

# **Patrones de Estabilidad y Conflicto en el Estrecho de Taiwan: un Modelo Triangular.**

Castro Guzmán.

Cita:

Castro Guzmán (2010). *Patrones de Estabilidad y Conflicto en el Estrecho de Taiwan: un Modelo Triangular*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/198>

**Patrones de Estabilidad y Conflicto en el Estrecho de Taiwán:  
Un Estudio Comparativo de las Crisis de 1995-1996 y 2003-2004**

Guzmán Castro  
Guzman.castro@yahoo.com  
Universidad Torcuato Di Tella  
Buenos Aires, Argentina

Área Temática: Problemas de Agenda Internacional

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

### Abstract

La estabilidad en el Estrecho de Taiwan se presenta como una de las cuestiones clave para la paz y la guerra entre grandes poderes en el siglo XXI. Hasta el momento, el estrecho es el punto más peligroso en la relación entre Estados Unidos y China, y el único en que una guerra entre las potencias es imaginable. Administrarlo correctamente es una de las grandes tareas de las relaciones internacionales contemporáneas, y a la vez, una de las más complejas. Los analistas deben abocarse a comprender las variables estructurales que definen la estabilidad y el conflicto en la región, entendiendo la interacción entre ellas y sus consecuencias sobre el estrecho. Tal ejercicio permitiría aprender de los patrones de crisis anteriores, como instrumento que, al incrementar el conocimiento en la cuestión, mejore las herramientas con las que cuentan los tomadores de decisión. En este sentido, el presente trabajo pretende identificar las variables que actúan como motores de la estabilidad y el conflicto en el estrecho, y elaborar un modelo tridimensional para trabajar con ellas. Las variables utilizadas en el modelo son: la política doméstica en Taiwan, la política doméstica en China, y el estado de las relaciones sino-estadounidenses. El estudio argumenta que a través del análisis de la interacción entre dichas variables y su influencia en las crisis de 1995-1996 y 2003-2004 se pueden extraer algunas conclusiones que ayuden en la administración de este complejo, pero trascendente asunto.

### Introducción

La historia de las relaciones entre Estados Unidos y la República Popular China (RPC)<sup>1</sup> ha estado plagada de conflictos y períodos de alta tensión. Prominentes en este sentido han sido las crisis vinculadas al Estrecho de Taiwán. La cuestión de Taiwán es un asunto que aún sigue irresuelto y listo para complicar la relación bilateral más importante de las próximas décadas en la política internacional. Como señala Thomas Christensen: “Sino-American conflict over Taiwan is probably the only war involving two great powers imaginable over the next 10 years.”<sup>2</sup>

Identificar y comprender, a través de la teoría y la historia, los motores de las crisis en el Estrecho de Taiwán aparece como una de las cuestiones centrales para los estudiosos de la paz y la guerra en el sistema internacional. Siguiendo esta premisa, el trabajo intentará responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las variables estructurales detrás de las crisis en el Estrecho de Taiwán?;<sup>3</sup> ¿Qué rol juegan en la estabilidad y el conflicto en el estrecho dichas variables? El objetivo es extraer una serie de “lecciones” que ayuden a los tomadores de decisión a promover la administración pacífica de una región estratégica para el mantenimiento de la paz entre grandes potencias en el siglo XXI.

Tres son las dimensiones estudiadas que permitirán mejorar la comprensión sobre las condiciones estructurales que favorecen el inicio de una crisis y una rápida escalada hacia un

---

<sup>1</sup> La RPC fue instaurada en octubre de 1949, una vez que el Partido Comunista Chino de Mao Zedong expulsó a los Nacionalistas (Kuomintang) de Chiang Kai Shek a la isla de Formosa o Taiwán.

<sup>2</sup> Thomas Christensen, “Taiwan’s Legislative Yuan Elections and Cross-strait Relations,” *China Leadership Monitor*, No. 13, Invierno, 2005.

<sup>3</sup> Sobre el concepto de “crisis” se sigue el trabajo de Jonathan Wilkenfeld: “Two conditions define an international crisis: (1) a change in type or an increase in the intensity (or both) of disruptive (hostile verbal or physical) interaction between two or more states, with a heightened probability of military hostilities that, in turn, (2) destabilizes their relationship and challenges the structure of an international system –global, dominant, or subsystem. An international crisis begins with a disruptive action or event that creates a foreign policy crisis for one or more states. It ends with an act or event that denotes a qualitative reduction in conflictual activity.” Wilkenfeld, Jonathan, “Concepts and Methods in the Study of International Crisis Management,” en Swaine, Michael D., y Zhang Tuosheng, eds., *Managing Sino-America Crises: Case Studies and Analysis*, Carnegie Endowment, Washington, DC, 2006, p. 104.

conflicto armado: la política doméstica en Taiwán; la política doméstica china; y las relaciones bilaterales sino-estadounidenses. Más específicamente: la primera variable se enfoca en las tendencias independentistas o pro-status quo en la isla; la segunda estudia la influencia del nacionalismo y de los conflictos intra-partido sobre la toma de decisiones en China; mientras que la última analiza el estado de la relación bilateral sino-estadounidense.

La interacción entre las variables no sólo conlleva el potencial de encaminar las relaciones en el Estrecho de Taiwán en un sentido “negativo” (entendido como el incremento en las perspectivas de un conflicto en la región). También puede iluminar las condiciones en que la dinámica triangular -Estados Unidos-China-Taiwán- toma un sentido “positivo” (entendido como el mantenimiento del status quo y la estabilidad en el estrecho). A su vez, éstas serán utilizadas y comprendidas dentro de un modelo tridimensional que permite ilustrar el juego entre ellas, y sus consecuencias sobre la estabilidad y el conflicto.

En una primera sección se desarrollan las variables antes mencionadas. En segundo lugar, se realiza una presentación del modelo en el que serán introducidas. En la tercera y cuarta sección se presenta un estudio comparativo de las crisis de 1995-1996 y 2003-2004 en el Estrecho de Taiwán, bajo la lente del modelo. Por último, una conclusión esquematizando algunas “lecciones” a aprender y la discusión de ciertos escenarios que puede deparar el futuro será esbozada.

### **Variables Estructurales en el Estrecho de Taiwán**

#### ***Política Doméstica en Taiwán***

En 1986, Chiang Ching-kuo,<sup>4</sup> en ese entonces Presidente taiwanés, dio inicio a un proceso de reforma política en Taiwán que terminaría una década más tarde en una completa democratización de la isla. La primera elección presidencial fue llevada a cabo en 1996, ocasión en la que Lee Teng-hui, candidato por el Kuomintang (KMT), se transformó en el primer presidente democráticamente elegido por la ciudadanía taiwanesa. La democratización de la isla ha modificado estructuralmente el vínculo entre el ámbito doméstico taiwanés; la política de la isla hacia China; la conducta de Beijing en el Estrecho de Taiwán; y el rol de Estados Unidos en el asunto. Las consecuencias que tal fenómeno ha impuesto sobre la estabilidad y el conflicto en el estrecho son profundas, y en buena medida preocupantes.

Uno de los grandes resultados de la democratización ha sido la inclusión de sectores de la sociedad taiwanesa que habían sido mantenidos por fuera del juego político –particularmente la mayoría de la población étnicamente taiwanesa, que no participó de la política durante cuatro décadas y media de control del Kuomintang y sus líderes oriundos de China Continental.<sup>5</sup> Esto modificó las tendencias prevalentes en la sociedad taiwanesa hacia el asunto de la relación con China, transformando, por derivación, la conducta política frente a la RPC. Las formas más elementales en que la política se conduce fueron alteradas definitivamente, lo cual tuvo un impacto sobre el contenido de las políticas hacia China. Particularmente peligrosas son las corrientes que, introducidas en la vida política una vez se puso en marcha el proceso de democratización, proponen –en la retórica y la práctica- ir hacia un incremento en la independencia y la soberanía de la isla vis-à-vis la RPC.

Durante los años de gobierno autoritario de los Chiang, la política oficial hacia China mantenía como fin último la reunificación de la isla y el continente bajo el mando del KMT –

<sup>4</sup> Hijo de Chiang Kai-shek.

<sup>5</sup> John Fuh-sheng Hsieh, “Ethnicity, National Identity and Domestic Politics in Taiwan”, *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 40, 2005, pp. 13-25.

desde luego, una visión que poco tenía que ver con la realidad. Esta línea era sostenida por el poder incontestable de Chiang Kai-shek y sus correligionarios del KMT. Paradójicamente, tal postura aseguraba a China que Taiwán no se iba a aventurar a la independencia, es decir: a la lógica de “dos China” o “una China y un Taiwán.”<sup>6</sup> Sin embargo, las opiniones del resto de la población, especialmente quienes eran nativos de la isla, poco tenían que ver con los grandilocuentes estratagemas de Chiang. La lógica del autoritarismo se vería sacudida por las nuevas dinámicas democráticas que comenzaron a permear el sistema político taiwanés a mediados de 1980.

Los agentes políticos en un sistema democrático deben, *grosso modo*, responder a la opinión pública y representar los intereses de la ciudadanía. Si una estrategia de confrontación con China –i.e. retórica o acciones de tendencia independentista- es electoralmente beneficiosa, algún actor en la arena política la va a perseguir. El poder político en Taiwán es, en el marco democrático actual, temporario, y así también, temporarias son las políticas y la toma de decisiones hacia China.

El link entre la toma de decisiones en la RPC y la política doméstica en Taiwán es sencillo de comprender. A partir de la consolidación democrática las políticas hacia China han virado hacia la independencia o el mantenimiento del status quo, dependiendo del contexto político taiwanés en un momento dado. Es así que la postura que China tome en torno al asunto de Taiwán –en términos de las negociaciones, la amenaza o el uso de la fuerza, el apaciguamiento de los líderes taiwaneses, *inter alia*- va a estar importantemente influido por la dimensión doméstica en la isla.

Ante tal escenario, se puede estructurar el contexto político en Taiwán alrededor de la dicotomía entre una política doméstica que en un momento dado tiende hacia la *independencia*, o hacia el mantenimiento del *status quo*.<sup>7</sup> En resumen, si Taiwán se dirige hacia la independencia, Beijing se podría ver tentado de utilizar la amenaza o el uso de la fuerza para “corregir” o impedir tal devenir, generando así una crisis.

Por otra parte, el mantenimiento del status quo, que supondría mantener un limbo legal de “paz, pero no independencia,” se construye también en torno a hechos observables en Taiwán<sup>8</sup> y a interpretaciones desde Beijing. Ante tal escenario, la política doméstica en Taiwán no generaría un incentivo para el inicio de una crisis.

### ***Política Doméstica en China***

Las transformaciones que ha sufrido el sistema político chino en la era post-Mao Zedong han posicionado al plano doméstico como una esfera de primera relevancia para entender el accionar internacional de la RPC. El problema de Taiwán es el epítome de este fenómeno. No es posible comprender la conducta china en temas relacionados a la isla si no se comprenden las dinámicas domésticas que afectan la toma de decisiones de política exterior. En este sentido, tres variables de política interna sobresalen: el grado de cohesión en la cúpula del partido; la influencia de

---

<sup>6</sup> Es interesante la paradoja en la que se ve envuelta la posición de China frente al problema de Taiwán. Para Beijing es preferible que Taiwán promueva la idea de una China -aún si el objetivo final de las autoridades de la isla sería que China continental terminase eventualmente en manos del gobierno taiwanés- a que se persiga la consolidación de dos entidades políticas separadas.

<sup>7</sup> En Beijing status quo se define como: “Paz, pero no independencia.” Puede notarse que hay una opción que el trabajo no discute: una tendencia en la sociedad taiwanesa hacia la reunificación con China. La remota probabilidad que este camino sea tomado conscientemente por la ciudadanía en la isla permite que se la deje de lado en los análisis (ver anexo 1).

<sup>8</sup> Un ejemplo claro de esto, como se verá en la crisis de 2003-2004, sería que la ciudadanía se expresase, por medios formales o informales, en contra de alteraciones en el vínculo con China.

facciones opositoras (especialmente de línea dura o halcones, como el Ejército de Liberación del Pueblo –ELP- y el aparato ideológico); y la relevancia del nacionalismo y la opinión pública en la toma de decisiones del PCC.<sup>9</sup>

La opinión pública, especialmente a través del nacionalismo, tiene en la China posterior a las reformas de la década de 1980 un rol social y político esencial.<sup>10</sup> La sociedad china ha encontrado, *in crescendo*, caminos para expresarse que no estaban abiertos en la cerrazón totalitaria maoísta. Por otra parte, los líderes ya no poseen una legitimidad cuasi-divina, como sí tenían Mao Zedong, y en varios sentidos Deng Xiaoping. Los dos procesos han dejado al PCC, cada vez más, con la necesidad de ser visible y aceptado por la población.

El incremento en la importancia del ámbito doméstico está estrechamente relacionado con lo que Susan Shirk define como la “inseguridad” de los líderes de la China contemporánea.<sup>11</sup> Dicha inseguridad es una de las características más notables del sistema político chino, especialmente a la hora de la formulación de la política exterior. Como todo actor político, los líderes chinos deben posicionar la supervivencia política como su objetivo prioritario. Las inquietudes centrales de la cúpula del Partido, en tal sentido, son: que un levantamiento popular derribe al régimen; choques dentro del PCC que promuevan el crecimiento de facciones rivales que podrían removerlos del poder; y la pérdida del apoyo militar que los dejaría a merced de grupos opositores. Estas cuestiones se hacen sentir a la hora de elaborar la política exterior.

Tómese primero el miedo a un levantamiento popular.<sup>12</sup> Según Susan Shirk: “The worst nightmare of China’s leaders is a national protest movement of discontented groups – unemployed workers, hard-pressed farmers, and students- united against the regime by the shared fervor of nationalism.”<sup>13</sup> La paranoia generada frente a la posibilidad del descontento popular tiene como consecuencia una hipersensibilidad a las opiniones y actitudes públicas, particularmente cuando vienen de la mano de asuntos de tono nacionalista. La combinación entre un nacionalismo exacerbado y una opinión pública activa es un tema extremadamente delicado

---

<sup>9</sup> Como observan Joseph Fewsmith y Stanley Rosen: “As compared to that of the Maoist era, the domestic context of Chinese foreign policy in recent years has become both more important and more complex.” Joseph Fewsmith and Stanley Rosen, “Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does Public Opinion Matter?,” en Lampton, David M., ed., *The Making of Chinese Foreign and National Security Policy in the Era of Reform*, Stanford, California, Stanford University Press, 2001, p. 151.

<sup>10</sup> La década de 1980 trajo consigo la precipitada caída de la ideología Marxista en general y Marxista-Leninista-Pensamiento Mao Zedong en el caso particular de China. Con la casi desaparición del comunismo como centro conceptual de legitimidad en la RPC, el nacionalismo y la performance económica han pasado a ser los dos núcleos de legitimidad más importantes para el gobierno chino.

<sup>11</sup> “Dogged by the specters of Mao Zedong and Deng Xiaoping...China’s current leaders feel like midgets, struggling desperately to stay on top of a society roiled by economic change.” Shirk, Susan, *China: Fragile Superpower: How China’s Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*, Oxford University Press, 2007, p. 6.

<sup>12</sup> La opinión de Deng Xiaoping en septiembre de 1989, cuando comenzaban a caer los regímenes comunistas de Europa del Este, refuerza la idea de la influencia del temor a un levantamiento popular: “I think the upheavals in Eastern Europe and the Soviet Union were inevitable. It is hard to predict how far they will go; we still have to observe developments calmly...There is no doubt that the imperialists want socialist countries to change their nature. The problem now is not whether the banner of the Soviet Union will fall -- there is bound to be unrest there -- but whether the banner of China will fall. Therefore, the most important thing is that there should be no unrest in China...” Deng Xiapoing, “With Stable Policies of Reform and Opening to the Outside World, China can have Great Hopes for the Future,” *People Daily*, Septiembre de 1989. Disponible online: <http://english.peopledaily.com.cn/dengxp/vol3/text/d1020.html>.

<sup>13</sup> Shirk, Susan, op cit., p. 7.

para el PCC. Por tanto, un determinado asunto de política exterior que esté fuertemente vinculado a los sentimientos nacionalistas de la población y que en determinado momento pase a ser central en la opinión pública va a dejar a los líderes con un margen de maniobra muy limitado a la hora de tomar posiciones moderadas que podrían ser catalogadas de débiles.

Esta dinámica sería especialmente cierta en el caso de Taiwán, que de por sí se encuentra inextricablemente atado al más básico y fervoroso sentimiento nacionalista de la población china.<sup>14</sup>

Trágicamente, en un autoritarismo como el chino el foco de atención es puesto sobre quienes tienen los canales para influir políticamente, y no sobre la masa general de la población —como sí suele ser el caso en un sistema democrático donde el voto es el medio básico de participación política. En China, como bien argumenta Susan Shirk: “...[they] care more about the vocal extremists who are most likely to take the streets and mobilize others to follow them.”<sup>15</sup> Consecuentemente, incluso el nacionalismo de algún sector aislado de la masa de la sociedad puede tener una profunda influencia sobre el CCP.

Si en un momento determinado el asunto Taiwán se ve inmerso en una retórica de nacionalismo fanático, los líderes van a tener serios problemas para acercarse al problema de una manera que no privilegie una respuesta de línea dura. En períodos de crisis y aumento de tensiones en el estrecho, los costos que puede imponer una postura que vaya en contra de las tendencias nacionalistas pueden tornarse insoportables para el PCC. En tal caso, Beijing podría verse obligada a tomar medidas ofensivas; aún si en principio tales decisiones parecerían ser demasiado arriesgadas —por ejemplo: un conflicto armado con Taiwán en el que sería probable que Estados Unidos se viese involucrado.<sup>16</sup>

El siguiente punto a discutir es el de la política intra-partidaria, que necesariamente debe ser integrada al análisis de la política doméstica china. Divisiones intra-partidarias vinculadas a la falta de consenso y de un liderazgo fuerte en el PCC incrementan la probabilidad de que una postura asertiva y nacionalista afecte —por más de una canal, como se verá más adelante— la formulación de la política exterior.

En un sistema en el que el nacionalismo y la opinión pública tienen tal relevancia, mantener sin divisiones la cúpula política se vuelve esencial por dos razones. En primer lugar, porque de surgir divisiones y choques en la cúpula del partido, el capital político para moderar las presiones nacionalistas domésticas a la hora de llevar adelante la toma de decisión en una determinada cuestión se reduciría significativamente. En segundo lugar, porque jugar la carta nacionalista es la manera más segura de hacerse de legitimidad política en la China contemporánea. En este sentido, explotar los sentimientos chauvinistas de la sociedad es una de las herramientas más eficaces para ganar peso político de parte de grupos opositores. De haber divisiones en la cúpula del PCC, los líderes van a tender a tomar posiciones de línea dura con el

---

<sup>14</sup> Susan Shirk señala: “It is widely believed in China and abroad that if the Communist regime allows Taiwan to declare formal independence without putting up a fight, the outraged public will bring down the regime...they [CCP] would use force to avoid domestic humiliation if they believed their political survival depended on it.” Susan Shirk, op cit., p. 2.

<sup>15</sup> Shirk, Susan, op cit., p. 44.

<sup>16</sup> Como observa Allen Whiting: “At some point, assessing the risk of political loss through passivity may outweigh the risk of material costs in military action. Thus the perception of Taiwanese behavior and U.S. intentions can prompt Beijing to feel being ‘backed into a corner.’” Whiting, Allen, “China’s Use of Force, 1950-96, and Taiwan,” *International Security*, Vol. 26, No. 2, Otoño, 2001, p. 128.



doble objetivo de limitar el ascenso de facciones opositoras y de apaciguar los sentimientos nacionalistas de la población –ante los cuales no se podrían enfrentar decididamente.<sup>17</sup>

Siguiendo el trabajo de Shirk, y coherentemente con la imagen presentada *ut supra* sobre la política doméstica, la fórmula del PCC para mantener la estabilidad sería: prevenir choques dentro de la cúpula; restringir manifestaciones y levantamientos sociales de gran escala; y mantener a las Fuerzas Armadas del lado del Partido, o mejor dicho, bajo el mando del partido.<sup>18</sup> A su vez, esto supone que una cúpula dividida, una opinión pública movilizada en torno al nacionalismo, y una suerte de incertidumbre acerca de las posiciones del ejército serían condiciones conducentes a la inestabilidad interna –inestabilidad que constituye el principal temor de los líderes chinos.

Bajo tal contexto, se utilizará una clasificación de la política doméstica china en torno a la dicotomía -siempre en un sentido ideal weberiano: *conflictiva* o *consensual*. Un escenario conflictivo estaría caracterizado por divisiones en la cúpula del CCP y falta de consolidación o debilidad de parte del o de los líderes del Partido; existencia de facciones opositoras que puedan utilizar posiciones duras para adquirir legitimidad política; y exacerbación de los sentimientos nacionalistas en la población en torno al tema en cuestión. Tal escenario complicaría las posibilidades de “controlar” las presiones nacionalistas, pero además incrementa el peligro de que otras facciones utilicen el nacionalismo para deslegitimar al régimen.<sup>19</sup> Dado tal contexto, si la política doméstica china se encontrase en un estado de conflicto en medio de una crisis en el Estrecho de Taiwán, los líderes chinos difícilmente puedan escapar de una política de línea dura hacia el asunto en cuestión.

Un contexto consensual estaría caracterizado por la capacidad del liderazgo chino de llevar adelante una toma de decisiones de forma homogénea, sin mayores divisiones en la cúpula del PCC. Esto tendría dos consecuencias: el PCC gozaría de un mayor capital político para afrontar las presiones nacionalistas, que dejarían de poner una presión desmedida sobre las decisiones del Partido; y la posibilidad de que una facción utilice una retórica nacionalista con fines políticos sería menor. En este sentido, la existencia de un liderazgo fuerte y sin divisiones es esencial a la hora de conseguir una política exterior moderada, esencialmente en la relación sino-estadounidense y en el asunto del Estrecho de Taiwán.<sup>20</sup> Como observa un asesor político chino: “In China, when foreign policy is made by a handful of leaders, they make the right call, flexible and pragmatic. When it involves a larger group they tend to be more rigid and tough.”<sup>21</sup>

### ***Relaciones Sino-Estadounidenses***

Además del propio Taiwán, China y Estados Unidos son los otros actores profundamente involucrados en el estrecho. Es así que el asunto de Taiwán está inevitablemente cortado por la

---

<sup>17</sup> Según Susan Shirk: “If CCP leaders begin to compete by reaching out to ordinary citizens, or a crisis occurs that galvanizes public attention, hawkish positions are likely to dominate because they resonate more with the public than dovish ones.” Shirk, Susan, op cit., p. 77.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 39.

<sup>19</sup> Según Alen Whiting: “In the post-Deng era the composition of regime leadership, in particular the influence of the PLA, will determine the degree to which provocative U.S. policy on Taiwan, Tibet and Hong Kong will evoke affirmative, assertive or aggressive responses.” Whiting, Alen, “Chinese Nationalism and Foreign Policy after Deng.” *The China Quarterly*, No. 142, Junio, 1995, pp. 295-316.

<sup>20</sup> David Lampton argumenta: “One key to the productive management of the relationship between the United States and China is effective and secure political leadership in both nations. To that end, individuals are of enormous consequence.” Lampton, David M., *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*, University of California Press, Berkeley, California, 2001, p. 11.

<sup>21</sup> Shirk, Susan, op cit., p. 77.



relación bilateral sino-estadounidense, y las influencias que ese vínculo ejerce sobre las dinámicas triangulares.

Para Beijing, la relación con el país más poderoso del sistema internacional ha sido siempre un factor a sopesar en su política exterior. Su lugar y posición en las relaciones internacionales, especialmente una vez instalado el régimen comunista, han estado significativamente marcados por el vínculo con los Estados Unidos. La Segunda Guerra Mundial; la llegada de los comunistas al poder; la Guerra en la península de Corea; los tempranos conflictos con Taiwán; la apertura y reformas de los tardíos 1970's; y su incorporación a la economía internacional, han sido temas atravesados por la relación sino-estadounidense. Dicho patrón no ha hecho más que profundizarse en los últimos años.<sup>22</sup> En su rol de potencia regional en Asia, y más aún en su capacidad de poder ascendente en términos globales, el relacionamiento con Estados Unidos –la mayor potencia mundial y, por el momento, de Asia- tiene una relevancia estratégica de primer orden. Más aún cuando existe un asunto en el que ambos tienen serios intereses, y en el que sus posiciones distan de la armonía, como lo es Taiwán. La forma en que Beijing actúa en el Estrecho de Taiwán está en buena medida ligada al vínculo bilateral.

La otra cara de la moneda, la importancia de la relación bilateral para Estados Unidos, es tan relevante como lo es para China. En las relaciones internacionales contemporáneas, como bien remarcan Bergsten et al.: “For Americans...coping with the rise of China has emerged as the key challenge of the 21st century.”<sup>23</sup> No obstante, el vínculo con China ha tenido desde la post-guerra una relevancia primordial debido a los intereses que Estados Unidos mantiene en Asia. Taiwán -uno de los centros inescapables de atención para Estados Unidos en ese continente- tiene un impacto formidable en el devenir de las relaciones bilaterales sino-estadounidenses y viceversa.

Insertos en las macro-dinámicas de la relación bilateral, los asuntos que involucran a terceros actores pueden definir el carácter global del vínculo entre Estados Unidos y China; lo que David M. Lampton llama “the dilemma of third parties.”<sup>24</sup> El conflicto sobre Taiwán es el epítome de estas tendencias, y es por esto que su correcta administración se hace tan acuciante.<sup>25</sup> A efectos del presente trabajo, sin embargo, es más importante el reverso del mismo fenómeno: *el estado general de la relación bilateral entre Estados Unidos y China es una de las variables estructurales que influyen en la estabilidad en el Estrecho de Taiwán.*<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Como señala David M. Lampton: “The processes of economic and information globalization, along with the development of international regimes and multilateral organizations, have landed America and China increasingly near one another in the same global bed.” Lampton, David, *Same Bed, Different Dreams...*, p. ix.

<sup>23</sup> Bergsten, C. Fred, op cit., p. vii.

<sup>24</sup> Según Evan Medeiros: “For many Chinese, separating U.S. policy on Taiwan from the broader U.S. policy on China’s emerging role appears to be difficult.” Medeiros, Evan, “Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability,” *The Washington Quarterly*, Invierno, 2005-06, p 161. Sobre el impacto de los terceros en la relación bilateral, véase: Lampton, David M., *Same Bed, Different Dreams...*, pp. 204-245.

<sup>25</sup> Según Bergsten et al.: “Many in the United States believe that how China handles Taiwan will be an important measure of both how China deals with disputes as it rises and how the United States –and the world- will manage the challenges of a rising China.” Bergsten et al., op cit., p. 178.

<sup>26</sup> Un político chino ilustra esta idea con más énfasis aún: “[the] most important factor in the Taiwan matter is the state of China-U.S relations...without good China-U.S. relations, the Taiwan matter will

Las crisis sino-estadounidenses –no solamente en el caso del Estrecho de Taiwán, sino en general- han presentado un patrón de acaecer en momentos en que la relación bilateral se encontraba en un estado tendiente al antagonismo.<sup>27</sup> La estabilidad en el estrecho no es una excepción a esta regla: *relaciones tensas o tendiendo hacia el antagonismo entre Estados Unidos y China suelen ser un problema para la estabilidad en el estrecho.*

A efectos del modelo tridimensional, la relación bilateral puede ser clasificada en: un vínculo que tiende hacia la *cooperación* o uno que tiende hacia el *antagonismo*. Una relación que tiende al antagonismo afecta la correcta administración de una crisis en el estrecho de varias maneras, todas ellas negativas. En primer lugar, una cooperación sino-estadounidense para restaurar la estabilidad en el estrecho se vería seriamente limitada bajo un contexto antagónico. China podría sentirse presionada a resolver la crisis por sí sola, pudiendo tomar la decisión de utilizar medidas coercitivas. En segundo lugar, cuando el vínculo bilateral tiende al antagonismo, la interpretación china de que todos los males en la relación bilateral son el resultado de un complot global estadounidense para limitar el ascenso de China o para consolidar la hegemonía de Estados Unidos sobre el sistema internacional se vuelve peligrosamente extendida.<sup>28</sup> Taiwán suele ser incluido en esta “bolsa conspirativa.” Entender que el devenir de la isla –por ejemplo, un corrimiento fuera del status quo- está vinculado a complots estadounidenses, puede llevar a Beijing a tomar una conducta belicosa. El objetivo de tal acción sería prevenir que la independencia apoyada por Estados Unidos se consolide, bajo la lógica de “preferible actuar hoy, que mañana cuando la independencia sea una realidad.” Por último, malas relaciones con Estados Unidos suelen exacerbar los ánimos nacionalistas en el PCC y la población china. Si como se señaló en la sección de política doméstica en China, un nacionalismo exacerbado suele reducir el margen de acción del PCC por fuera de políticas de línea dura, es sencillo comprender las consecuencias que una relación tendiente al antagonismo ocasionaría en este sentido.

Contrariamente, de encontrarse inmersa en una relación que tiende a la cooperación, China puede contar con Estados Unidos como un jugador constructivo en el estrecho a la hora de administrar una crisis.<sup>29</sup> Por otra parte, Taipei percibiría esto y, al no saber si va a poder contar con el apoyo de Estados Unidos ante un conflicto con China, no sería tan osado en su conducta hacia la RPC. Finalmente, una buena relación bilateral entre Estados Unidos y China otorga *tiempo* para la resolución de un conflicto, que es uno de los bienes más escasos en medio de una crisis, y una de las variables que suele conducir a decisiones apresuradas y ofensivas.

---

probably be essentially unresolved in the foreseeable future and its deterioration will be hard to stop.” Shi Guhong citado en Shirk, Susan, op cit., p. 184.

<sup>27</sup> “One distinctive feature of these crises is that they all occurred at a time when Sino-American relations were antagonistic or in a state of ‘non foe, non friend.’” Wang Jisi y Xu Hui, “Pattern of Sino-American Crises: A Chinese Perspective,” in Michael D. Swaine and Zhang Tuosheng, eds., op cit., p. 134.

<sup>28</sup> Como observa John W. Garver acerca de la crisis de 1996, donde efectivamente la relación tendía al antagonismo: “These ideologues [CCP politicians] believed that the United States was pursuing a secret, long-term strategy to weaken China because it stood as the last major obstacle to U.S. achievement of world hegemony. One manifestation of this strategy was the U.S. effort to subvert socialism and communism via ‘peaceful evolution.’...Another dimension of the plot was an effort to split China’s territory. Tibet and Taiwan were the main targets of this campaign.” Garver, John W., *Face Off: China, The United States, and Taiwan’s Democratization*, University of Washington Press, Seattle, 1997, p. 48.

<sup>29</sup> El rol de Estados Unidos en la administración pacífica del asunto de Taiwán debe ser recalacado; como señala Susan Shirk: “The ideal solution from the stand point of the leaders in Beijing is to solve the Taiwan problema through Washington –to have the U.S. government push Taiwan into reunification or at least stop it from moving further toward legal independence.” Shirk, Susan, op cit., p. 184.

La cuestión del estado de la relación bilateral está cortada por el tema de la comunicación entre China y Estados Unidos. Una relación tendiente al antagonismo suele acarrear consigo una mala comunicación. La falta de comunicación, o la mala comunicación, es uno de los principales responsables en los errores de percepción, que dificultan una administración adecuada de una crisis. Por otro lado, una buena y fluida comunicación, que suele ir de la mano de relaciones cooperativas, permite una mayor transparencia que evita errores de percepción y facilita la prevención o administración pacífica de una crisis.<sup>30</sup>

En resumen, una relación sino-estadounidense conflictiva está estrechamente asociada a la dificultad de contener el aumento de las tensiones en el estrecho y, más aún, a la rápida escalada en una crisis. Por el contrario, un estado cooperativo tiende a generar herramientas favorables al correcto manejo de las tensiones y a la prevención de crisis.

### **Modelo tridimensional como predictor del conflicto y la estabilidad**

Como ya se señaló, el estudio tiene como objetivo identificar una serie de patrones en las relaciones triangulares entre China, Estados Unidos y Taiwán que ayuden en la comprensión de las condiciones estructurales que pueden propiciar una crisis y/o convertir una crisis en un conflicto a escala mayor. Como contraparte, de tener éxito en dicha empresa, se obtendría valiosa información sobre las condiciones que promueven la estabilidad en el Estrecho de Taiwán. La comprensión de las variables que ofician de motores de la estabilidad y el conflicto – tarea plasmada en la sección anterior– es un necesario primer paso en este sentido. Pero estudiarlas sin un marco teórico que permita integrarlas analíticamente sería una tarea poco redituable. Consecuentemente, aquí serán trabajadas dentro de un modelo tridimensional (ver Figura 1).

A través del uso del modelo presentado en la Figura 1, las hipótesis básicas del presente trabajo son: (a) un “worst case scenario” sería una crisis en el Estrecho de Taiwán en que la política doméstica taiwanesa tienda a la *independencia*; que la política doméstica en China se encuentre en un estado de *conflicto*; y las relaciones sino-estadounidenses tiendan al *antagonismo*. Tal escenario podría no sólo ser el pie para una crisis, sino también hacer su administración pacífica una tarea demasiado compleja.<sup>31</sup> En otras palabras, en tal contexto, una crisis corre serios riesgos de generar un conflicto armado entre las partes. (b) Por otro lado, si la política doméstica en Taiwán puede entenderse como favorable al *status quo*; si la política interna china se caracteriza por el *consenso*; y las relaciones sino-estadounidenses tienden a la *cooperación*, la estabilidad, o si una crisis hubiera de acaecer accidentalmente, la administración pacífica de tal conflicto, debe ser el resultado a esperar. Siendo éstos escenarios ideales, el modelo puede trabajar con otro tipo de combinaciones entre las variables (véase la Figura 3).

Para probar o falsear dichas hipótesis se llevará a cabo un estudio comparativo de las crisis de 1995-1996 y 2003-2004, bajo la lente del modelo desarrollado en la Figura 1.<sup>32</sup> Si el modelo

<sup>30</sup> Una buena comunicación no supone tan sólo el envío de información, mantenimiento de las relaciones diplomáticas y reuniones entre representantes de los países. La comunicación tiene un componente psicológico que permite que el ida y vuelta de información sea entendido y aceptado por la otra parte. De nada sirve que el Embajador chino en Estados Unidos se reúna con el Secretario de Estado, si en efecto, ninguno de los dos cree lo que el otro dice (esto fue lo que sucedió en 1995-1996, véase la página XXX).

<sup>31</sup> La crisis puede ser el resultado de este contexto, que sería un territorio fértil para ese tipo de confrontaciones. Pero fácilmente se puede pensar en una crisis ocasionada por un accidente, y que sea complejizada por tal escenario.

<sup>32</sup> El número limitado de crisis a estudiar es el resultado de la imposibilidad de ampliar la muestra. Si bien hubieron crisis previas, como las de la década de 1950, un estudio pormenorizado de las mismas utilizando el modelo aquí planteado no sería redituable, o si quiera posible. Las enormes diferencias

tiene algo que decir acerca de las relaciones triangulares en el estrecho, se debería poder extraer algunos patrones entre las diferencias y similitudes en ambas crisis que permitan mejorar la comprensión de la estabilidad y el conflicto en el Estrecho de Taiwán.<sup>33</sup>

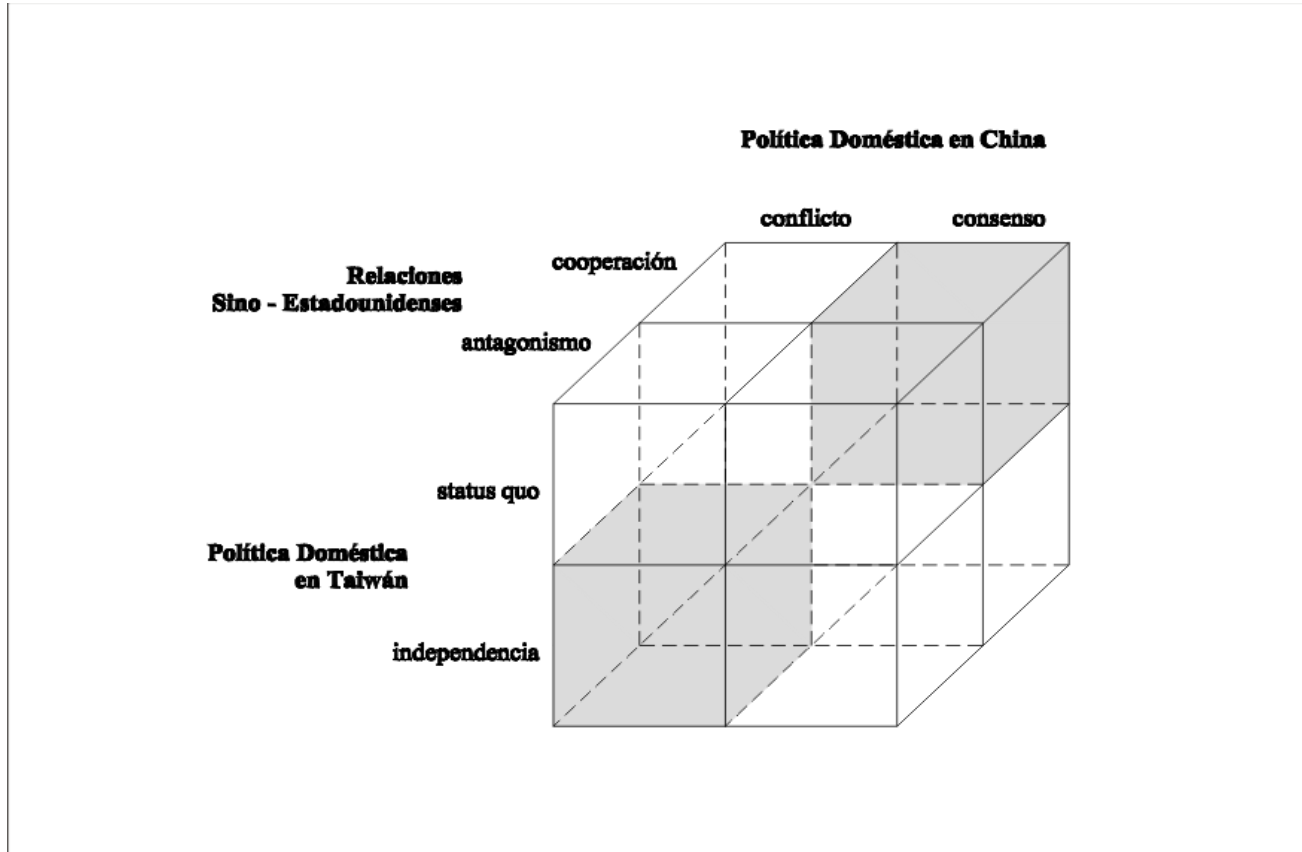


Figura 1

**La Crisis de 1995-1996**

Entre julio de 1995 y marzo de 1996 China llevó a cabo una serie de ejercicios militares – incluyendo pruebas de lanzamiento de misiles- en un perímetro cercano a las costas de Taiwán.<sup>34</sup> Los ejercicios consistieron en las más grandes y complejas maniobras militares puestas en marcha en la historia del conflicto entre la RPC y Taiwán.<sup>35</sup> Estados Unidos reaccionó enviando dos grupos de combate portaviones<sup>36</sup> a la región en marzo de 1996. Súbitamente, los actores

---

contextuales –i.e. una China en que el nacionalismo cumplía un rol totalmente diferente y en que el liderazgo era cuasi-divino; un Taiwán autoritario; y una dinámica de relacionamiento sino-estadounidense por cierto disímil- obligan al analista a limitar los casos de estudio.

<sup>33</sup> El modelo está inspirado en el trabajo de Joseph Fewsmith y Stanley Rosen que estudia el rol de la opinión pública en la política exterior de China. Fewsmith, Joseph y Stanley Rosen, “The Domestic Context of Chinese Foreign Policy: Does ‘Public Opinion’ Matter?” en Lampton, David M., ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, Stanford University Press, Stanford, California, 2001, pp. 151-187.

<sup>34</sup> Véase el Anexo 2.

<sup>35</sup> Lee, Bernice, *The Security Implications of the New Taiwan*, Adelphi Papers, No. 331, Oxford University Press, 1999, Chapter 4, p. 47.

<sup>36</sup> En inglés: “aircraft carrier battle group.”

involucrados en el estrecho se vieron inmersos en una crisis que tuvo el potencial de escapar a la administración pacífica y mutar en un conflicto de grandes proporciones.<sup>37</sup>

Visto desde la óptica del modelo: ¿cuáles fueron las variables estructurales en juego en esta crisis? y ¿qué nos puede decir el modelo, a través de la interacción entre dichas variables, acerca de la crisis de 1995-1996? Para aplicar el modelo se analizarán las tres dimensiones desarrolladas antes: la política doméstica en Taiwán, la política doméstica en China y el estado de las relaciones sino-estadounidenses.

### ***Política Doméstica en Taiwán***

Los años que antecedieron a la crisis de 1995-1996 estuvieron marcados por una clara tendencia en la política taiwanesa hacia la independencia. El asunto de la independencia en la primera mitad de los noventa estaba inmerso en una nueva estrategia para re-posicionar a Taiwán en la escena internacional, conocida como “diplomacia pragmática.” La diplomacia pragmática tenía como base intelectual la decisión de transformar la esencia de la relación entre la isla y China continental. Más específicamente, dejar de promover la utópica concepción que la República de China (Taiwán) tenía legitimidad sobre toda la masa de territorio que controlaba la RPC – posición que había sido mantenida de manera incambiada hasta que Lee Teng-hui sucedió a Chiang Ching-kuo como líder de la isla en 1986. En la *aggiornada* noción taiwanesa habría una sola China cultural e histórica, pero dos entidades políticas.<sup>38</sup>

A fines de 1991 Taipei inició una campaña para obtener un asiento en la Asamblea General de las Naciones Unidas y adquirir membrecía en otras organizaciones internacionales – lo que resulta anatema en Beijing ya que Taiwán no es, desde la perspectiva china, un estado. Esta iniciativa fue reforzada con un nuevo y mayor impulso para avanzar los objetivos de la diplomacia pragmática a principios de 1993. A su vez, las autoridades en Taipei multiplicaron las visitas -oficiales y no oficiales- por parte de figuras gubernamentales taiwanesas al exterior. Estos hechos pueden verse como el viraje en la política de Lee Teng-hui -Presidente de Taiwán para ese entonces- hacia una posición definitivamente pro-independentista.<sup>39</sup> Cambio que, como señala Nancy Bernkopf Tucker: “... [was a shift in] emphasis, tone, and style, plus a replacement of past ambiguity with greater clarity.”<sup>40</sup> En esta prematura etapa de la nueva y provocadora estrategia taiwanesa, la respuesta de Beijing no se hizo esperar y fue por cierto cortante.<sup>41</sup>

Sin embargo, a principios de 1995, Jiang Zemin (Presidente de la RPC y Secretario General del PCC) presentó oficialmente su “Propuesta de los Ocho Puntos” (*Jiang Ba Dian*), ofrecidos a la isla como marco de negociación. En China la propuesta fue entendida como flexible y tendiente a la cooperación –aunque, como se verá más adelante, la línea de separación entre “flexible” y “débil” es muy fina en la RPC.<sup>42</sup> Vale la pena citar textualmente la respuesta de Lee

<sup>37</sup> Según una reconocida sinóloga: “China and the United States came to the brink of war in 1996.” Shirk, Susan, op cit., p. 2.

<sup>38</sup> Garver, John W., op cit., pp. 27-28.

<sup>39</sup> Bernkopf Tucker, Nancy, *Strait Talk: United States Taiwan Relations and the Crisis with China*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2009, p. 78.

<sup>40</sup> Ibidem. Detalles a los que Beijing suele estar muy atento, como una entrevista con un periodista japonés en 1994 en la que Lee Teng-hui enfatizó sus anteriores posturas, actuaron como una re-confirmación para el PCC de que Taiwán se alejaba del status quo.

<sup>41</sup> “In the summer of 1993, the PRC came out with a strongly worded ‘White Paper’ which reiterated its definition of one China; condemned Lee Teng-hui’s ‘pragmatic diplomacy’; and reserved right to use force in settling the issue of reunification.” Goldstein, Steven, op cit., p. 72.

<sup>42</sup> Michael Swaine resume las ideas básicas de la propuesta: “Specifically, the initiative listed various special proposals, such as regarding the convening of a cross-strait dialogue between equal



Teng-hui al ofrecimiento de Jiang: “Only if Beijing could accept the reality of ‘the two shores of the strait being split and separately governed’ could there be progress on unification and a greater consensus on the meaning of ‘one China.’”<sup>43</sup> Tal declaración -con un contra-ofrecimiento inaceptable para China- supuso una humillación pública para Beijing y su líder, y un rotundo rechazo a los ofrecimientos de cooperación chinos.

En mayo de 1995 las autoridades estadounidenses otorgaron a Lee Teng-hui una visa para entrar al país y asistir a una reunión en la Universidad de Cornell, donde Lee había obtenido su Doctorado en Economía Agrícola en 1968. Aún si la visita estaba planteada en carácter no oficial y, según las autoridades estadounidenses, sería de bajo perfil, los líderes chinos no tardaron en expresar su enojo: “The ministry [of foreign affairs] issued a strong protest on 23 May, which accused the US of ‘causing’ the creation of ‘two Chinas’, violating the ‘one-China’ principle of the three joint communiqués and jeopardizing Sino-US relations.”<sup>44</sup> Aún así, para ese momento nadie se hubiese imaginado que el asunto podía ir más allá de unas, para nada poco comunes, acusaciones fuertes pero de carácter esencialmente retórico de parte de China. Efectivamente eso fue lo que sucedió...por lo menos hasta el momento en que Lee dio su discurso en la Universidad de Cornell.

El discurso de Lee Teng-hui estuvo marcado por una fuerte impronta política, tocando varios puntos sensibles para el PCC. El Presidente de Taiwán utilizó la frase “La República de China en Taiwán” –una expresión muy delicada para Beijing- 17 veces.<sup>45</sup> A su vez, se dedicó a discutir libre y extensamente la cuestión de la soberanía de la isla. Lee fue lo más ambicioso que alguien podría imaginarse en cuanto al tema de la independencia. Entre otras cosas, mencionó que: “Taiwan represented the fulfillment of both the best of Chinese tradition and the most advanced ideas of Western civilization.” A la vez que introdujo el concepto de “soberanía popular,” justificándolo en base a la siguiente argumentación: “...the people through elections had constituted their government, a basis for state-creation that was more in line with ideas fostered after the French Revolution. As a sovereign state and a successful democracy, Taiwan also deserved better than the international isolation that it suffered.”<sup>46</sup> El viaje de Lee a los Estados Unidos y el discurso en su alma mater fueron la cúspide de un proceso que se había estado gestando frente a las narices de Beijing por un buen tiempo, o al menos así lo entendieron la autoridades chinas. En términos del modelo, la política taiwanesa, tanto por hechos observables como por la comprensión del tema en Beijing, se dirigía hacia la *independencia*.

Como se verá a continuación, las políticas anti-status quo de Taiwán fueron el punto de partida para la crisis de 1995-1996. No obstante, por sí sola, esta variable no puede explicar adecuadamente la crisis y su desarrollo. Un estudio de esas características no permite entender por qué los otros jugadores actuaron de tal o cual forma. El estudio de las restantes dos variables se hace necesario para comprender la crisis desde todas sus aristas.

---

representatives and an agreement to end hostilities, and emphasized the need for a phased process of rapprochement and negotiations leading to reunification...it sought only agreement on a transitional framework that would stabilize the status quo, facilitate economic exchanges, and generally preempt any permanent separation of Taiwan from the Mainland...Basically, the Jiang Eight Points constituted a highly conciliatory document.” Swaine, Michael D., “The PLA and Chinese National Security Policy: Leadership, Structures, Processes,” *China Quarterly*, No. 146, 1996, pp. 313-314.

<sup>43</sup> Bernkopf Tucker, Nancy, op cit., p. 83.

<sup>44</sup> Lee, Bernice, op cit., p. 44

<sup>45</sup> Ibidem, p. 47

<sup>46</sup> Ibidem, p. 85.



***Política Doméstica en China***

En enero de 1995, como se mencionara *ut supra*, Jiang Zemin hizo pública su “Propuesta de los Ocho Puntos,” concebida desde Beijing como un marco flexible y constructivo para encauzar las relaciones en el Estrecho de Taiwán. Dicho esquema fue seguido por el rechazo del Presidente Lee Teng-hui. Paralelamente, el asunto de los Ocho Puntos estuvo acompañado de la petición de una visa para viajar a los Estados Unidos y dar un discurso en la Universidad de Cornell. La dinámica de relacionamiento establecida entre China y Taiwán en este período –y como verá más adelante, el rol de Estados Unidos en la misma- fue un duro golpe para Jiang Zemin en el ámbito doméstico. Dos elementos centrales cubren la política china durante la crisis de 1995-1996: la existencia de grietas en la cúpula del PCC y una institucionalidad política frágil.

Es recomendable ir un poco más atrás para apreciar un debate, fuertemente ideologizado, que marcó la política china hasta la crisis de 1995-1996. Las raíces más elementales del debate pueden encontrarse en las posiciones a favor y en contra de la liberalización –esencialmente económica- puesta en marcha por Deng Xiaoping en la década de 1980. Los campos o facciones que participaron pueden ser clasificados, *grosso modo*, en liberales y conservadores. Este debate, sin embargo, iba más allá de posiciones divergentes en cuanto al rumbo que debía tomar la economía. El corte ideológico englobaba: temas sociales, culturales, de relaciones internacionales –incluido el asunto de Taiwán- entre otros.

Algunas facciones de la línea conservadora –especialmente dentro del aparato ideológico, representado en figuras como Deng Liqun y Hu Qiaomu- argüían que Estados Unidos estaba llevando a cabo una estrategia encubierta para restringir el ascenso de China –conocida comúnmente como “peaceful development”- que entre otras dimensiones tenía el objetivo de dividir a China territorialmente –para lo cual Taiwán aparecía como una herramienta ideal.<sup>47</sup> Por su parte, la crisis de Tiananmen, donde la paranoia a los levantamientos populares estuvo atada a grupos de tono liberal, y la caída de la Unión Soviética y los regímenes comunistas de Europa del Este, incrementaron significativamente la influencia de las facciones conservadoras. La polarización del escenario político y la preeminencia que cobrarían los grupos conservadores harían que durante la crisis de 1995-1996, las facciones que impulsaban una respuesta dura a lo que se entendía como un viraje a la independencia de Lee Teng-hui estuvieran en el epicentro del sistema político.

Por otro lado, para 1995 la sucesión política de Deng Xioping a Jiang Zemin estaba en pleno proceso. Toda sucesión política en China incrementa la “inseguridad” de los líderes de la que se habló anteriormente. Fundamentalmente, por la inescapable imposición de un período de consolidación en el que el líder mantiene un poder, cuando menos, frágil. La sucesión hacia una etapa post-Deng Xiaoping fue especialmente compleja. En primer lugar, la misma estaba inserta en cambios que hacían a la naturaleza de la política en China –fenómeno que no había estado presente en la transición de Mao a Deng. Como señala Michael Swaine: “The leadership group that replaced them [Mao Zedong and Deng Xiaoping] consisted largely of more pragmatic, bureaucratically trained technocrats whose authority depended primarily on policy successes, substantive policy expertise, organizational controls, and ability to persuade rather than dictate. This transition reinforced the trend...toward a more extensive, bureaucratic, and *consensus-oriented* policy-making process.”<sup>48</sup> Las nuevas características del liderazgo, entre las que sobresale la necesidad del consenso, están estrechamente vinculadas con la inseguridad de la que

<sup>47</sup> Garver, John W., *op cit.*, p. 48.

<sup>48</sup> Swaine, Michael, “Chinese Decision-Making Regarding Taiwan, 1979-2000,” en Lampton, David M., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy...*, p. 308.

habla Susan Shirk. El devenir de la política doméstica china en términos de consenso y conflicto había cobrado una relevancia primordial, poniendo a Jiang en una posición particularmente frágil que repercutiría sobre su toma de decisión durante la crisis de 1995-1996.

Inesperados problemas políticos complicarían aún más la transición de Deng Xiaoping a Jiang Zemin. El designado originalmente para suceder a Deng era Zhao Ziyang. Zhao cobraría fama no por tornarse el líder de China, sino por haber sido purgado luego de la masacre de Tiananmen en 1989. Tiananmen, como represión que había apuntado a las tendencias “liberales” en China, con las que Zhao estaba identificado, trajo dos consecuencias en términos de la cuestión de la sucesión: reforzó la línea dura del PCC e impulsó a Jiang Zemin como el candidato a suceder a Deng. El convulsionado proceso de transición política dejó a Jiang en un estado políticamente precario.

Ante el incremento de las actividades pro-independentistas de Lee, políticos en Beijing como Qiao Shi (para ese entonces líder del Congreso Nacional del Pueblo y miembro del Comité Permanente del Politburó)<sup>49</sup> salieron rápidamente al cruce de la performance política de Jiang en el problema de Taiwán. Críticas similares se escucharon a su vez desde filas militares.<sup>50</sup> En un reflejo de la interconectividad entre las variables que plantea el modelo tridimensional: *la política doméstica taiwanesa, las divisiones en la cúpula del PCC y la fragilidad de un liderazgo en plena transición, habían convertido a Jiang en una presa fácil de las corrientes más duras en China.*

El apaciguamiento de Taiwán, o inclusive la moderación, cuando la opinión mayoritaria en China era que la isla se dirigía hacia la independencia, y, más importante aún, que Estados Unidos estaba cooperando en dicho proceso, no era una política inteligente o siquiera viable. Si Jiang quería consolidar su poder interno debía aparecer como un líder fuerte. En este caso, tal *approach* suponía una respuesta dura ante el alejamiento de la isla del status quo.<sup>51</sup>

La práctica obligatoriedad de Jiang de responder a Taiwán con dureza no era únicamente el resultado de los peligros que una consolidación del poder aún en sus inicios y divisiones dentro de la cúpula del PCC imponían. Tal decisión tenía, a su vez, un foco en la esfera doméstica en su totalidad. La opinión pública en China es difícil de sopesar como factor político, aún si, como se vio antes, su relevancia es total. Sin embargo, no es arriesgado afirmar que la postura coercitiva adoptada por Beijing parecía tener el apoyo de la población china. En una encuesta de diciembre de 1995 —es decir, en medio de la crisis— 64% de los encuestados respondieron que el gobierno proveía a la población de una “buena” o “muy buena” seguridad nacional; mientras que un 95% dijo que Beijing era “justo” en los temas de seguridad hacia el exterior.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> El Comité Permanente del Politburó suele estar conformado por 5 a 9 miembros y es la institución más importante del Partido debajo del Secretario General.

<sup>50</sup> El Ejército de Liberación del Pueblo suele representar una de las voces más duras en la política doméstica china en torno a Taiwán. Como señala un académico chino acerca de la ideología de las fuerzas armadas: “Taiwan presents the last unfulfilled mission of the PLA to liberate the whole country...[they] would regard it as an enormous loss of face if Taiwan were to declare Independence and the PLA were unable to do anything about it.” Citado en Shirk, Susan, op cit., p. 75.

<sup>51</sup> Como observa David Shambaugh: “Jiang had no choice but to acquiesce to the ‘stick,’ backing the provocative exercises in July 1995 and March 1996 advocated by the PLA brass.” Shambaugh, David, “Containment or Engagement of China? Calculating Beijing Responses,” *International Security*, Vol. 21, No. 2, Otoño, 1996, p. 191.

<sup>52</sup> Encuesta citada en Scobell, Andrew, “Show of Force: Chinese Soldiers, Statesmen, and the 1995-1996 Taiwan Strait Crisis,” *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No 2, Verano, 2000, p. 242.

En resumen, la política doméstica en China estaba en un estado de *conflicto*. Jiang debía enfrentar una dura oposición de halcones en el gobierno, cuando aún su poder estaba lejos de consolidarse y seguía inmerso en la dinámica siempre compleja de sucesión.<sup>53</sup> Por otra parte, la opinión pública también empujaba hacia una política de línea dura. El intrincado contexto doméstico en China estaba, a su vez, reforzado por más de media década de tensas relaciones con Estados Unidos. Es sobre este último punto que se pone el foco en la siguiente sección.

### ***Las Relaciones Sino-Estadounidenses***

Las relaciones entre China y Estados Unidos en la primera mitad de la década de 1990 se presentan como un buen caso de estudio para comprender la variedad de razones que pueden posicionar a los países en un camino hacia el antagonismo y la incertidumbre inescapable en la que se encuentra envuelto el vínculo bilateral. Una vez que se observan las dinámicas de conflicto y estabilidad en el Estrecho de Taiwán bajo el marco de la macro-relación sino-estadounidense se entiende el inextricable vínculo que une los dos temas.

Las relaciones sino-estadounidenses en el lustro que precedió a la crisis tendían al *antagonismo*. El último año de la década de 1980 y el comienzo de los noventa vieron el derrumbamiento del “gran acuerdo” entre Estados Unidos y China.<sup>54</sup> Este acuerdo forjado durante las Administraciones Nixon y Carter había “normalizado” las relaciones entre ambos países, llegando a entendimientos explícitos e implícitos sobre asuntos centrales —e.g. la amenaza soviética, Taiwán, las alianzas de seguridad en Asia, temas comerciales, *inter alia*. El cambio estructural más nocivo sobre la dinámica sino-estadounidense fue la caída de la Unión Soviética. La desaparición de la URSS puso fin al *leitmotiv* que había llevado al *rapprochement* a comienzos de 1970: una suerte de alianza para balancear a los soviéticos, el enemigo más prominente de los dos países en ese momento. Sin embargo, este cambio sistémico no fue la única razón que puso a Estados Unidos y China en un camino hacia el antagonismo.

El lugar inescapable para comenzar el análisis del deterioro de la relación bilateral es junio de 1989. La Administración Bush asumió en 1989 con perspectivas favorables sobre el futuro de la relación con China. George H. W. Bush, que había sido embajador en Beijing, mantenía una postura cooperativa hacia el gigante asiático. Prometedidamente, el Presidente había decidido tomar en sus propias manos la política china durante su período de gobierno.<sup>55</sup> La feroz represión en la plaza de Tiananmen, el 3 y 4 de junio de 1989, propició un duro golpe a las esperanzas de reforzar un vínculo cooperativo.<sup>56</sup> El súbito impacto que tuvo Tiananmen sobre la relación bilateral queda patente en las palabras del Secretario de Estado de Bush, James Baker: “Almost overnight, one of America’s most striking cold war strategic successes was shaken to its core.”<sup>57</sup> La presión doméstica, la opinión internacional y la credibilidad de Estados Unidos en el mundo, así como un real compromiso con los valores democrático-liberales, obligaban a una revisión de la relación con la RPC de parte de Estados Unidos.<sup>58</sup> Un fenómeno impredecible de la

<sup>53</sup> Según Susan Shirk: “Jiang Zemin’s need to restore the PLA’s trust in him as commander in chief after the humiliation of the Lee Teng-hui visit –and his determination to achieve reunification soon- led him to increase the military pressure on Taiwan beginning in 1995.” Shirk, Susan, op cit., p. 192.

<sup>54</sup> Lampton, David M., *Same Bed, Different Dreams...*, pp. 2-5.

<sup>55</sup> *Ibidem.*, p. 20.

<sup>56</sup> Sobre Tiananmen véase: Baum, Richard, “The Road to Tiananmen: Chinese Politics in the 1980s,” en MacFarquhar, Roderick, op cit., pp. 340-471.

<sup>57</sup> Baker citado en Lampton, David M., *Same Bed, Different Dreams...*, p. 21.

<sup>58</sup> Varias sanciones fueron puestas en práctica de manera inmediata. Entre ellas: la suspensión de la cooperación militar, venta de equipamiento policial; y la recomendación de que se pospusiera todo préstamo internacional a China. Lampton, David M., *Same Bed, Different Dreams...*, p.22.

política doméstica china, y las reacciones que le siguieron, habían puesto una relación hasta el momento cooperativa, en una situación poco amistosa. Los coletazos de Tiananmen se sentirían por varios años. Para empeorar las cosas, en octubre de 1992 la Administración Bush tomó la decisión de vender a Taiwán ciento cincuenta bombarderos de batalla F-16.

La campaña electoral de 1992 entre el Presidente Bush y el candidato del Partido Demócrata, William Jefferson “Bill” Clinton, reflejó las tensas relaciones entre Estados Unidos y China. El ataque de Clinton a la política china de la Administración Bush fue directo. Entre las frases celebres con las que Clinton cuestionó la política de Bush hacia el régimen comunista sobresale la acusación de que el Presidente había “protegido a los carniceros de Beijing,” en clara alusión a la relación personal de Bush con Deng.<sup>59</sup> Clinton ganó las elecciones de 1992, y las esperanzas que podían quedar de recuperar el vínculo sino-estadounidense se redujeron aún más.

La nueva Administración Demócrata, que ya entraba con una retórica dura frente a China, daría varios pasos más hacia el antagonismo. Dos razones, una general y una específica, fueron la fuente de nuevos conflictos. La razón específica fue la vinculación del otorgamiento de la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) a China, al cumplimiento de una serie de objetivos de derechos humanos en la RPC. No es extraño que esto fuera entendido en Beijing como una flagrante intromisión en un asunto puramente doméstico. Por otro lado, la razón general fue la falta de una política clara y coherente hacia Beijing durante la primera Administración Clinton. Tal falta de coherencia puede ser ejemplificada a través de la esperable falla en la estrategia de vincular la cláusula de la NMF a ciertos avances en el respeto a los derechos humanos en la RPC. Al presentar las condiciones que China debía cumplir en materia de derechos humanos como un ultimátum (ya que de no cumplir no se le otorgaba la NMF) el gobierno estadounidense activó una bomba de tiempo. En mayo de 1994 Estados Unidos accedió a otorgar dicha cláusula, aún cuando China había estado lejos de cumplir con las disposiciones del ultimátum.

En detrimento de lo acertada o no que pudo ser la decisión de otorgarle finalmente la cláusula, no quedan dudas que la política hacia China no tenía un norte. Un gobierno no se puede comprometer a un ultimátum sin pensar en los costos que debería pagar si la otra parte no cumple y sin tener claro si efectivamente va a poder cumplir con las sanciones estipuladas. Menos aún en una relación de interés estratégico.

La decisión de extender una visa a Lee Teng-hui para que pudiese asistir a la reunión en la Universidad de Cornell fue el punto culmine en una relación sino-estadounidense que indefectiblemente tendía al antagonismo. La enfática respuesta de Beijing se vio exponenciada por una suerte de malentendido. Oficiales de la Casa Blanca habían “asegurado” en febrero de 1995 a oficiales del gobierno chino que “ellos” –i.e. la Casa Blanca y el Departamento de Estado- no iban a otorgarle la visa a Lee. No obstante, dejaron de lado señalar que el Congreso podía presionar para que esta decisión fuese modificada en contra de su propia voluntad. En mayo de ese mismo año el Congreso aprobó, por 390 votos a 0 en la Casa de Representantes y 97 a 1 en el Senado, un llamado para que el Presidente otorgara la visa a Lee. Pudiendo el Congreso elaborar una legislación para el otorgamiento de la visa -medida cuya pomposidad hubiese sido más nociva para las relaciones sino-estadounidenses- Clinton decidió aprobar el pedido de visa del Presidente de Taiwán.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> La frase original es: “coddled the butchers of Beijing.”

<sup>60</sup> *Ibidem.*, pp. 48-50.

Aquí aparece otra de las constantes en la relación bilateral: la dificultad de ambos estados de comprender cabalmente el vínculo entre la política doméstica y la política exterior del otro.<sup>61</sup> Esto es especialmente cierto en el caso de China. Entender las dinámicas de la política en un régimen democrático ha sido un asunto complejo para los líderes chinos. David Lampton lo expresa correctamente: “Whereas Americans can look at the preceding sequence of events [1995-1996 crisis] and understand it as the incremental, unpredictable outcome of unanticipated electoral changes... Beijing saw it in a quite different light. It resembled a premeditated plot, a sequence of events that began with President Bush’s sale of 150 advanced jet fighters to Taiwan more than two years earlier and continued with the upgrading of the U.S.-Taiwan relations (the Taiwan Policy Review) in the fall of 1994.”<sup>62</sup>

Lo cierto, en última instancia, es que para el momento en que se desencadena la crisis de 1995-1996, las relaciones entre Estados Unidos y China venían de más de media década de tensiones. En la terminología del modelo antes presentado, las relaciones bilaterales tendían claramente hacia el *antagonismo*.

### **Conclusión**

A principios de julio de 1995, luego del discurso de Lee Teng-hui en la Universidad de Cornell, Jiang Zemin ordenó al Ejército de Liberación del Pueblo (ELP) que estuviese preparado para implementar, a la brevedad, planes para llevar adelante acciones militares contra Taiwán. Posteriormente, entre mediados de 1995 y marzo de 1996, los ejercicios militares y las pruebas de misiles balísticos antes mencionadas fueron puestos en marcha, con toda su amenazante pomposidad.

Los motivos de Beijing para adoptar una postura agresiva, y asumir el riesgo de transformar esta crisis en un conflicto a gran escala fueron tres:

- a) Tanto la cúpula militar como los líderes del PCC querían demostrar que las iniciativas pro-independencia en Taiwán eran inadmisibles, y que se estaba violando un interés estratégico de seguridad nacional para China.<sup>63</sup> Por otro lado, las acciones chinas tenían como propósito disuadir a la población taiwanesa de darle el apoyo a los políticos pro-independencia en Taiwán durante las elecciones legislativas a llevarse a cabo en la isla en diciembre de 1995. Este objetivo de inmiscuirse en la política doméstica de Taiwán es especialmente cierto para la primera elección presidencial en Taiwán, estipulada para el 23 de marzo de 1996. La belicosidad china buscaba debilitar la posición de Lee Teng-hui, en las elecciones, posicionándolo como el provocador de tales acciones. En resumen, el primer fin de las acciones militares ilumina claramente el vínculo entre una política doméstica en Taiwán tendiendo a la independencia y la conducta China en el estrecho.
- b) Otro objetivo era manifestar la seriedad del asunto al resto del sistema internacional, principalmente a Estados Unidos. Como se discutió *ut supra*, la idea de que Estados Unidos

---

<sup>61</sup> Es ilustrativo utilizar una de las hipótesis del ya clásico trabajo de Robert Jervis sobre los errores de percepción más comunes entre los estados para comprender el enojo en Beijing: “Hypothesis 9 states that actors tend to see the behavior of others as more centralized, disciplined, and coordinated than it is... Frequently, too many events are squeezed into a perceived pattern. Actors are hesitant to admit or even see that particular incidents cannot be explained by their theories. These events not caused by factors that are important parts of the perceiver’s image are often seen as though they were. Further, actors see others as more internally united than they in fact are and generally overestimate the degree to which others are following a coherent policy.” Jervis, Robert, “Hypotheses on Misperception,” *World Politics*, Vol. 20, No. 3, Abril, 1968, p 477.

<sup>62</sup> David Lampton, *Same Bed, Different Dreams...*, p. 50.

<sup>63</sup> Swaine, Michael, “Chinese Decision-Making Regarding Taiwan...,” p. 321.



estaba detrás de las idas y venidas de Lee y su postura pro-independencia primaba en las percepciones chinas. En este sentido, el gobierno chino, a través de una respuesta de línea dura, esperaba dejar en claro que no iba a permitir pasivamente que tal vínculo entre Estados Unidos y Taiwán fuese desarrollado. Por otro lado, el debilitado vínculo bilateral, y la mala comunicación resultante, complicaba cualquier intento de trabajar en conjunto para restringir controlar la crisis en ciernes en el estrecho.<sup>64</sup>

- c) Por último, la toma de decisiones en Beijing fue el resultado necesario, y consciente, de la política doméstica en China. Una respuesta por fuera de una línea dura no aparecía en el menú de opciones para la cúpula del PCC. Jiang Zemin, en pleno proceso de una compleja sucesión política, aún no había consolidado su poder. Por otro lado, la postura conciliatoria de la “Propuesta de los Ocho Punto,” presentada como su estandarte en el asunto de Taiwán, se vio tremendamente desacreditada en China luego del rechazo de Lee a la misma, y de las provocaciones anti-status quo en Taiwán. Adicionalmente, tanto la opinión pública como los halcones, que habían abierto profundas grietas en la cohesión de la cúpula del PCC, favorecían una respuesta dura a lo que entendían como la concreción de la ruptura de la idea de “una China” por parte de los taiwaneses –ayudados por los estadounidenses. En el problema taiwanés, un asunto siempre sensible para el PCC, un líder sin poder cuasi-divino *à la* Mao debe verse fuerte, a riesgo de perder toda legitimidad doméstica si no lo hace. En el contexto doméstico chino, las estrellas estaban alineadas para que la conducta de la RPC se plasmara en acciones ofensivas, como en efecto sucedió de mediados de 1995 a marzo de 1996.

Entre febrero y marzo de 1996 las tensiones aumentaron preocupantemente. No sólo fue éste el período de mayor dimensión de los ejercicios militares del ELP en la periferia de la isla, sino que la reacción estadounidense se endureció, tanto en su retórica como en sus acciones. Oficiales estadounidenses señalaron que la conducta china era “provocativa e imprudente” y advirtieron que las consecuencias de un ataque a Taiwán serían graves.<sup>65</sup> Durante la fase de mayor actividad en los ejercicios militares, del 8 al 15 de marzo, Estados Unidos realizó públicamente sendos llamados de atención a China, subrayando los peligros de tales actividades. Tales advertencias en nada modificaron los planes chinos.<sup>66</sup> Es en este momento que Estados Unidos envió dos grupos de batalla portaviones a las proximidades del estrecho. La crisis había escalado rápidamente.

A partir de marzo de 1996 las tensiones en el Estrecho de Taiwán comenzaron a disminuir. China finalizó los ejercicios militares, la presión estadounidense cedió, y la crisis se desvaneció con ellos. Las razones de este freno en la escalada de tensiones –desde luego relevantes, y entre las que se pueden encontrar: las consecuencias de la presión estadounidense y los miedos de una confrontación militar en todos los bandos; las malas condiciones climáticas que suspendieron varias etapas de los ejercicios militares chinos; la sensación de una misión cumplida en haberle

---

<sup>64</sup> Para el caso opuesto a esto véase p. XX.

<sup>65</sup> Como señala Michael Swaine: “During February and March 1996 there was a significant escalation of tensions, marked by the third and fourth sets of Chinese military exercises; very strong statements by senior U.S. officials (including Secretary of Defense William Perry) describing the Chinese military activities as “reckless and provocative” and referring to the strength of the U.S Navy and to the “grave consequences” of any attack on Taiwan...” Swaine, Michael, “Chinese Decision-Making Regarding Taiwan...” p. 325.

<sup>66</sup> Las declaraciones del Secretario de Estado Christopher del 10 de marzo fueron todo lo directas que podrían haber sido: “We’ve made it quite clear to the Chinese that if they try to resolve this problem through force rather than through peace, that will have a grave matter with us.... We have real interests in Taiwan, and I don’t want the Chinese to misunderstand about that.” Warren Christopher citado en Garver, John W., op cit., pp.102-103.

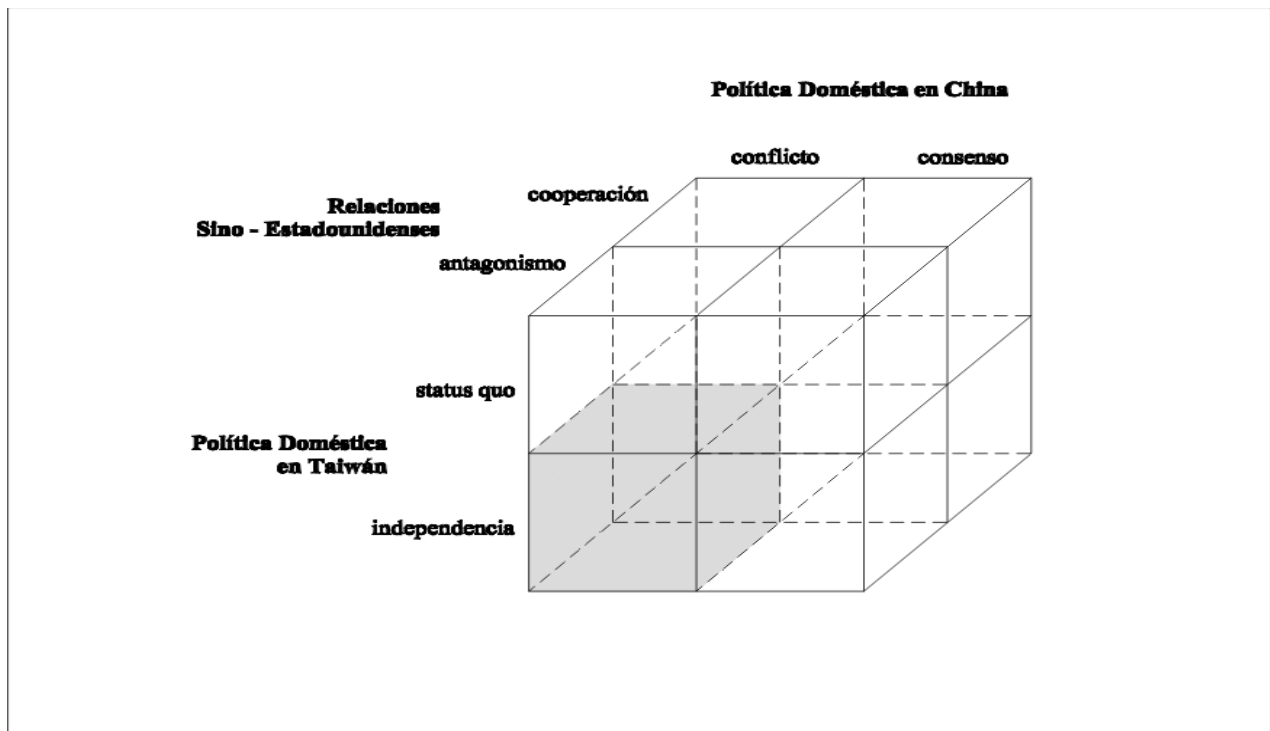


enseñado una “lección” a Taipei en Beijing; la permanencia de una superioridad, especialmente aérea y en armamento de alta tecnología, de Taiwán sobre China, *inter alia*- deben ser el objeto de estudio de otro trabajo.

Sin desestimar la afortunada conclusión a la crisis de 1995-1996, no se puede dejar de notar la seriedad que la misma tuvo en términos de la estabilidad regional y global. Los líderes chinos fueron tan osados como para llevar adelante los ejercicios militares más grandes en la historia del conflicto en el estrecho. Washington no dudó en enviar sus fuerzas a las proximidades de la isla y “advertir” a Beijing acerca de las terribles consecuencias de un ataque a Taiwán.<sup>67</sup> Por otro lado, la provocativa retórica desde Taipei no fue inmediatamente silenciada ante los prospectos de un conflicto.

Como se demostró en cada uno de los análisis de las variables estudiadas: la política doméstica taiwanesa se dirigía, en especial desde el punto de vista de los tomadores de decisiones en China, hacia la *independencia*; la política doméstica en China estaba en un estado *conflictivo*; y por último, las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y China llevaban más de media década de tensiones y tendían al *antagonismo*. En el modelo presentado antes, las variables situaron la crisis en el peor de los mundos (ver Fig. 2), iluminando tanto el porqué de la conducta china, así como las razones de la rápida escalada que podría haberse convertido en un conflicto armado de dimensiones inimaginables.

Figura 2



<sup>67</sup> Lo cual no es solamente peligroso por un ataque consciente, sino por la posibilidad de que surjan accidentes que sean considerados un ataque. Como señalara el, en ese entonces, Secretario de Defensa, William Perry: “As a former artillery officer, I understand very well, and the PLA understands very well, the symbolism of ‘bracketing’ a target. And as a technologist, I understand the very real possibility that a missile guidance system can malfunction.” William Perry citado en Lampton, David M., *Same Bed, Different Dreams...*, p. 53.

### La Crisis de 2003-2004

Los años 2003 y 2004 fueron tiempos difíciles en las dinámicas triangulares en el Estrecho de Taiwán. Las tensiones aumentaron durante este periodo haciendo eco de los problemáticos 1995 y 1996, acercando una vez más el fantasma del conflicto a las relaciones entre China, Estados Unidos y Taiwán. No obstante, el impulso ascendente de la confrontación pudo ser restringido y la estabilidad fue mantenida. El rasgo más llamativo fue la conducta china: ante disparadores similares a los de la anterior crisis, Beijing se mantuvo del lado de la diplomacia -un cambio cualitativo sobre la agresiva reacción de 1995 y 1996 -e.g. no hubo ningún tipo de ejercicios militares de parte del ELP. Un estudio comparativo entre la crisis de 1995-1996 y la de 2003-2004 es iluminador pues ante la existencia de algunas similitudes en las variables estudiadas para 1995-1996, el período 2003-2004 estuvo marcado por importantes diferencias en la forma que adoptó el desarrollo de la crisis.

El disparador de las tensiones fue el mismo que en 1995: la política doméstica en Taiwán. Más aún, las posiciones pro-independencia -en su retórica y acción tan preocupantes para Beijing en la primera mitad de la década de 1990- fueron quizás más radicales en los años 2003 y 2004. Sin embargo, las otras dos variables -la política doméstica en China y las relaciones bilaterales sino-estadounidenses- habían cambiado significativamente. El nudo Gordiano a desatar es, entonces: ¿cómo fue que tensiones que años antes habían llevado a una peligrosa crisis, pudieron ser restringidas y administradas pacíficamente durante 2003 y 2004? Permítase pasar al análisis de las tres variables, para luego aplicar el modelo y ver si tiene algo que decir acerca de la crisis de 2003-2004.

#### *Política Doméstica en Taiwán*

Los referéndums y las reformas constitucionales serían los tópicos sobresalientes en la compleja dinámica de la política doméstica taiwanesa durante el nuevo período de estudio. En la primera mitad de 2003 el Presidente de Taiwán, Chen Shui-bien,<sup>68</sup> inició una campaña para llevar a cabo referéndums sobre la posible membresía de Taiwán a la Organización Mundial de la Salud y sobre la construcción de una cuarta planta nuclear. La propuesta de llevar adelante ambos referéndums debería ser votada de forma paralela a las elecciones presidenciales estipuladas para marzo de 2004.<sup>69</sup>

Las consideraciones de Chen para impulsar esta estrategia, para nada disímil de la de Lee Teng-hui años antes, estaban cortadas inescapablemente por las dinámicas democráticas de la política en la isla. Las iniciativas de Chen, explícitamente contrarias al status quo, pueden ser entendidas como el resultado de un análisis del estado de la opinión pública en ese momento en la isla. Al parecer, la sensación de hostilidad de Beijing hacia Taiwán estaba en ascenso, y Chen deseaba aprovechar esta corriente de opinión para sus fines políticos. La conducta de Chen era también el resultado de la base filosófica pro-independencia central al PDP.

Las propuestas de llevar adelante referéndums en la isla son anatema en la RPC. Para Beijing, cualquier referéndum, por más alejado que parezca del vínculo hacia el continente, puede tornarse en un precedente para una eventual consulta popular sobre cuestiones neurálgicas, como el tema de la independencia. Tales consultas serían contrarias a los principios de “no independencia” y de “una China,” que son la base de la política de Beijing hacia Taiwán.

<sup>68</sup> Presidente de Taiwán durante el período 2000-2008 y político del Partido Democrático Progresista (PDP), opositor del Kuomintang y relacionado con posturas pro-independentistas.

<sup>69</sup> Brown, David, “Pernicious Presidential Politics,” *Comparative Connections*, Vol. 5, No. 3, Octubre 2003. Disponible online: [http://csis.org/files/media/isis/pubs/0303qchina\\_taiwan.pdf](http://csis.org/files/media/isis/pubs/0303qchina_taiwan.pdf).

Complementando las propuestas de referéndums, una campaña para fortalecer la “consciencia nacional taiwanesa” estaba siendo promovida, con el apoyo explícito de Chen Shui-bian.<sup>70</sup> El asunto de la “identidad nacional taiwanesa” es muy delicado para el PCC. La existencia de una identidad taiwanesa va, naturalmente, en detrimento de la idea que existe una sola China y que Taiwán y su población son parte de ella. Beijing ve en la consolidación de una identidad nacional un paso previo a la independencia *de jure*.

Adicionalmente, a mediados de 2003 Taiwán presentó su petición para ser aceptado como estado miembro en las Naciones Unidas, en clara contraposición con el objetivo chino de prohibir el ingreso de la isla en organizaciones internacionales que requieran miembros soberanos.

Aún así, la presión del Presidente taiwanés sobresalía por los nuevos y controversiales asuntos que ponía sobre la mesa de las relaciones en el Estrecho de Taiwán.<sup>71</sup> El ejemplo más claro es el de una reforma constitucional que consolidara los cambios anti-status quo que Chen proponía.

Para enero de 2004, David Brown hacía la siguiente apreciación: “Chen Sui-bian continued to press his proposals for referenda and plans for a new Taiwan constitution in the campaign for the presidential election next March.”<sup>72</sup> La política doméstica en Taiwán iba en una dirección, *in crescendo*, anti-status quo y pro-independencia. Preocupantemente, las elecciones previstas para marzo de 2004 en la isla auguraban una escalada en la retórica y acciones anti-status quo de Chen -especialmente por su posible uso como herramienta de política doméstica. Dadas las circunstancias, una crisis similar a la de 1995-1996 no era un escenario impensable.

La campaña presidencial efectivamente se vio envuelta en un incremento de la retórica anti-status. Sin embargo, la elección en sí misma estuvo marcada por dos hechos de relevancia para el presente estudio. En primer lugar, cuando los taiwaneses fueron a las urnas el 20 de marzo de 2004, otorgaron a Chen Shui-bian una ventaja de menos de 0,2 puntos porcentuales sobre la opositora alianza liderada por el Kuomintang.<sup>73</sup> Más importante aún, las propuestas para llevar a cabo los referéndums fueron abiertamente rechazadas por los ciudadanos de la isla.

Los resultados de las elecciones deben entenderse como un freno que la población le puso a las iniciativas anti-status quo de Chen. En reacción a ese freno doméstico, Chen Shui-bian pareció haber comprendido que el escenario no era el óptimo para una posición independentista radical como la que había mantenido hasta las elecciones. En el mensaje inaugural de su nuevo mandato, el 20 de mayo de 2004, Chen esbozó su modificada postura. Las reformas que había promovido antes de las elecciones no iban a ser perseguidas por medio de referéndums, sino por

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Sorprende ver lo explícito que era Chen en sus declaraciones públicas. En una entrevista con el Washington Post el 10 de octubre de 2003, ante la pregunta: “Do you support Taiwan independence?” Chen categóricamente responde: “Taiwan is an independent, sovereign country, and we have been an independent, sovereign country for some time now. Taiwan as an independent, sovereign country and the People's Republic of China are governed separately from each other and neither side is subject to the other's rule.” “Interview With Taiwanese President Chen Shui-bian,” *The Washington Post*, 10 de Octubre de 2003. Disponible online: <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=&contentId=A9815-2003Oct10&notFound=true>

<sup>72</sup> Brown, David, “Strains over Cross-Strait Relations,” *Comparative Connections*, Vol. 5, No. 4, Enero, 2004. Disponible Online: <http://csis.org/programs/pacific-forum-csis/comparative-connections/vol-5-no-4-jan-2004>.

<sup>73</sup> Aunque es menester señalar que el PDP había ganado las elecciones de 2000 con el 39,6 por ciento de los votos, mientras que ahora había pasado la valla del 50 por ciento, más específicamente: 50,11%.

los procesos establecidos en la constitución –i.e. una mayoría de tres cuartos en la Asamblea Nacional. A su vez, prometió excluir de la lista de reformas temas sensibles para Beijing como: unificación/independencia; asuntos territoriales; soberanía nacional e identidad nacional; título nacional y cuestiones de símbolos patrios, *inter alia*.<sup>74</sup>

Este freno en el camino hacia la independencia en Taipei fue un signo positivo y, como se discutirá más adelante, uno de los factores más importantes a la hora de entender el disímil desarrollo de esta crisis en comparación con la anterior. A partir del discurso de Chen, el vínculo bilateral entre China y Taiwán quedó en lo que David Brown calificó como una relación “estancada pero estable.”<sup>75</sup>

Diciembre de 2004 era la fecha establecida para las elecciones legislativas en Taiwán –recuérdese que las reformas debían ser ahora llevadas a cabo a través de los canales constitucionales que estipulaban una mayoría de tres cuartos en la Asamblea Nacional, lo que obligaba al PDP de Chen a obtener una victoria abultada si quería efectivizar tales reformas. Chen volvió a flirtear con una estrategia de retórica anti-status quo para las elecciones legislativas. Sin embargo, el PDP no obtuvo la mayoría que necesitaba, por lo que las iniciativas independentistas recibieron otro duro golpe de parte de la ciudadanía.

Esta vez las dinámicas democráticas habían limitado las ambiciones de Chen, que de no haber sido restringidas por los ciudadanos taiwaneses prometían ser un factor altamente destabilizador en el Estrecho de Taiwán. En términos del modelo, durante el período estudiado, la política taiwanesa tendía hacia la independencia. No obstante, las propias dinámicas de la política interna en la isla, a partir de las elecciones presidenciales, obligaron a los impulsores de una posición anti-status quo a moderar sus propuestas. La política doméstica taiwanesa había apaciguado las aguas, favorecido la estabilidad en el estrecho. Sin embargo, desde el comienzo de las tensiones a este punto había pasado un tiempo considerable. Por lo tanto, la falta de una escalada hacia una crisis como la de 1995-1996 no puede ser explicada *in totum* por los frenos que impuso la dinámica democrática en Taiwán. En otras palabras: ¿por qué no estalló una crisis antes de las elecciones presidenciales? Para comprender estas diferencias cualitativas con la crisis de 1995-1996 se debe recurrir al estudio de las otras dos variables: la política doméstica en China y el estado de las relaciones sino-estadounidenses.

### ***Política Doméstica en China***

El provocativo liderazgo de Chen Shui-bian generaba un problema en Beijing. Vale la pena reproducir una conversación entre dos militares retirados chinos que ejemplifica la complejidad de la situación: “‘We are working hard to figure out how China can avoid using military force if Taiwan declares independence by referendum,’ one officer said. ‘People have very strong feelings about the Taiwan issue. If the leaders stand by and do nothing while Taiwan declares independence, the Chinese Communist Party will fall. But if the U.S. doesn’t intervene to defend Taiwan, it will lose its international credibility. Neither country can back down for fear of

<sup>74</sup> En palabras del propio Chen: “I pledge that during my term in office, I will not declare independence, I will not change the national title, I will not push forth the inclusion of the so-called “state-to-state” description in the Constitution, and I will not promote a referendum to change the status quo in regards to the question of independence or unification.” Véase el discurso inaugural de Chen Shui-bian en: [http://members.tripod.com/~Ken\\_Davies/inaugural.html](http://members.tripod.com/~Ken_Davies/inaugural.html).

<sup>75</sup> “[A] deadlocked but stable [relationship]”. Brown, David, “Election Drama and Implications,” *Comparative Connections*, Vol. 6, No. 1, Abril, 2004. Disponible Online: <http://csis.org/programs/pacific-forum-csis/comparative-connections/vol-6-no-1-april-2004>.

damaging its credibility –international, for the U.S., and domestic, for China.”<sup>76</sup> Las “aventuras” de Chen eran, como lo habían sido las de Lee años antes, una piedra en el zapato para el PCC. De no ser administradas correctamente, las provocaciones taiwanesas podían derivar en una crisis tan seria como la anterior.

Lo interesante de los años 2003-2004 es que, en contraposición a una conducta taiwanesa similar a la de 1995-1996, la política doméstica en China era cualitativamente diferente a una década atrás. Tres puntos permiten apreciar el estado de la política interna china en el período de estudio y su influencia en las relaciones triangulares:

- A) A diferencia del conflicto de mediados de 1990, la crisis 2003 y 2004 no tuvo que coexistir con grietas serias dentro del PCC. Fenómeno cuyas causas pueden ser subdivididas en cuatro áreas:
- i) En primer lugar, el éxito económico que vino de la mano de las reformas puestas en marcha por Deng Xiaoping. El PIB chino en 2006 era 13 veces más grande que el de 1978.<sup>77</sup> Uno de los pilares de la legitimidad del PCC estaba sólidamente afirmado. A su vez, la estabilidad doméstica –uno de los grandes temores de los políticos en China- había sido mantenida por un período considerable de tiempo -nada parecido a la Masacre de Tiananmen había ocurrido desde 1989. Por otro lado, en el plano intelectual Hu Jintao<sup>78</sup> logró imponer una posición moderada que equilibró, y en cierto sentido anuló, los polarizantes enfrentamientos ideológicos de la década anterior.
  - ii) La cohesión interna que mostraba el régimen de Hu estaba inextricablemente atada al grado de legitimidad y consolidación del liderazgo chino en este período. Hasta 1994, Jiang Zemin pudo contar con un apoyo fuerte de Deng Xiaoping como figura legitimadora detrás de sus acciones -minimizando así los peligros de la oposición de facciones contrarias. A partir de 1995 esa herramienta dejó de ser utilizable; principalmente por el deterioro en la salud de Deng. Como se discutió antes, esto puso al ámbito doméstico en un pedestal de importancia en las consideraciones de Jiang para la toma de decisiones con respecto a Taiwán; su fragilidad política lo obligaba a seguir tales cálculos que limitarían un accionar por fuera de reacciones duras hacia Taiwán. Contrariamente, la sucesión de Jiang Zemin a Hu Jintao en 2002 fue, especialmente en el caso de Taiwán, mucho más armónica que la anterior.<sup>79</sup> Como argumenta Yun-Han Chu: “Towards the end of his official tenure as CCP general secretary, Jiang's position was so well entrenched and he had sufficient strings to pull that he did not have to worry about his record on handling the Taiwan issue being put under close scrutiny by his immediate successor.”<sup>80</sup> El consenso construido por Jiang Zemin en torno a la política taiwanesa eliminaba la fuente de desestabilización más preocupante para Hu Jintao en el asunto taiwanés: la oposición del propio Jiang.<sup>81</sup> Lo único que Hu debía hacer para no pasar a ser objeto de acusaciones de debilidad en el

<sup>76</sup> Shirk, Susan, op cit., p. 181.

<sup>77</sup> Bergsten et al., op cit., p. 9.

<sup>78</sup> Actual Presidente de la RPC y Secretario General del PCC, elegido en 2003 y 2002 respectivamente.

<sup>79</sup> Según Kenneth Lieberthal: “In November 2002 the PRC achieved its first timely and peaceful party leadership succession. Hu Jintao became General Secretary of the CCP in November 2002 and President of China in March 2003.” Lieberthal, Kenneth, op cit., p. 149.

<sup>80</sup> Yun-han Chu, “Power Transition and the Making of Beijing's Policy Towards Taiwan,” *The China Quarterly*, No. 176, Diciembre, 2003, p. 961.

<sup>81</sup> Como observa un analista chino: “Hu’s strategy toward Taiwan is the logical and necessary conclusion of many years of internal debate and discussion in China. This debate began with Lee Teng-hui’s visit to the United States in 1995 and ended with the June 17, 2004 statement by the Taiwan Affairs Office (TAO) ‘On Current Cross-strait Relations.’” Chu Shulong y Guo Yuli, “Change: Mainland’s Taiwan Policy,” *China Security*, Vol. 4, No. 1, 2008, p. 132.



asunto de Taiwán era seguir las grandes líneas marcadas por su antecesor –i.e. no arriesgarse con grandilocuentes planes à la “Propuesta de los Ocho Puntos,” que tantos problemas había causado a Jiang.<sup>82</sup> Por otra parte, jugar dentro del consenso generado por Jiang otorgaba a Hu una sencilla e inmediata legitimidad en torno a Taiwán frente a las posibles facciones opositoras que pudieran surgir.

- iii) Vale la pena hacer mención al proceso de profesionalización de la política exterior china, que ha ido de la mano del aumento en la despersonalización general del sistema político chino.<sup>83</sup> La elaboración de procedimientos de operación estandarizados hacia los distintos asuntos de la política exterior hacen que las disputa por temas particulares pierdan parte de su validez como herramienta política. Es decir, se ha tornado más complejo para las facciones rivales cuestionar exitosamente al líder en temas de política exterior –como sí sucedió en la crisis de 1995-1996 de la mano de Qiao Shi y el ELP. La burocratización de la política exterior disminuye, en cierta medida, la inseguridad del líder.
- iv) Por último, tal cohesión, o consenso en términos del modelo, incrementaba el capital político de Hu para reaccionar ante las presiones de la opinión pública. En este sentido, la inseguridad del liderazgo –a causa del nacionalismo, y de la pérdida de legitimidad intra-partido- era sensiblemente menos acuciante que en 1995-1996.
- B) El segundo punto se encuentra en uno de los cruces entre la política doméstica y la política internacional. Las perspectivas chinas en el sistema internacional eran, cuando menos, alentadoras a principios de la década de 2000. La RPC estaba inmersa en una meteórica fase de crecimiento, acompañada de buenas relaciones con Estados Unidos –la amenaza potencial más preocupante. A la vez, se encontraba en medio de un proceso de inserción en el sistema internacional como un “actor responsable” –fenómeno que tiene las dos caras de: esfuerzos desde Beijing por ser aceptado y concesiones del resto de los países del sistema por incorporar a China.<sup>84</sup> Este contexto positivo puede ser entendido como un factor de moderación en la política exterior china, sobre todo en asuntos que involucren a otras potencias.<sup>85</sup> China estaba creciendo rápidamente y no tenía mayores incentivos para perseguir de manera inmediata y agresiva sus intereses –e.g. la reunificación de Taiwán. Dentro de los límites de lo posible, podía confinarse a esperar hasta que su poder hubiese incrementado significativamente para tornarse más asertiva.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Proceso que aún está en pleno desarrollo, pero quizás aún en sus instancias iniciales, lo que obliga al analista a ser un tanto escéptico en cuanto a su real peso sobre la toma de decisiones. Para una discusión a fondo de la profesionalización de la política exterior en China véase: Lampton, David, *The Making of Chinese Foreign and Security Policy...*, p. 10.

<sup>84</sup> Paradigmática en este sentido fue la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001.

<sup>85</sup> Yun-Han Chu ilustra un ejemplo de la influencia de las visiones macro de la política internacional en la toma de decisiones doméstica hacia Taiwán: “On the eve of the 16th Party Congress, Jiang was able to capitalize on China's growing economic and military prowess, in conjunction with economic difficulties and political gridlock under the Chen Shui-bian government and new windows of opportunity opened in the post-11 September world, to reconstruct an intra-Party consensus on how best to deal with Taiwan issues in a post-Kuomintang (KMT) context.” Yun-han Chu, op cit., p. 963.

<sup>86</sup> Esta visión es corrientemente desarrollada por aquellos pensadores adeptos a la teoría del ciclo de poder. Según Brock Tessman: “[Chinese leaders have]...very little incentive to confront today what can be postponed until tomorrow.” Tessman, Brock, “The Evolution of Chinese Foreign Policy: New Incentives with Slowing Growth,” *Asian Security*, vol. 5, no. 3, 2009, p. 307. Sobre el ciclo de poder véase: Doran, Charles F., *Systems in Crisis: New Imperatives of High Politics at Century's End*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.



La representación más fiel de esta estrategia es la máxima de Deng Xiaoping: "...observe calmly; secure our position; cope with affairs calmly; hide our capacities and bide our time; be good at manipulating a low profile; never claim leadership."<sup>87</sup>

- C) En tercer lugar, no es arriesgado afirmar que China ha sufrido un proceso de aprendizaje en cuanto a la manera más eficiente de administrar las relaciones en el Estrecho de Taiwán. Como dispositivo para disminuir las fuerzas pro-independentistas en la isla, la coerción de 1995 y 1996 no había sido particularmente exitosa.<sup>88</sup> Adicionalmente, ante la inminente elección de Chen Shui-bien como Presidente de Taiwán en el año 2000, un político que se presumía iba a traer problemas en Beijing, China había coqueteado con el uso de una retórica amenazante para prevenir tal resultado.<sup>89</sup> La victoria de Chen dejó en claro las limitaciones de la coerción –verbal o física– como herramienta para influir en la política doméstica de Taipei. Este fenómeno pone un manto de escepticismo en Beijing a la hora de considerar el uso de la fuerza como una opción dentro del menú de políticas hacia el estrecho. Tal aprendizaje se puede pensar como un refuerzo a las posiciones moderadas –aunque, como se verá en las conclusiones, de ninguna manera la coerción ha desaparecido del abanico de opciones que se manejan desde Beijing.

La escena doméstica en China se había alejado del estado de conflicto de mediados de los noventa para pasar a una situación que tendía al consenso. Las fisuras en la cúpula del PCC, que habían corrido al sistema político hacia las posiciones propugnadas por los halcones en la crisis de 1995-1996, dieron lugar a una cúpula cohesionada bajo el liderazgo de Hu Jintao. La inseguridad de los líderes, tan característica de la anterior crisis, fue de esta forma, sensiblemente reducida para la crisis de 2003-2004. El margen de acción que tal escenario otorgó al liderazgo chino bajo las presiones anti-status quo taiwanesas debe entenderse como uno de los factores que más fuertemente influyó en la toma de decisiones moderada y pacífica de 2003-2004. Este marco, por su parte, estaba inserto en unas relaciones entre Estados Unidos y China que también diferían de las de la década de 1990. Dicha cuestión es el foco de la siguiente sección.

### ***Las Relaciones Sino-Estadounidenses***

La crisis de 1995-1996 estuvo cortada transversalmente por una tendencia más profunda y extendida, tanto en un sentido cronológico como por el alcance de los asuntos que englobaba: el antagonismo en las relaciones entre China y Estados Unidos. La condición antagónica -resultado de más media década de un deteriorado vínculo que no fue recompuesto una vez reducidas las tensiones en el estrecho- imposibilitó un acercamiento a la crisis basado en la cooperación y comunicación de parte de los dos países. Durante la década de 1990 la relación bilateral, como es natural, osciló entre períodos más tensos y menos tensos. Sin embargo, no es arriesgado afirmar

<sup>87</sup> Deng citado en Chan, Steve, *China, the U.S., and the Power Transition Theory: A Critique*, Routledge, New York, 2008, p. 98.

<sup>88</sup> Según John Garver: "In terms of cross-Strait relations, the costs of Beijing's coercive exercises were heavy. Movement in the direction of Taiwan independence is less likely now, but so too is Taiwan's acceptance of the 'one country, two systems' arrangement. The impact of Beijing's exercises on Taiwan's political situation was nothing less than a fundamental realignment to the benefit of forces Beijing described as open and undisguised secessionists." Garver, John W., p. 152.

<sup>89</sup> Un ejemplo de esto es la conferencia de prensa que dio el Premier Zhu Rongji antes de las elecciones del año 2000 en Taiwán, en la que usó un tono inusualmente duro: "Whoever to pursue Taiwan independence, he will not end up well," Afirmando luego que el tema de Taiwán no podía ser arrastrado por mucho tiempo. El resultado de las elecciones fue una victoria para el PDP y con él, las posiciones más anti-status quo en la isla. "2000: Chinese Premier's news conference," *CCTV*. Disponible online: <http://www.cctv.com/lm/980/718/82401.html>.

que esos años vieron, invariablemente, una relación sino-estadounidense que en su esencia tendía al antagonismo.

Representativo fue el preocupante *finale* con que la relación cerró la década de 1990: el bombardeo estadounidense a la embajada china en Belgrado, en mayo de 1999. En medio del conflicto en los Balcanes, un ataque estadounidense dejó la embajada china totalmente destruida, tres ciudadanos chinos muertos, y más de veinte heridos. Oficiales estadounidenses aseguraron que el bombardeo había sido la consecuencia de un error de inteligencia, y que de ninguna manera la embajada era un objetivo militar.<sup>90</sup> Disculpas que Beijing no encontraba convincentes. Los observadores de la relaciones entre Estados Unidos y China se manifestaban, con razón, bastante pesimistas sobre el estado de la misma en los albores del siglo XXI.

Parece sorprendente entonces el drástico cambio que se vislumbra en la década de 2000. ¿Cómo fue que la oscura escena de finales de 1990 arribó una década más tarde a una optimista, si bien aún cautelosa, relación bilateral?

El Presidente G. W. Bush llegó al Salón Oval como un escéptico sobre las reales posibilidades de construir un vínculo cooperativo y duradero entre Estados Unidos y su contraparte asiático. Más aún: su visión podría ser interpretada como una de desconfianza estratégica y quizás hasta de hostilidad hacia China. Sin embargo, tal animosidad desaparecería al poco tiempo.

Suele considerarse que la razón primordial para este colosal cambio cualitativo en la relación entre Estados Unidos y China fue la aparición de un nuevo enemigo que habría desplazado a la RPC en las consideraciones de seguridad estadounidenses. Desde algún ángulo, incluso un enemigo en común: el terrorismo islámico –cristalizado una vez consumados los ataques terroristas del 11 de Setiembre de 2001. Si bien dicha interpretación logra explicar gran parte de la cuestión, otras consideraciones ayudan a cerrar la incógnita –por ejemplo: el aumento en la interdependencia económica; la incremental participación de China en los arreglos institucionales del sistema internacional y el rol de Estados Unidos en dicha incorporación; cambios intelectuales en China;<sup>91</sup> *inter alia*.

De cualquier manera, a efectos del presente trabajo, el punto esencial a retener es que la relación bilateral había sufrido una transformación trascendente y el nuevo escenario optimista – en términos del modelo: cooperativo- iba a ser mantenido durante las dos Administraciones Bush. Es en tal contexto que el aumento de tensiones de 2003-2004 entra en escena.

Yendo a las especificidades de la dinámica bilateral en el estrecho, la situación era tan positiva como en el marco global. En particular, la posición de Estados Unidos frente a Taiwán y las desestabilizantes vicisitudes de Chen Shui-bien era más que constructiva vista desde Zhongnanhai. Una posición contraria a los referéndums en Taiwán<sup>92</sup> y la recuperación de la “ambigüedad estratégica” como núcleo conceptual –bajo el cabal entendimiento de los peligros de apoyar a líderes con tal propensión a tomar riesgos en la relación con China, como Chen Shui-bien-<sup>93</sup> eran el nuevo enfoque de la Administración Bush. Restringir la retórica y acciones

<sup>90</sup> Eckholm, Erik, “Crisis in the Balkans: The Apology; Beijing, Envoy Struggles to Persuade Chinese That Bombing Was a Mistake,” *The New York Times*, 17 de junio de 1999. Disponible online: <http://www.nytimes.com/1999/06/17/world/crisis-balkans-apology-beijing-envoy-struggles-persuade-chinese-that-bombing-was.html>.

<sup>91</sup> Sobre los discursos intelectuales de esos años er: Fewsmith, Joseph, *China Since Tiananmen: The Politics of Transition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 44-75.

<sup>92</sup> “Bush Against Taiwan Referendum,” *USA Today*, 10 de Diciembre de 2003, p. 08a.

<sup>93</sup> Seguramente una de las grandes lecciones que dejó la crisis de 1995-1996.

taiwanesas alejadas del status-quo y tendientes a la independencia se habían transformado en los puntos sobresalientes de la política estadounidense hacia la región. En otras palabras, Estados Unidos era ahora un actor que favorecía el status-quo, tan importante a ojos de Beijing.

Beijing comprendió rápidamente ese viraje en las posiciones estadounidenses. En la prensa oficial china se podían ver numerosos artículos que hacían explícita la nueva “cooperación” entre Estados Unidos y China para bloquear los planes de Chen Shui-bian de llevar adelante referéndums. Como explicaba un alto oficial estadounidense: “This assertive approach in Washington was noted in Beijing as well as Taipei as a force for restraining President Chen’s agenda and harming the prospects of the pan-Green parties in the LY election.”<sup>94</sup>

En conclusión, durante la escalada de tensiones de 2003-2004 en el estrecho, el estado de las relaciones sino-estadounidenses tendía a la cooperación. No solamente en su dinámica global, sino también en el caso particular de Taiwán. De ser una variable que poco había ayudado en el mantenimiento de la estabilidad en la crisis de 1995-1996 –o peor aún, que había sido una causa directa del incremento en las tensiones- la relación se transformó en una herramienta cooperativa para limitar las aspiraciones independentistas de Chen Shui-bian. Es decir, un dispositivo que, en parte, sustituía el uso o la amenaza del uso de la fuerza por parte de Beijing.

### **Conclusión**

El conflicto de 1995-1996 fue el resultado de la respuesta de Beijing ante una situación de crisis, en la que los intereses nacionales chinos se vieron comprometidos en un corto período de tiempo. La política doméstica taiwanesa había sido el detonador inmediato de tal situación. Las iniciativas anti-status quo de Lee Teng-hui, sumadas a la incertidumbre impuesta por la consolidación democrática y sus consecuencias sobre las posiciones de la isla hacia el continente, habían resultado en una toma de decisiones en Beijing que favoreció una peligrosa demostración de poderío militar en el estrecho, involucrando a su vez a Estados Unidos. El análisis podría haber terminado ahí: acciones provocativas desde Taiwán habían llevado a una crisis en el estrecho. El estudio de los años 2003 y 2004 comprueba que tomar esa posición habría sido un error: el *contexto* en que la política doméstica en Taiwán puede llevar a una crisis o evitarla es por cierto relevante. Tal contexto –conformado por las variables de la política doméstica china y el estado de las relaciones sino-estadounidenses- tiene mucho que decir en cuanto a los patrones de estabilidad y conflicto en el Estrecho de Taiwán.

La retórica e iniciativas pro-independentistas de Chen Shui-bian y el gobierno del PDP no tenían nada que envidiarle, en su grado de enfrentamiento hacia China, a las de Lee Teng-hui. Una reacción agresiva desde Beijing, à la marzo de 1996, no hubiese sido un escenario totalmente inesperado. ¿Cómo entender entonces la conducta, sensiblemente disímil de la tomada en la crisis anterior, por parte de Beijing?

Tres diferencias cualitativas con 1995-1996 marcaron el rumbo de las relaciones en el estrecho. En primer lugar, los impulsos anti-status quo en la isla fueron balanceados internamente por la dinámica de la democracia taiwanesa. Las elecciones presidenciales de marzo de 2004 no sólo habían dado una muy escasa mayoría a Chen, sino que, más relevante aún, la ciudadanía había optado por un rotundo no a la propuesta de llevar adelante reformas a través de referéndums. Las reformas, tan mal vistas en Beijing, debían ahora ser aprobadas por medios constitucionales; es decir, por una mayoría de 2/3 en la Asamblea Nacional. En diciembre de 2004 los taiwaneses fueron a las urnas y nuevamente pusieron un freno a los impulsos pro-independentistas de Chen, al no otorgarle la mayoría legislativa necesaria para hacer efectivas las reformas. Como se señaló al principio del trabajo, en un régimen democrático, por más que un líder pueda ser un generador

---

<sup>94</sup> Christensen, Thomas, “Taiwan’s Legislative Yuan Elections and Cross-strait Relations,” p. 4.

de opinión pública, al final del día debe contar con un cierto apoyo de los ciudadanos para tomar decisiones de primera relevancia -como sin dudas lo son las que rodean la cuestión de la condición de Taiwán vis-à-vis China. Al no lograr ese apoyo, Chen vio coartadas las reales opciones de avanzar con su agenda. Adicionalmente, los tomadores de decisiones en China, que han avanzado en la comprensión del funcionamiento de la democracia taiwanesa, entendieron que tal coyuntura doméstica limitaba los avances independentistas de Chen.

En segundo lugar, la política doméstica en China había sufrido una serie de cambios que dejaban a los líderes en una posición muy distinta a la que el contexto doméstico le había impuesto a Jiang Zemin en 1995-1996. Una sucesión política sin traspiés; una política hacia Taiwán consolidada y consensual; la permanencia del anterior líder, Jiang Zemin, como legitimador de la autoridad del nuevo líder; e, inextricablemente conectada a estas condiciones, la inexistencia de una facción opositora de relevancia, restringieron la conformación de una insostenible presión para adoptar una rápida respuesta de línea dura, como sí había sucedido unos años antes. A su vez, estas condiciones establecían un contexto donde se hacía difícil que la opinión pública se debocara en torno al nacionalismo. Tanto porque no había actores políticos jugando seriamente la carta nacionalista -y en China esto suele suponer que el tema no va a sobresalir en la agenda pública- como porque el capital político para sostener esas presiones era mucho más acaudalado que a mediados de 1990.

La tercera diferencia gira en torno a las relaciones sino-estadounidenses. Contrarrestando el patrón que encuentran Wang y Xu, en el que las crisis que involucran a China y Estados Unidos suelen estar inmersas en relaciones antagónicas entre ambos países, el período de 2003-2004 debe entenderse en el marco optimista de una relación bilateral cooperativa. Luego de la compleja década de 1990, las relaciones sino-estadounidenses mejoraron cualitativamente, y se mantendrían estables durante la mayor parte de la década de 2000. Asimismo, la explícita oposición estadounidense a las políticas anti-status quo de Chen fueron rápidamente entendidas por China, que pasó a utilizar la presión de Estados Unidos como una herramienta política hacia Taiwán.

Las diferencias en las variables estructurales, en comparación con la crisis de 1995-1996, son significativas. En los dos períodos de estudio la política taiwanesa había sido el puntapié de inicio para la escalada de tensiones. Sin embargo, en 2003-2004 la política doméstica terminó siendo un factor estabilizador. A su vez, una política doméstica conflictiva en China, que dificultaba respuestas a la conducta taiwanesa que no fueran de línea dura, había dado paso a una política en gran medida consensual. Por último, las relaciones antagónicas entre Estados Unidos y China, que había complicado la cooperación y la comunicación bilateral, fueron en 2003-2004 una de las variables más positivas para la lograr una correcta administración de las tensiones. Este contexto, representado en la Figura 3, era en términos del modelo una coyuntura especialmente favorable para una resolución pacífica del asunto, como efectivamente sucedió.

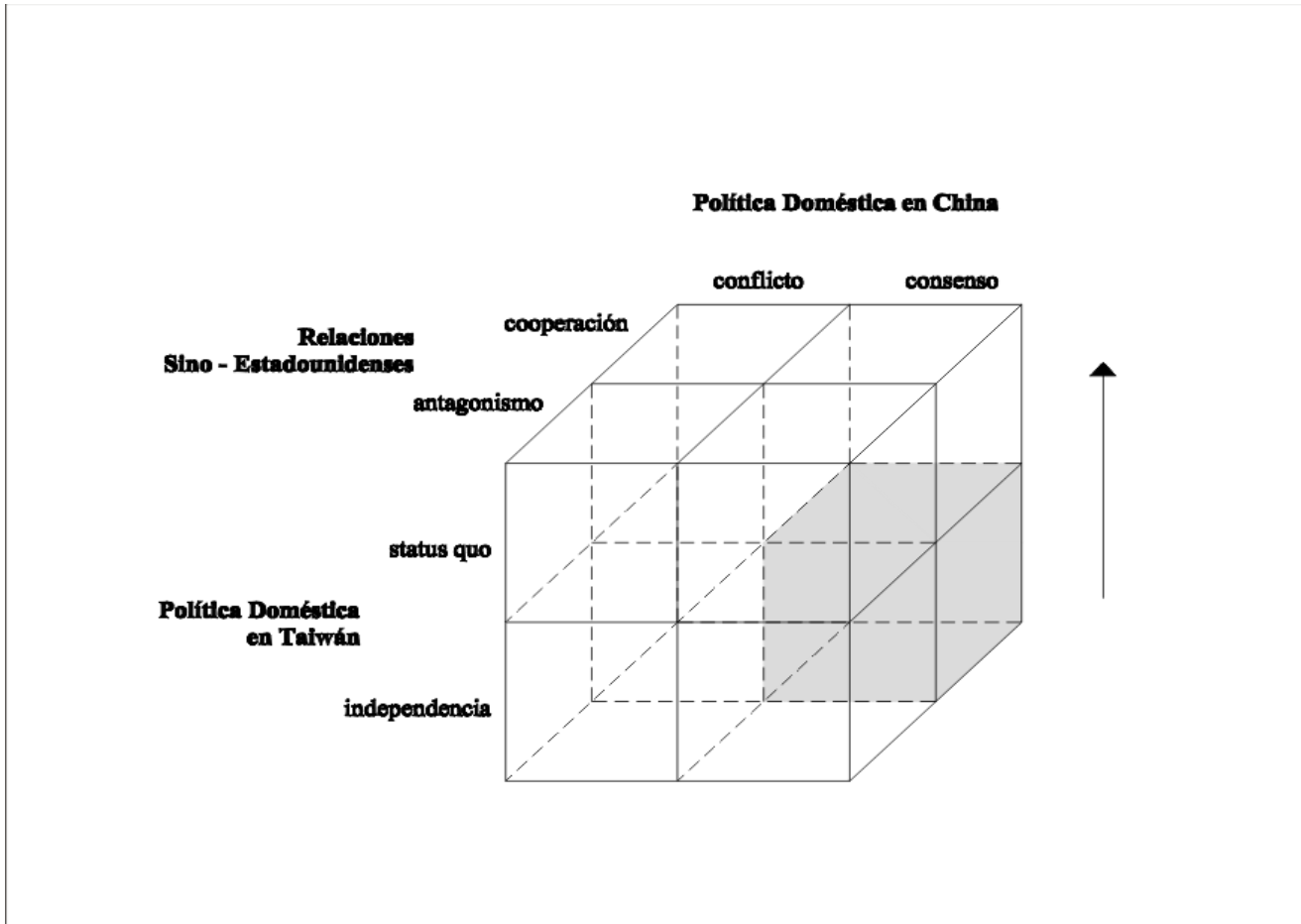


Figura 3. La flecha representa el giro que dio la política doméstica taiwanesa de un contexto que tendía a la independencia, hacia que tendía al status quo.

### Conclusión

La constante mutabilidad de las variables estructurales que son el motor del conflicto y la estabilidad en el Estrecho de Taiwán no impediría *a priori* que se esbochen una serie de comentarios finales sobre el futuro de las relaciones triangulares. Aún debiendo aceptar que un ejercicio intelectual de esas características no puede ir mucho más allá de la observación de tendencias -tanto positivas como negativas- de manera de no caer en la futurología. Por otra parte, no parece adecuado poner un énfasis demasiado pronunciado en la actualidad, de manera de no sobre-temporalizar y, por ende, trivializar el trabajo. La idea de la presente conclusión es sí señalar el estado actual de las variables, pero como parte de tendencias a mediano y largo plazo, que en última instancia deben ser el foco de atención de quienes pretenden hacer un aporte significativo al asunto de la paz y la guerra en el siglo XXI.

Del estudio comparativo entre 1995-1996 y 2003-2004 se desprende el primer punto a resaltar, que gira en torno a la incertidumbre que ha impuesto en las relaciones triangulares la política doméstica en Taiwán. La consolidación democrática en la isla presupone que la actitud taiwanesa hacia China es contingente. Es decir, los cambios de humor en la opinión pública y la rotación en los gobiernos asignarán cambios en las posiciones que la isla adopte vis-à-vis la RPC. Tales condicionamientos prácticamente aseguran que los problemas van a recurrir, y la política interna en Taiwán va a volver a oficiar como soporte en la escalada de tensiones en las relaciones



triangulares. Preocupante en este sentido son ciertas tendencias en la sociedad taiwanesa: “Among the more profound changes to affect the political balance between Beijing and Taipei has been the growth of a widespread independent Taiwan identity, a sense of distinct ‘Taiwanese-ness.’ By December 2008, survey data indicated that the overwhelming majority of the island’s citizens identified themselves as *exclusively* Taiwanese (51 percent) or both Taiwanese and Chinese (41 percent). By far the most troubling statistic, from Beijing’s perspective, must be that fewer than 5 percent described themselves as exclusively Chinese.”<sup>95</sup> No obstante, también es esperable que de mantenerse cierta moderación en la opinión pública, la democracia taiwanesa actúe en determinadas ocasiones como promotora de la estabilidad en el Estrecho de Taiwán, como lo hizo en 2003 y 2004.

El actual Presidente de Taiwán, Ma Ying-jeou, elegido en 2008 y parte del Kuomintang, es un líder moderado, propenso a profundizar las negociaciones con China y explícitamente contrario a los excesos retóricos de líderes como Lee Teng-hui y Chen Shui-bian.<sup>96</sup> En Beijing ha sido un alivio volver a tratar con el KMT y con un líder como Ma.<sup>97</sup> La actual coyuntura ciertamente ha abierto las puertas para más y mejores vínculos entre la isla y el continente. Un gobierno moderado en Taipei que refuerce el status quo es un factor de estabilidad, como demuestra el estudio de las crisis de 1995-1996 y 2003-2004. En este sentido, la política doméstica en Taiwán no sería, temporalmente, un peligro para la paz en la región, como sí lo fue durante 1995-1996 y 2003-2004. Sin embargo, hasta en las tendencias optimistas existen zonas oscuras en el asunto de Taiwán. Trágico sería que Beijing no comprendiese los “límites de lo posible” en la posición taiwanesa. La sociedad taiwanesa no va a encaminarse hacia una reunificación con la isla en el corto y mediano plazo. Por más moderado que sea un gobierno taiwanés, la reunificación no es viable políticamente. Cuánto resistirá Beijing la política de mantenimiento del status quo en detrimento de la reunificación es una pregunta difícil de contestar –especialmente por la influencia de las dinámicas domésticas en China- pero muy relevante. En la frustración de ciertas expectativas incumplidas para Beijing puede estar la semilla de la próxima crisis.

Las “lecciones” que pueden extraerse sobre el papel de China en la estabilidad y el conflicto en el estrecho son preliminares y deberían irse refinando a medida que se profundicen los estudios en la cuestión –particularmente útil en pos de tal objetivo sería la existencia de una mayor transparencia sobre el proceso de toma de decisión en la RPC. Aún así, algunos patrones son discernibles. No quedan dudas que Taiwán es uno de los asuntos más sensibles para el PCC. En este sentido, un contexto doméstico en conflicto –i.e. liderazgo débil, facciones opositoras poderosas, y ascenso del nacionalismo en la opinión pública- ejerce siempre una fuerte presión sobre los líderes para adoptar políticas de línea dura, que pueden llevar a una crisis y eventualmente a un conflicto con Taiwán y Estados Unidos. Es menester recalcar lo trágico del asunto: adoptar una línea dura podría llevar a una guerra con Estados Unidos, pero no adoptarla puede suponer el derrocamiento del liderazgo o del PCC en su totalidad. Por otro lado, un contexto doméstico consensual –i.e. un liderazgo consolidado, cohesión dentro del PCC, y una

<sup>95</sup> Ibidem. Ver también Anexo 1.

<sup>96</sup> Para un claro ejemplo de la moderación de Ma, véase: “President Ma’s Inaugural Address,” *Office of the President, Republic of China*.

<sup>97</sup> “With a solidly entrenched KMT government, as of summer 2009, controlling both Taiwan’s executive and legislative branches, even the most paranoid of Chinese leaders must have some confidence that no one on Taiwan will be inclined to ‘push the envelope’ on independence or related issues any time soon.” Shlapak, David A., et al., op cit.



opinión pública manejable— hace más probable que de surgir tensiones la situación pueda ser administrada pacíficamente, como sucedió en 2003 y 2004.

El rol de Beijing en el mantenimiento de la estabilidad en el estrecho presenta algunas tendencias preocupantes. La modernización militar en China -con un presupuesto que ha crecido a razón de dos dígitos desde 1993-<sup>98</sup> y los cambios intelectuales en la formulación de las estrategias de seguridad nacional, sumados a una posición más asertiva en el sistema internacional,<sup>99</sup> no son buenas noticias para la paz en el Estrecho de Taiwán. Este patrón es preocupante *per se*. Como señala un análisis de la RAND: “China’s growing military power may convince its leaders that the mainland possesses credible options that go beyond rhetoric and economic harassment if—more likely, when—the next cross-strait crisis erupts.”<sup>100</sup> Adicionalmente, la disuasión que actualmente ejerce Estados Unidos puede pasar a tener menos relevancia a medida que China aumente las capacidades para proteger su espacio contiguo —lo que suele llamarse “la primera cadena de islas.”

Más preocupante aún es el vínculo entre estos patrones y algunos posibles escenarios a futuro en la política doméstica china. En primer lugar está la economía. Si la economía China fuese a estancarse o sufrir una severa crisis, uno de los pilares de legitimidad del régimen se vería comprometido. El PCC podría decidir que, detenido el crecimiento económico, la única manera de reforzar su legitimidad es a través de “éxitos” de tono nacionalista —dentro de los cuales la reunificación de la isla sobresale. Tal escenario podría llevar a Beijing a adoptar una postura belicista hacia Taiwán como medio de promover la reunificación y así consolidar su legitimidad con el pueblo chino.

Otro fenómeno a tomar en cuenta es el aumento en la competencia política en la RPC, que puede ocasionar más y mayores grietas en la cúpula del PCC.<sup>101</sup> El surgimiento de facciones opositoras que arenguen a las masas nacionalistas pone la estabilidad en el estrecho en una frágil posición. Al igual que en el caso de la política interna en Taiwán, la coyuntura en China no es desalentadora. En términos del modelo: la política doméstica está más cerca del consenso que del conflicto. Sin embargo, el sólido liderazgo construido por Hu Jintao desde su llegada al poder podría verse sacudido en el futuro próximo. La sucesión política de Hu está prevista para el 2012. Pero no sólo Hu va a ser remplazado en esa instancia: la transición parece encaminarse hacia una amplia renovación dentro del PCC. Tal escenario sería el momento ideal para el surgimiento de facciones que compitan por el poder político, debilitando la cohesión del Partido. Por ende, puede esperarse que el uso del nacionalismo como herramienta política aumente sensiblemente en los próximos años. A su vez, los peligros no van a disminuir una vez consumada la sucesión, el período de consolidación de poder del sucesor de Hu Jintao, como se vio en el caso de Jiang Zemin, va ser extremadamente delicado.

<sup>98</sup> Estas son cifras oficiales; se asume que las cifras reales son aún más abultadas. Bergsten et al., op cit., pp. 191-192.

<sup>99</sup> A partir de la Gran Recesión económica la conducta de China en el mundo se ha vuelto más firme y asertiva. La crisis se puede entender como el catalizador de tal conducta, pero no como su causa profunda. A medida que China aumente su poderío, la búsqueda de sus objetivos va a pasar a menos conciliadora.

<sup>100</sup> Shlapak, David A., et al., op cit.

<sup>101</sup> Puede esperarse que la profesionalización del sistema político chino apunte en la dirección de una mayor competencia política. Ver: Lampton, David M., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy...*; y Shirk, Susan, op cit.

Por su parte, el avance del nacionalismo y la influencia de la opinión pública pueden ir eliminando progresivamente el margen de acción de los tomadores de decisión por fuera de estrategias agresivas, si una crisis fuera a ocurrir.<sup>102</sup>

Interesante va a ser el rol de los nuevos medios de comunicación masivos, paradigmáticamente el de Internet. Especialmente preocupante es su capacidad de llevar a Beijing a una posición cada vez más débil en el manejo pacífico del asunto de Taiwán. Susan Shirk lo argumenta sugerentemente: “Over time, China’s military power vis-à-vis Taiwan and the United States is growing. But the Chinese Communist Party’s ability, vis-à-vis its own public, to control information about Taiwan’s actions is declining. The confluence of these two trends increases the danger of war.”<sup>103</sup>

Siguiendo el planteo de Shirk, pero expandiéndolo, el aumento del poderío y voluntad política de perseguir sus objetivos en la esfera internacional, conjugados con el incremento de las debilidades internas del régimen –no sólo la opinión pública, sino las divisiones en el PCC, problemas económicos, *inter alia*- puede ser un coctel desastroso para mantener la paz en la región.

En conclusión, varios factores apuntan a que no se puede descartar la opción que el contexto doméstico chino se incline cada vez más hacia una situación de conflicto. Tal contexto, sumado a otras tendencias que presenta la China de hoy, podría complicar la tarea de mantener la paz en la región.

El tercer gran patrón del que se pueden extraer algunos escenarios es el estado de las relaciones sino-estadounidenses. *Grosso modo*, como fue discutido durante el trabajo, una relación tendiente al antagonismo –como era la de 1995-1996- complica la administración pacífica de la estabilidad en el Estrecho de Taiwán. Contrariamente, relaciones tendientes a la cooperación –como las de 2003-2004- son un factor decisivo para la estabilidad y la administración pacífica de las tensiones. Bajo tales supuestos, ¿cómo influirá en el futuro de la relación sino-estadounidense en la paz y el conflicto en el estrecho?

Dar una respuesta precisa a tal pregunta no es una tarea sencilla. Si hay algo que han demostrado las relaciones entre Estados Unidos y China es que están inmersas en un contexto en el que la incertidumbre, los accidentes, y los giros bruscos tienen un rol sobresaliente –por ejemplo: el viraje negativo que dio la relación a partir de la crisis de Tiananmen, o el giro positivo a partir del 11 de Setiembre de 2001. No obstante, sí es posible aseverar que el vínculo va a pasar por duros momentos en el futuro. Sin necesidad de detenerse demasiado en la coyuntura, la Gran Recesión económica de los últimos años es la prueba de que ambos países van a tener que sortear difíciles obstáculos si quieren mantener su vínculo estable. El ascenso relativo de China en el sistema internacional, y su contraparte, el descenso relativo de Estados Unidos, va a traer consigo más choques, más tensiones y mayores posibilidades de una relación tendiente al antagonismo.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> El aumento de los sentimientos nacionalistas no son un fenómeno extraño en la historia de los poderes ascendentes. Como señala David Shambaugh: “As China has grown economically more powerful in recent years, nationalism has increased exponentially.” Shambaugh, David, “Containment or Engagement of China? Calculating Beijing’s Responses,” p. 205.

<sup>103</sup> Shirk, Susan, op cit., p. 183.

<sup>104</sup> Doran, Charles F., op cit.. Véase también: Mearsheimer, John J., “China’s Unpeaceful Rise,” *Current History*, Abril de 2006, disponible online: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0051.pdf>; Friedberg, Aaron L., “The Future of U.S. China Relations: Is Conflict Inevitable?,” *International Security*, Vol. 30, No. 2, Otoño, 2005.

Las relaciones sino-estadounidenses parecían estar en un momento muy positivo hasta noviembre de 2009, posicionando la variable de la relación bilateral en un estado cooperativo. Súbitamente, a partir de ese mes, el estado de la relación tomó un camino disímil. Los detalles del debilitamiento del vínculo –e.g., el debate acerca de la depreciación del yuan; la poca voluntad política de Beijing de acompañar a Estados Unidos en las sanciones a Irán; y la visión cuasi-consensual en Estados Unidos de una China más asertiva en el sistema internacional, entre otros- no son de especial importancia para el presente trabajo. A su vez, la tensión que se generó a partir de noviembre de 2009 no debe ser entendida como un patrón especialmente preocupante para el corto plazo. No obstante, sí debe ser entendida dentro la dinámica de ascenso relativo de China y caída relativa de Estados Unidos en el sistema internacional, y las tensiones que tal fenómeno, como se mencionó antes, promete generar en el vínculo.

Finalmente, hay que considerar la posibilidad de la ocurrencia de accidentes y la permanencia de percepciones erróneas. La desconfianza estratégica que persiste entre Estados Unidos y China, entre China y Taiwán, y en cierta medida entre Estados Unidos y Taiwán,<sup>105</sup> presupone que los errores de percepción van a seguir apareciendo. El caso del rol de Estados Unidos en el estrecho es particularmente propenso a los errores de percepción. La “ambigüedad estratégica,” pilar de la política estadounidense hacia el Taiwán, y uno de los sostenes más importantes para la paz, es por definición confusa y, por ende, peligrosa. Una incorrecta apreciación de los intereses estadounidenses en la seguridad de Taiwán,<sup>106</sup> la dificultad de Estados Unidos y Taiwán de comprender las complejidades que impone la política doméstica china en la toma de decisiones y viceversa, entre otros, son otros de los ejemplos de errores de percepción que pueden generar un conflicto.

Por otro lado, los accidentes están destinados a ocurrir. Como señala Kenneth Waltz: “*that among particularities accidents will occur is not accidental but necessary.*”<sup>107</sup> Un ejemplo podría ser un choque imprevisto entre las fuerzas militares de Estados Unidos o Taiwán con las de China en la región. No es difícil imaginar cómo un accidente podría descarrilarse y terminar en un conflicto abierto entre las partes. La única manera de reducir la influencia de los errores de percepción y de los accidentes en la región es a través de una mejora constante de la comunicación entre las partes.

\* \* \* \* \*

Extraer conclusiones y/o recomendaciones de la coyuntura en el Estrecho de Taiwán es, como se señaló antes, un ejercicio arriesgado. Si algo deja en claro el estudio comparativo de las dos crisis es la volatilidad inherente a los patrones de estabilidad y conflicto en el estrecho. Volatilidad que es el resultado directo de la influencia de variables estructurales tan diferentes en sus orígenes, pero inseparablemente conectadas a la hora de definir el estado de las relaciones triangulares. De manera un tanto frustrante, cualquier análisis coyuntural va a quedar incompleto.

<sup>105</sup> Véase: Bernkopf Tucker, Nancy, op cit.

<sup>106</sup> El caso de 1995-1996 es muy iluminador en este sentido: “The U.S. reaction [to the Chinese military exercises] was expected to be largely symbolic and minimal. When that turned out not to be the case, China’s leaders, or at least many of them, were indeed surprised. Powerful cognitive and political forces probably prevented full recognition of the implication of this miscalculation in China. Chinese leaders were probably divided over whether the United States would intervene... Their surprise when the United States finally did intervene suggest that the mainstream Chinese point of view held that the United States would stay out or, at least, would not intervene decisively.” Garver, John W., op cit., p. 111.

<sup>107</sup> Waltz, Kenneth N., *Man, the State and War*, Columbia University Press, 2001, p. 182.

La cambiante condición de las variables estructurales en el estrecho llama al analista a conservar la prudencia. La cristalización de las preocupantes tendencias antes señaladas podría transformar lo que hoy parece ser un escenario positivo, en uno negativo -como se representa en la Figura 4.

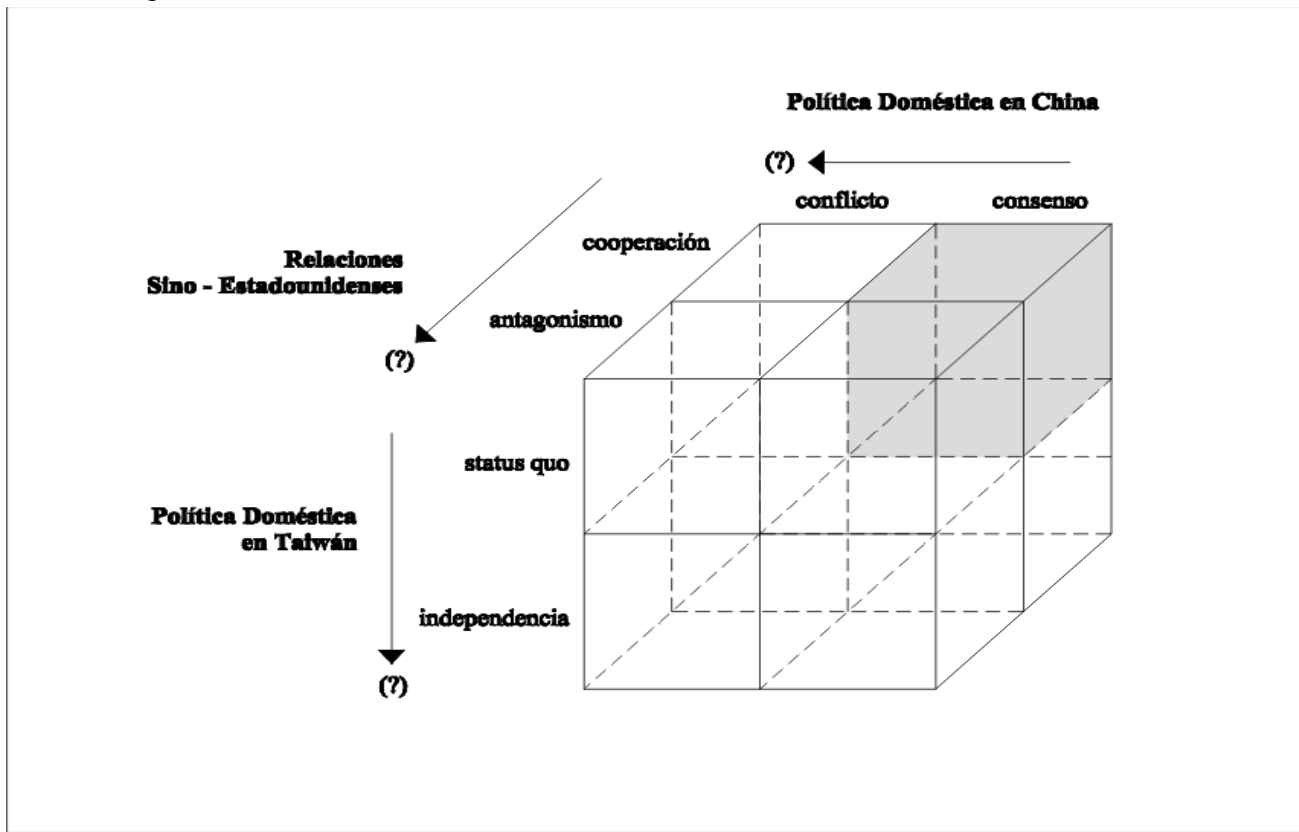


Figura 4

Un conflicto en el Estrecho de Taiwán es, hasta el momento, el único escenario en el que una guerra entre Estados Unidos y China parece imaginable. La correcta administración del problema es un asunto de vital importancia para mantener la paz en el sistema internacional en el siglo XXI. La tragedia es que la voluntad humana, muy importante por cierto, está lejos de bastar por sí sola para sostener la estabilidad en el estrecho. El juego entre las variables antes estudiadas, en muchos casos tan difíciles de controlar, deja la administración pacífica del asunto como una tarea homérica a mediano y largo plazo. Sin embargo, la profundización del conocimiento que se tiene acerca de los motores –en términos de creación de crisis, escalada de tensiones, y resolución de crisis- de la paz y el conflicto en el Estrecho de Taiwán pueden mejorar sensiblemente las perspectivas de tal administración. Este ha sido el objetivo del presente trabajo. Si los líderes comprenden y utilizan adecuadamente en la toma de decisiones las lecciones que enseñan los patrones de crisis anteriores -y de las crisis que no fueron- la esperanza en el mantenimiento de la estabilidad y la paz en el Estrecho de Taiwán no es utópica.