en China continental, para su exportación a Europa, son producidos por empresas con inversión taiwanesa. En esta compleja dinámica es preciso explicar el retorno al poder del Guomindang y el abandono de las políticas pro independentistas, postuladas por el Partido Democrático Progresista. La llegada a la Presidencia de Ma Ying-jeou ha distendido la relación en el Estrecho. La postura del gobierno se resume en una apuesta por el mantenimiento del *statu quo* conforme a la doctrina de los tres no: “no independencia, no unificación y no uso de la fuerza”.

Hasta aquí, el trabajo de Hungdah Su conserva un carácter descriptivo. La última parte del documento contiene una definición de escenarios y una toma de postura sobre cuál de éstos resulta más conveniente para la Unión Europea. El primer posible escenario es el gaullista. Europa opta por mantener su independencia de acción respecto de Estados Unidos, procurando sus intereses comerciales exclusivos. La cooperación con la superpotencia es posible, pero no indispensable. El escenario “huntingtoniano” describe un entorno de necesaria cooperación con Estados Unidos, para defender el propio nicho civilizatorio. Se abandona el universalismo y se reconoce la zona de influencia natural de China, en el este de Asia, en cierta forma como una aceptación de la perennidad de la diferencia. Un tercer escenario surge de la postura del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, por sus siglas en inglés). Hay reconocimiento de áreas de interés común con China y también una identificación de los temas selectos que pueden tratarse en la

agenda política. Este enfoque se distinguiría del gaullismo en que mantiene dicha agenda como parte de sus prioridades. El último escenario es el planteado por Jean Monnet, donde se afirma el carácter universal de los valores políticos occidentales. Esta asunción modifica la naturaleza de la alianza necesaria con Estados Unidos, no ya para mantenerse a la defensiva, como lo planteó Huntington, sino para emprender la promoción de tales valores; en otras palabras: para anular la alteridad.

Y Hungdah Su asevera que sólo el escenario monnetista conviene a la Unión Europea, pues con su aplicación ejerce su poder normativo, necesario para lidiar y, en un caso extremo, “obligar a la RPCh a apearse a los estándares preferidos por la Unión Europea”.<sup>2</sup> El realismo descarnado que destilan las palabras del autor es evidente; reproduce la definición de China como amenaza y le reifica en su necesidad de “cambiarla” conforme a los intereses de las potencias tradicionales. Se trata de una reafirmación de identidad necesaria para el intento de legitimación filosófica del ejercicio del poder. Son por demás pertinentes las siguientes líneas de Chengxin Pan, que aunque aluden a analistas de Estados Unidos, son aplicables a quienes comparten su forma de interpretar la realidad internacional:

[...] la gente de Estados Unidos cree que aquéllos que son diferentes deben ser responsabilizados por su falta de homogeneidad universal. Por lo tanto, dado que “nosotros” somos universales, aquéllos que se rehúsan o que son incapaces de ser como “nosotros” no son tan sólo “otros”, sino que también son, por definición, la negación de la universalidad o el otro.<sup>3</sup>

El segundo estudio que me ocupa es “The European Union and the Two Sides of the Taiwan Strait (1996-2009)”, de Tang Shaocheng, publicado también en el número de marzo de 2010 de *Issues and Studies*.<sup>4</sup> El autor de este artículo ofrece un breve recuento del proceso de integración europeo. Tang y Su

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>3</sup> Pan Chengxin, “‘The China threat’ in American Self-Imagination: The Discursive Construction of Other as Power Politics”, *Alternatives* 29, 2004, p. 312.

<sup>4</sup> Tang Shaocheng, “The European Union and the Two Sides of the Taiwan Strait (1996-2009)”, *Issues...* pp. 55-87. El profesor Tang es Investigador Asociado del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Chengchi.

coinciden en varios puntos; en primer lugar, una mayor integración europea conduce a una proyección internacional más destacada. Por otro lado, la estructura heterogénea de la UE propicia respuestas diversas en asuntos exteriores. Otro aspecto de coincidencia es ver en el ascenso económico de algunos países de Asia del Este, en la década de los ochenta, un aliciente para la intensificación de sus relaciones con Europa.

A partir de un detallado análisis de declaraciones, Tang señala la histórica y también reciente falta de un apoyo abierto a la RPCh, en el conflicto del Estrecho, por parte de la Unión Europea. El autor refiere cambios significativos en el equilibrio de poder, que se expresan, por ejemplo, con la adopción de la Ley Antisecesión, del 14 de marzo de 2005, la cual fue formulada para ser aplicada en el caso explícito de Taiwan. La UE prestaría más atención a la política en el Estrecho desde entonces. Tang brinda mayores detalles sobre la tendiente postura crítica del Parlamento Europeo a la RPCh, la cual se manifestó también como apoyo al boicot contra los Juegos Olímpicos de 2008.

El autor explica la postura del Parlamento, más comprometida con valores políticos, por el peso de la opinión pública en su toma de decisiones, por el margen de acción que le permite su limitada influencia en la definición de la política exterior de la UE y por el pasado poscomunista de países de reciente membresía, para los cuales la crítica al comunismo y la defensa de la democracia son aspectos asociados con su experiencia histórica. El proamericanismo de este grupo de países, producto de su necesidad de seguridad ante Rusia, también puede incidir en su adhesión a una postura crítica contra la RPCh. Esta reflexión debe matizarse, pues la relación del país asiático con la superpotencia es ambivalente, como se observa en la mesura de Washington ante la adopción de la Ley Antisecesión.

Aunque la mencionada ley representa un nuevo paso en la estrategia de Beijing para resolver el conflicto del Estrecho a su favor, mediante la definición de un marco legal específico, es evidente que por lo pronto los líderes chinos han abandonado la política agresiva que habían mantenido hasta 2003. La complejidad de la relación sinoestadounidense es también palpable en la firmeza de Washington, respecto a la conveniencia de

mantener el embargo de armas contra la RPCh, que de forma paralela mantiene junto con la UE. El estudio de Tang permite considerar la cercanía entre la superpotencia y la UE como un aspecto que imposibilita, por lo pronto, el levantamiento de la medida, de forma unilateral.

El gobierno de Taiwan, hoy día encabezado por Ma Ying-jeou y por el Guomindang, ha optado también por el mantenimiento del *statu quo*, tras la efervescencia independentista de los últimos años de la gestión del presidente Li Teng-hui y durante la administración de Chen Shui-bian. La UE rechazó constantemente tales aspiraciones, como si fueran amenazas para la estabilidad regional.

### Reflexiones finales

El conflicto en el Estrecho de Taiwan es de suma importancia, si se le considera un espacio de ensayo regional de la reacción de Estados Unidos y Europa ante el ascenso de la RPCh. La importancia estratégica del país asiático ha sido decisiva, mucho antes de su ascenso económico, desde mediados de los noventa, para imponer la triangularidad a la relación entre la RCh y la UE, que Hungdah identifica con precisión. En términos generales, la postura del bloque Europeo ante el conflicto ha sido de mantenimiento del *statu quo*, posicionamiento que es compatible con la relativa debilidad de su influencia en la región.

Es muy interesante observar que incluso en los años de ascenso económico de la RCh hay un interés marcado por aprovechar las condiciones productivas de China continental. El ascenso de la RPCh es, entonces, un proceso donde Taiwan interviene como agente y no sólo como adversario político. Ante la realidad del posicionamiento de la RPCh como epicentro del desarrollo regional, en detrimento de los esquemas estadounidense y japonés, los internacionalistas de las potencias tradicionales han debido considerar las implicaciones de una respuesta realista, es decir, de confrontación implícita o explícita, o de un marco cooperativo. Su también identifica las implicaciones filosóficas; la aceptación o el rechazo del universalismo.

Optar por el esquema monnetiano es soslayar la compenetración del capital internacional en el desarrollo económico de la RPCh y la propia superficialidad de los compromisos con los valores políticos occidentales de las empresas occidentales. El ascenso del país asiático representa incluso un esquema paradójico, en el que un entorno democrático ideal, conforme a la filosofía política de las potencias tradicionales, no es condición indispensable para el desarrollo económico. Hay, entonces, una fuerte carga de idealismo en el monnetismo, que resulta inadecuada para el análisis de la realidad internacional.

Los recuentos descriptivos de ambos estudios permiten observar una reacción adversa inicial dentro de la RCh al ascenso de China continental, que en los años noventa no sólo busca reafirmar la legitimidad del régimen, tras la crisis de Tiananmen, sino también ir probando los alcances de una política coercitiva respecto a Taiwan. La posibilidad de la intervención militar de Estados Unidos en el conflicto y la diplomacia europea de convergencia recurrente con la superpotencia, irán dando mayor peso a la conveniencia del mantenimiento del *statu quo*. Es por ello que en ambos lados del Estrecho hay un cambio de estrategia. La RPCh busca ahora sustentar legalmente su causa, a la vez que apuesta por una integración económica cada vez más profunda, mientras que los líderes taiwaneses han abandonado el independentismo, es decir, han buscado converger con Estados Unidos y Europa, para mantener su situación actual en el “mejor de los escenarios”. ❖

