



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Rubiolo, María Florencia

El multilateralismo estratégico en la política exterior de China. Estudios de caso: el Foro Regional de ASEAN y la disputa por las islas Spratly

Colombia Internacional, núm. 72, julio-diciembre, 2010, pp. 29-52

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81219908002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Colombia Internacional 72, julio a diciembre de 2010: 29-52

El multilateralismo estratégico en la política exterior de China

Estudios de caso: el Foro Regional de ASEAN y la disputa por las islas Spratly



María Florencia Rubiolo
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Siglo 21

Resumen

En 1991, Qian Chen, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China, asistió a la Reunión Ministerial de ASEAN. Este evento marcó el inicio de la apertura China al multilateralismo en la región. Luego de la crisis financiera de 1997 esta tendencia se acentuó al tomar Beijing un rol de mayor liderazgo e iniciativa en los organismos multilaterales. En este artículo nos interesa explorar el papel de China en las iniciativas regionales multilaterales de naturaleza estratégica.

Palabras clave

multilateralismo • política exterior china • ASEAN • ARF • mar de China Meridional

Strategic Multilateralism in China's Foreign Policy

Case Studies: ASEAN Regional Forum and the Dispute for the Spratly Islands

Abstract

In 1991, Qian Chen, then Minister of Foreign Relations of the People's Republic of China, attended the ASEAN Ministerial Meeting. This event set the beginning of China's opening to multilateralism in the region. After the financial crisis of 1997, this trend became accentuated when Beijing took on a role that involved more leadership and initiative in multilateral bodies. In this article we are interested in exploring the role China plays in strategic multilateral regional initiatives.

Keywords

multilateralism • Chinese foreign policy • ASEAN • ARF • South China Sea

Recibido el 9 de junio de 2010 y aceptado el 10 de octubre de 2010.



María Florencia Rubiolo es becaria de investigación de doctorado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente de la licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad Siglo 21, Córdoba, Argentina.
frubiol@gmail.com

El multilateralismo estratégico en la política exterior de China

Estudios de caso: el Foro Regional de ASEAN y la disputa por las islas Spratly

María Florencia Rubiolo
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Empresarial Siglo 21

INTRODUCCIÓN

La política exterior de la República Popular China (RPC) hacia el Sudeste de Asia (SEA) ha sufrido profundas modificaciones en las últimas tres décadas. Durante los últimos años de los ochenta y los primeros de los noventa se produjo una serie de acontecimientos —en los planos nacional, regional e internacional— que modificaron la configuración de las relaciones en el Este de Asia, en general, y entre la RPC y el SEA, en particular.

En primer lugar, las repercusiones que en el plano internacional tuvieron los incidentes de Tíannamen de 1989 llevaron a los líderes chinos a profundizar la redefinición de su política exterior hacia la región. Como consecuencia de las medidas tomadas por la élite gobernante de la RPC, los países occidentales impusieron fuertes sanciones a China, que, conjugadas con el hundimiento del bloque soviético y de los países de Europa Oriental, sumieron al país en el aislamiento internacional. En consecuencia, el Gobierno decidió ajustar su política exterior orientándola más hacia los países asiáticos, poniendo el énfasis en la relación con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), que mantuvo una postura neutral frente a los acontecimientos (Cheng 1999, 177).

Desde los planos regional e internacional, el fin de la Guerra Fría permitió modificar las relaciones en la región. En el primer sentido, se produce la retirada soviética de la región, y en el segundo, se desmantela la división ideológica que había definido las relaciones entre China y los países del área. Para Beijing el fin del conflicto y la consecuente retirada soviética de la región permitieron la creación de un espacio vacío de poder que Estados Unidos no estaría dispuesto a ocupar, y que le permitiría modificar su imagen regional. China comenzó a profundizar los lazos bilaterales que tenía con los países del Sudeste de Asia y a restablecer las relaciones diplomáticas interrumpidas. En agosto de 1990 normaliza las relaciones con Indonesia, y, poco más de un año después, en noviembre de 1991, lo hace con Vietnam. Con Singapur, país con el cual no se habían mantenido lazos diplomáticos formales aún, establece relaciones en octubre de 1990.

En síntesis, las consecuencias de los incidentes de Tiananmen, de la retirada de la Unión Soviética de la región y del fin de la división ideológica internacional tuvieron efectos directos en la forma en que China percibía las relaciones políticas con sus vecinos. Estos eventos ocurrieron de forma paralela a la política interna china de desarrollo económico y apertura internacional. De esta manera, los esfuerzos de los líderes chinos por mejorar las relaciones con los países de la región se inscribieron en una política exterior amplia que planteaba tanto la salida del aislamiento internacional como la continuidad y el mantenimiento de la paz regional, condición necesaria para el desarrollo económico del país.

La reestructuración y el restablecimiento de las relaciones bilaterales de finales de los ochenta sentaron las bases para dar los primeros pasos en el acercamiento de China hacia los procesos multilaterales de la región. En este sentido, en 1991 el entonces ministro de Relaciones Exteriores de la RPC, Qian Qichen, asistió a la Reunión Ministerial de ASEAN. Este evento marcó el inicio de la apertura china al multilateralismo en la región. Esta reciente predisposición hacia el multilateralismo contrasta con los años de la Guerra Fría, en los cuales la RPC prefirió mantener sus relaciones con los países de la región sobre bases esencialmente bilaterales. Esto se debía a que los organismos multilaterales causaban inquietud en la élite dirigente, pues eran considerados potencialmente perjudiciales para la soberanía del país (Kuik 2005, 105).

A pesar de este primer acercamiento a ASEAN, la participación del país en los organismos multilaterales era pasiva y reactiva frente a las iniciativas ajenas (Kuik 2008, 110). Kuik afirma que el cambio en la política multilateral de Beijing se produce gradualmente a partir de mediados de los noventa, y se manifiesta en su mayor comodidad en el Foro Regional de ASEAN (ARF). Desde entonces, China ha demostrado una predisposición creciente a participar en iniciativas multilaterales en el Este asiático, aunque en diferente grado dependiendo del área temática. Ciertamente, en las cuestiones estratégicas —entendidas como cuestiones de seguridad, ya sean militares, territoriales o políticas— la inclinación de Beijing hacia mecanismos multilaterales fue menos pronunciada que en cuestiones económicas. En estas últimas China ha adoptado un rol de mayor liderazgo e iniciativa, principalmente luego de la crisis financiera de 1997. Su activo rol en el marco de ASEAN + 3 (APT, por su sigla en inglés) desde 1997 y en el establecimiento de un Área de Libre Comercio entre China y ASEAN (CAFTA) —propuesta en 1999— se inscribe entre los íconos de la apertura del gigante asiático a la integración regional.

En el área económica el multilateralismo, ciertamente, complementa al bilateralismo; nos preguntamos, entonces, si ocurre lo mismo en el área

EL MULTILATERALISMO ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA

político-estratégica y, de ser así, ¿por qué China estaría dispuesta a utilizar estrategias multilaterales cuando tradicionalmente ha basado sus relaciones con la región en términos bilaterales? En otras palabras, ¿qué incentivos existen para la innovación que, en política exterior, está aplicando Beijing? Creemos que este segundo interrogante debe complementarse con una pregunta adicional: si la mayor predisposición de China hacia el multilateralismo puede también entenderse como fruto de un proceso constante y creciente de construcción de confianza, y no únicamente de incentivos definidos a priori respecto a la relación.

Para dar respuesta a estas preguntas necesitaremos definir las características de la política exterior china hacia la región del SEA en el área político-estratégica distinguiendo entre estrategias de naturaleza multilateral y bilateral. El estudio comenzará en 1991, tomando como punto de partida el primer acercamiento de China a ASEAN a través de Qian Qichen, hasta los primeros años del siglo XXI. Nos concentraremos en dos casos en particular: el Foro Regional de ASEAN y el conflicto por las islas Spratly.¹ Abordaremos ambos temas desde una perspectiva histórica e introduciremos los principales indicadores que permitan dar cuenta de la disposición de la política exterior china de tratar temas de seguridad regional en ámbitos de cooperación multilateral. El estudio abarcará hasta el año 2002 para el caso de la disputa por las islas Spratly, porque en ese año se firma la Declaración sobre la Conducta de las partes en el Mar de China Meridional, en Camboya, documento que evidencia una mayor predisposición de Beijing frente a las estrategias multilaterales de manejo de disputas en la región. Para el caso de ARF, el análisis se extenderá hasta 2004, año en que se publican los *White Papers* de defensa de China, en los cuales se muestra una mayor predisposición a la transparencia en temas militares y, al mismo tiempo, una escasa apertura al tratamiento de temas de integridad territorial en ámbitos multilaterales.

Tomaremos estos dos procesos como centrales, porque es en el conflicto por las islas donde pueden verse con mayor claridad los esfuerzos conjuntos de ASEAN y China por avanzar en la resolución de la disputa renunciando al uso de la fuerza y utilizando mecanismos de cooperación. A su vez, es en esta problemática regional donde se pone de manifiesto más claramente

1 Aunque el conflicto por las islas y ARF tienen una clara interconexión, los tomaremos por separado considerando que el primero se trata de una disputa territorial que incluye a algunos países del SEA, y que el segundo es un organismo de cooperación regional liderado por ASEAN, que, además, de incluir países extrarregionales, cuenta con una agenda que incluye diversos temas.

hasta qué punto la RPC está dispuesta a someter en ámbitos multilaterales el tratamiento y la resolución de conflictos regionales.

Por otro lado, ARF es el primer intento regional de otorgar un carácter institucional al diálogo multilateral en temas de seguridad dentro de la región, y donde China se incluye como miembro activo a partir de 1997. El rol de la RPC dentro del organismo se modifica con el correr de los años mostrando una tendencia más favorable hacia el multilateralismo estratégico en la región del Este asiático, pero sin renunciar a algunas reservas respecto a temas de soberanía e integridad territorial.

Nuestra aproximación teórica combinará elementos del realismo político y del constructivismo de las relaciones internacionales. En el primer sentido, consideramos que la mayor predisposición de Beijing a tratar temas en ámbitos multilaterales fue resultado de un cálculo costo-beneficio, según el cual el costo de quedar excluido de la región sería más alto que participar en un organismo multilateral, a pesar de los temores iniciales. Es decir, por medio de la participación en el ámbito multilateral continúa persiguiendo su interés nacional, y, en primera instancia, se observa una modificación en la conducta del país, pero no en sus intereses. Sin embargo, creemos que esta aproximación debe ser complementada con elementos constructivistas, porque, a medida que se desarrolla la interacción entre la RPC y ASEAN, se disipan los temores iniciales de Beijing y se vuelve más activa su participación en el ámbito multilateral. El conocimiento mutuo y la construcción de significados comunes a través de las repetidas interacciones con ASEAN han contribuido a generar este cambio, que, con el correr de los años, puede ayudar a la modificación de los intereses, y no sólo de la conducta. Partiremos de estas premisas teóricas para analizar la política de China hacia los procesos multilaterales de ASEAN, y para entender su mayor predisposición hacia estas iniciativas.

EL CONFLICTO POR LAS ISLAS SPRATLY: DEL ENFRENTAMIENTO AL DIÁLOGO

Emplazadas en el mar de China Meridional, las islas Spratly son un archipiélago que se compone de alrededor de 400 islas, arrecifes y bancos de arena. Este territorio estuvo bajo dominio colonial francés, y luego, algunos islotes fueron utilizados por Japón como base militar durante la Guerra del Pacífico (Leifer 1995, 222). A pesar de estas ocupaciones, las islas nunca estuvieron dentro de la jurisdicción exclusiva de ninguno de los Estados circundantes (Leifer 1995, 221).

El conflicto por la soberanía sobre las islas Spratly comenzó luego de la Segunda Guerra Mundial, pues el acuerdo de paz de San Francisco de 1951 no definió claramente a quién correspondía el archipiélago. Esta omisión

sentó las bases para el desarrollo de sucesivos enfrentamientos por la posesión de las islas y del espacio marítimo adyacente (Odgaard 2001, 2). En la actualidad, son seis los países involucrados en la disputa: China, Filipinas, Malasia, Vietnam, Brunéi y Taiwán. De estos seis países, sólo China, Vietnam y Taiwán reclaman la totalidad del archipiélago (Acharya 2001, 158).²

China basa sus reclamos sobre las islas en razones históricas. Las mismas incluyen las expediciones a las islas Spratly realizadas por la Dinastía Han en 110 d. C., y la Dinastía Ming entre 1403-1433. Al mismo tiempo, pescadores y comerciantes chinos han trabajado en la zona a lo largo del tiempo, y China, además, utiliza evidencia arqueológica para reafirmar sus reclamos (Global Security 2009). El eje en torno al cual gira el conflicto es justamente que, en su resolución, de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se ignora lo que China considera sus derechos históricos sobre el mar de China Meridional, dando el control de los recursos a los Estados ribereños (Buszynski y Sazlan 2007, 144). El vacío legal y político resultante de la Conferencia de San Francisco permitió que los países ribereños presentaran reclamos de soberanía justificados.

En 1947 China Nacionalista había ocupado algunas de las islas Spratly, después de que los japoneses las dejaran vacantes, pero se retiró cuando comenzó el conflicto con el Partido Comunista por el control de la parte continental. La presencia de Estados Unidos y, luego, de la Unión Soviética en el Sudeste de Asia impidió que la República Popular China ocupara efectivamente las Spratly (Buszynski y Sazlan 2007, 145). El Gobierno recurrió a mapas para hacer público su reclamo, pero las dimensiones y coordenadas exactas nunca fueron definidas. De acuerdo con Buszynski y Sazlan, la imposibilidad de respaldar sus reclamos de base histórica por medio de la ocupación explica la frustración de China respecto al tema y la determinación de recuperar los territorios (Buszynski y Sazlan 2007, 146).

Es relevante, a nuestro entender, distinguir la forma en que China, hasta principios de la década de los noventa, abordó el problema de las islas Spratly. Desde mediados de los setenta los reclamos sobre la explotación de los recursos de las islas fueron acompañados de la voluntad política de utilizar la fuerza, para forzar a las contrapartes a reconocer los derechos chinos sobre el territorio (Gallagher 1994, 170). En 1974 se produjo el primer enfrentamiento de China con la República de Vietnam (del Sur). En esta primera oportunidad las fuerzas chinas desplazaron a navíos sudvietnamitas que estaban emplazados en las islas Paracel (Leifer 1995, 181). El segundo enfrentamiento

2 Las principales opiniones que se utilizan para sustentar los argumentos del presente trabajo han sido tomadas del Prof. Amitav Acharya.

se produjo en marzo de 1988. Esta vez, la RPC se enfrentó con la República Democrática de Vietnam, cuya élite gobernante, luego de la unificación, decidió reclamar sus derechos sobre el archipiélago. El origen del conflicto data de enero de ese mismo año, cuando China comenzó a ocupar una parte de las Spratly. Su intención de extender su área de control la llevó a enfrentarse con Vietnam. La victoria sobre este último le permitió a Beijing ocupar seis islas más y continuar su proyecto expansionista en el archipiélago. Este enfrentamiento de pequeña magnitud es relevante como indicador de la voluntad china de sostener sus reivindicaciones territoriales en las islas, a expensas de los Estados vecinos, incluso mediante el uso de la fuerza (Odgaard 2001, 3).

Formas alternativas de extender su presencia en la zona disputada fueron el envío de flotas pesqueras, de navíos oceanográficos con personal civil y militar de alto rango, y la construcción de infraestructura aérea y militar en las islas Spratly y las Paracel. El episodio del arrecife Mischief, en este sentido, es el más resaltante. Este arrecife está compuesto principalmente por corales y ubicado dentro de las 200 millas náuticas de la costa de Filipinas, quien lo reclama desde 1962 (Zha y Valencia 2001, 86).

En 1995, China ocupó el arrecife y comenzó la construcción de infraestructura. Este avance fue visto por los Estados de la ASEAN con creciente preocupación, dado que parecía reflejar la intención china de ejercer su soberanía sobre las islas mediante la fuerza y la imposición. Este episodio es posterior a la declaración del 25 de febrero de 1992, por la cual el Congreso Nacional estableció que el mar de China Meridional forma parte de las aguas territoriales chinas (Buszynski y Sazlan 2007, 150). De esta forma, el incidente del arrecife Mischief pone de manifiesto, a los ojos de ASEAN, la predisposición del gigante asiático de reafirmar sus derechos sobre la totalidad del territorio de las Spratly a través de los medios que sean necesarios, incluso sin respetar el principio de no agresión y resolución pacífica de controversias, que son dos de los pilares de la organización regional.

Puede observarse en la política exterior china en torno a las islas el recurso a medidas unilaterales —ya sean violentas o no violentas— como forma de extender su soberanía sobre las mismas, aun a comienzos de la década de los noventa. Al mismo tiempo, los países del SEA que sostienen reclamos en el área también han recurrido a mecanismos que, lejos de establecer bases para la resolución del conflicto, han exacerbado los problemas, principalmente respecto a los reclamos por la exploración y explotación de los recursos naturales. Actualmente, Vietnam ocupa 21 islas, Malasia posee control sobre tres, y en una de ellas construyó un hotel, y Filipinas ocupa ocho islas argumentando que no forman parte de las Spratly y que estaban abiertas a reclamo (Global Security 2009).

A pesar de las medidas unilaterales tomadas a lo largo de los años por la RPC y los Estados del SEA involucrados, desde 1991 se han implementado esfuerzos dirigidos a la cooperación en torno al conflicto. El puntapié inicial de las negociaciones entre la partes —que sentó las bases para la posterior cooperación en la región— es la Declaración sobre el Mar de China Meridional que realizó la ASEAN en 1992. En la misma se enfatiza la necesidad de resolver los problemas de soberanía sobre las islas sin recurrir a la fuerza, y también se decide estudiar las posibilidades de cooperación en la región respecto de la navegación, las comunicaciones, la protección del medio ambiente, la lucha contra la piratería y los robos, y la colaboración en la campaña contra el tráfico ilegal de drogas (ASEAN 1992b).

A pesar de este avance, diez años más tarde, la firma de la Declaración sobre la Conducta de las Partes en el Mar de China Meridional en Camboya, en 2002, puso en evidencia la escasa predisposición china para negociar temas de soberanía de las islas en el ámbito multilateral. La propuesta original fue realizada en la Cumbre del Este Asiático en Manila, en 1999, donde los países de ASEAN acordaron un borrador del documento, que no fue aceptado por China. Se proponía establecer un código de conducta regional que tuviera carácter vinculante. Luego de tres años de negociaciones, tras las numerosas objeciones del Gobierno de la RPC, el resultado fue una declaración sin carácter vinculante para las partes. En ésta no se hace referencia explícita a ningún archipiélago en particular. Esto se debió, principalmente, a la insistencia de Beijing de excluir cualquier mención de las islas Paracel, reivindicadas por Vietnam pero actualmente ocupadas por China (Acharya 2003). Aún más, el documento hace referencia al *Mar de China Meridional* dejando la suficiente amplitud conceptual para que las disposiciones puedan aplicarse a todas las islas allí contenidas. La Declaración, también, insta a las partes a:

[...] ejercitar autocontrol en aquellas actividades que pudieran complicar o llevar a una escalada en las disputas y afectar la paz y estabilidad, incluyendo, entre otros, abstenerse de habitar las islas, arrecifes, bancos de arena, cayos y demás lugares, y manejar sus diferencias de forma constructiva.³

3 Traducción propia del original en inglés: “[...] to exercise self-restraint in the conduct of activities that would complicate or escalate disputes and affect peace and stability including, among others, refraining from action of inhabiting on the presently uninhabited islands, reefs, shoals, cays, and other features and to handle their differences in a constructive manner”. Declaration on the Conduct of Parties in the South China sea, Phnom Penh, Camboya, 4 de noviembre de 2002.

Emmers (2002) señala que este apartado pierde capacidad para poner fin a los enfrentamientos en la zona porque el Gobierno de la RPC se opuso a incluir un compromiso que frenara la construcción de infraestructura en las islas.

Coincidimos con los autores que subrayan la escasa predisposición de China a realizar concesiones respecto del reclamo total de soberanía sobre las islas Spratly y de sujetarse a condiciones que limiten su accionar en la zona. No obstante, a pesar de no tener fuerza vinculante y de respetar las objeciones presentadas por el Gobierno de Beijing —que los países de ASEAN permitieron para finalmente concluir un acuerdo que sentara las bases, y así evitar conflictos armados en la zona—, la Declaración representa un paso importante en el diálogo de las partes hacia la resolución del conflicto.

En primer lugar, puede observarse un importante cambio de política desde la RPC, porque la Declaración, en su artículo primero, sostiene que las partes “[...] reafirman su compromiso para con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982...”, lo que implica que Beijing estaría reconociendo el principio de ocupación de hecho —que esta Convención establece— como la base de sustento de los reclamos de soberanía. Esto permite enmarcar el conflicto en una Convención de Naciones Unidas y llevar la disputa al ámbito internacional, un cambio respecto de la política exterior previa de la RPC (Acharya 2001, 135).

En segundo lugar, la Declaración de 2002 deja claro a los ojos de la dirigencia del país que los Estados de ASEAN adhieren al reconocimiento de la República Popular China como único gobierno legítimo de China, dado que Taiwán fue la única parte reclamante que no firmó ni participó en la confección del documento. Por último, Acharya vislumbra que, a partir de esta Declaración, hay una mayor disposición de Beijing hacia el tratamiento multilateral del problema con ASEAN.

De forma paralela a las conversaciones y negociaciones multilaterales que precedieron a este documento, la RPC continuó profundizando sus lazos bilaterales con los países parte en la disputa. Dentro de la ASEAN los países mantienen diferentes posturas y percepciones respecto de China;⁴ estas

4 Malasia, Singapur y, especialmente, Filipinas temen que China desarrolle un enfoque expansionista en su política de seguridad. Pero mientras Malasia e Indonesia veían a China como una amenaza a largo plazo a la seguridad regional durante la Guerra Fría —a diferencia de Singapur y Tailandia, para quienes la principal amenaza era Vietnam—, en la actualidad Malasia y Tailandia parecen tener una visión más benigna de China que la que tiene Filipinas, que se considera el principal “frente” contra el avance de China en el SEA (Acharya 2003, 2).

diferencias permiten a Beijing acercarse a las partes por separado y provocar divisiones dentro de la organización en torno a la postura frente al conflicto. Las divergencias existentes entre los miembros —como la superposición del territorio que cada parte reclama y las visiones sobre el rol militar de Estados Unidos en la región—, sumadas a las ofertas que China presenta a algunos de los Estados de manera bilateral —principalmente, Vietnam y Malasia—, han contribuido a profundizar los quiebres dentro de ASEAN y obstaculizan el logro de una postura común frente a China (Acharya 2001, 137; Emmers 2002). Dos casos claros en los que pueden verse los acercamientos bilaterales de China a algunos países del SEA son la firma de Códigos de Conducta bilaterales con Vietnam y Filipinas, y los avances de Beijing en la obtención del apoyo de Malasia para la solución de disputas en términos bilaterales.

En 1993 Vietnam y China firmaron un Código de Conducta por el cual se comprometieron a no utilizar la fuerza y a abstenerse de cualquier acción que pueda empeorar las relaciones (Acharya 2001, 135). La firma del Acuerdo de demarcación del mar territorial, de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental en el golfo de Tonkín (entró en vigencia en ambos países el 30 de junio de 2004),⁵ constituye el primer instrumento bilateral territorial firmado por China y por Vietnam, y, sin lugar a dudas, es un avance trascendental en la resolución de los problemas fronterizos en la zona.

China también firmó un Código de Conducta con Filipinas, en agosto de 1995, luego de los incidentes en el arrecife Mischief, con la intención de evitar futuros incidentes en el mar de China Meridional e incrementar la cooperación marítima. Durante las dos rondas de negociaciones bilaterales que precedieron la firma, las partes alcanzaron un acuerdo sobre medidas de construcción de confianza que contribuyeron a mejorar las relaciones (Storey 1999, 95). Aunque permitió establecer el *status quo* en las islas Kalayaans⁶ —el principal objetivo de Filipinas—, este acuerdo no logró limitar el comportamiento de China, que continuó edificando en el arrecife Mischief en 1996 y en años posteriores (Storey 1999, 95).

Con Malasia es con quien China ha logrado los mayores avances en cuanto a cooperación y negociación bilateral. De acuerdo con Acharya, Malasia fue acercándose a la postura china respecto a la búsqueda de soluciones bilaterales de la disputa (Acharya 2001, 136). Esto se atribuye, principalmente, a

5 Para más información, ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Vietnam 2004.

6 Por islas Kalayaans nos referimos al archipiélago ubicado 230 millas náuticas al oeste de la isla Palawan. Este nombre es el que utilizan los filipinos para referirse a estas islas que son las que reclama el país y forman parte del grupo de las islas Spratly (Storey 1999, 95).

la postura adoptada por Malasia en la reunión ministerial de ARF en 1999. Previamente a este encuentro, Malasia completó la construcción de infraestructura en Investigator Shoal, un banco de arena reclamado por Filipinas, China, Taiwán y Vietnam. Esta acción unilateral tuvo serias repercusiones para la ASEAN. En primer lugar, marcó un quiebre en la postura común de los miembros respecto de China. En segundo lugar, violó la Declaración sobre el Mar de China Meridional. Por último, abrió la posibilidad para el surgimiento de una nueva oleada de ocupaciones por las otras partes en la disputa. Posteriormente, Malasia, anticipando la reacción de los restantes miembros de ASEAN, se negó a tratar el tema en su reunión ministerial y se sumó a la postura china, sosteniendo que los problemas del mar de China Meridional no debían ser incluidos en la agenda de ARF. Malasia también se opuso al borrador del código de conducta basándose en que era muy similar a un tratado —por su carácter vinculante— y que cada artículo debía ser cuidadosamente evaluado (Valencia 2001).

Además de estas negociaciones oficiales, se encararon iniciativas no oficiales de diálogo entre las partes. En este sentido, y con auspicio del Gobierno canadiense, en 1990 se establecieron talleres informales entre académicos y funcionarios gubernamentales sobre cómo manejar potenciales conflictos en el mar de China Meridional (Odgaard 2002, 125).

El principal logro de este foro fue trabajar sobre una base de conocimiento común, permitiendo poner sobre la mesa propuestas para la cooperación en áreas de investigación científica marina, seguridad de navegación, transporte y comunicación. En estos talleres se intentó definir qué áreas están abiertas para la cooperación y cuáles no. En las primeras dos reuniones a las que asistió China, en 1991 y 1992, se identificaron las posibilidades de cooperación. En las rondas siguientes, entre 1993 y 1996, se especificaron las áreas posibles de cooperación, incluida la expansión de iniciativas científico-técnicas (Odgaard 2001).

Uno de los principales obstáculos para el logro de objetivos concretos dentro de los talleres es la preferencia por la autonomía que manifiesta China. La misma implica la determinación de mantener la libertad de acción y evitar sujetarse a obligaciones de las cuales no pueda librarse más adelante. En el contexto del conflicto por las islas, esta postura de Beijing supone reservas respecto del formato de las negociaciones en los problemas comunes del mar de China Meridional, al demandar informalidad y la exclusión de temas de soberanía de la agenda, y la participación de agencias internacionales sólo como consejeras. Por el contrario, en ASEAN la práctica de consulta se ha desarrollado para mantener un diálogo constante que permita acomodar intereses de política exterior divergentes ante la presencia de amenazas

EL MULTILATERALISMO ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA

serias contra la seguridad de los Estados miembros. En vez de priorizar la cooperación práctica, se ha focalizado en promover la solidaridad intra-ASEAN a través del proceso de diálogo. Esto ha generado la confianza de que los Estados miembros no perseguirán sus intereses nacionales a expensas de la estabilidad y paz de la región (Odgaard 2001).

Los procesos de los talleres representan el intento de ASEAN de acercar las posiciones entre la práctica de autonomía de China y la de consulta que se desarrolló entre los miembros de la organización. Uno de los principales problemas de estas reuniones ha sido que muchos temas que no pueden resolverse mediante el diálogo han quedado pendientes, y, en consecuencia, los resultados no han sido inmediatos. Al mismo tiempo, los condicionamientos impuestos por China —informalidad y evitar tratar temas de soberanía, principalmente— han eximido a los Estados de tomar compromisos vinculantes (Odgaard 2001). Se suma a estos condicionantes la negativa de Beijing de llevar a cabo negociaciones en las que se involucre a Taiwán (Acharya 2001, 135).

Como vemos en la relación con ASEAN, aunque los chinos no se han negado a conversar y cooperar en algunas áreas específicas —técnica, científica, y comunicaciones, entre otras—, sí han minado los esfuerzos conjuntos por establecer diálogos y mecanismos vinculantes multilaterales para la resolución del conflicto por la soberanía. Mientras que la RPC ha firmado acuerdos y códigos de conducta bilaterales con algunos de los Estados parte, en el plano multilateral los esfuerzos de ASEAN por alcanzar un código de conducta con fuerza vinculante fueron desalentados por China. Las estrategias bilaterales permiten al país tener un mejor posicionamiento relativo y, al mismo tiempo, frustrar los intentos de aunar posiciones de los países de ASEAN que reclaman parte del territorio, en torno a la resolución del problema de la soberanía.

No obstante nuestra anterior afirmación, sí observamos una mayor predisposición de China a participar en procesos multilaterales, siempre que éstos no deriven en compromisos obligatorios. En este sentido, los avances que se han producido en el manejo de la controversia y en el diálogo multilateral se convierten en un antecedente de la mayor predisposición de China a ceder a los intentos de ASEAN de involucrarla en conversaciones que superen los mecanismos bilaterales. A su vez, el estatus internacional que ha tomado la disputa y los crecientes lazos de interdependencia económica entre China y la región actúan como desincentivos al uso de la fuerza y garantizan cierta estabilidad en la zona. La resolución de la controversia sobre la soberanía no se vislumbra, y tampoco sobre la explotación de los recursos. Sin embargo, los pasos dados en la construcción de confianza mutua a través de la Declaración de 2002 (Mely Caballero 2002, 3) sientan las bases para dar continuidad al diálogo multilateral.

EL FORO REGIONAL DE ASEAN COMO ARENA INSTITUCIONALIZADA PARA LA COOPERACIÓN MULTILATERAL

La política exterior de China en la pos-Guerra Fría enfatiza un “nuevo concepto de seguridad”⁷ regional a través del cual Beijing describe lo que considera la forma más apropiada de organizar las relaciones de seguridad contemporáneas. Los elementos centrales del nuevo concepto de seguridad son la confianza mutua, el beneficio mutuo, la igualdad y la cooperación. Todos ellos se reflejan en las asociaciones que Beijing ha comenzado a establecer con diferentes países y regiones del mundo. El concepto de confianza resalta, a nuestro entender, entre los demás, por la tradición que tiene en el pensamiento político chino⁸ y por la centralidad que le ha sido otorgada en la política exterior pos-Guerra Fría. Para Beijing, la confianza mutua significa que

[...] todos los países deben trascender las diferencias ideológicas y sociales, deshacerse de la forma de pensar propia de la Guerra Fría y las políticas de poder, y evitar caer en la desconfianza mutua y la hostilidad. Deben mantener diálogos frecuentes e intercambiar información sobre las políticas de seguridad y defensa de cada uno y sobre otros operativos de importancia (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China 2002).

En sintonía con esta definición, pero de manera paulatina, China empezó a reflejar un mayor interés por los organismos multilaterales de diálogo y cooperación a partir de la década de los noventa. En el plano regional, Beijing considera que puede establecer una relación basada en la buena vecindad y la confianza mutua con ASEAN (Zhang y Cheng 2004, 198). Su participación en el ARF se enmarca en este cambio de percepción.

El Foro Regional de ASEAN es una estructura de diálogo estratégico multilateral al cual se dio inicio en la reunión anual de los ministros de Relaciones Exteriores de los países de ASEAN, en Singapur, en julio de 1993 (Leifer 1995,

7 En 1996 los líderes del país comenzaron a hacer referencia a un “nuevo concepto de seguridad” como iniciativa regional haciendo hincapié en el fortalecimiento de la confianza a través del diálogo y la promoción de la seguridad por medio de la cooperación. Este concepto fue plasmado en julio de 2002 en Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China 2002.

8 En este sentido, la falta de confianza entre pares acrecienta las posibilidades de conflicto e imposibilita la cooperación (Solomon 1971, 129). De aquí, el papel fundamental de este concepto para la construcción de un ambiente internacional y regional estable.

51). El proceso de configuración de este espacio comenzó con la Declaración de la Cuarta Cumbre de Jefes de Estado de ASEAN, en Singapur, en 1992, en cuyo artículo tercero se afirma que:

ASEAN puede utilizar foros establecidos para promover diálogos externos sobre el fortalecimiento de la seguridad en la región, así como diálogos dentro de la ASEAN sobre cooperación estratégica en ASEAN [...] atendiendo a la Declaración de la Concordia de ASEAN. Para mejorar este esfuerzo, ASEAN debe intensificar sus diálogos externos en temas políticos y de seguridad mediante las Conferencias Post Ministeriales de ASEAN (PMC) [...] (ASEAN 1992a).⁹

De esta manera, se establecieron los diálogos con Estados extrarregionales sobre temas estratégicos a través de las PMC. Entre los socios originales¹⁰ no se encontraba China; sin embargo, en mayo de 1993, en la Reunión de Altos Funcionarios de ASEAN y sus socios extrarregionales, se acordó invitar a la RPC, junto con Rusia, Vietnam, Laos y Papúa Nueva Guinea al Foro Regional de ASEAN.¹¹ La primera reunión de ARF se llevó a cabo en julio de 1994 en Bangkok, con el objetivo de promover acuerdos de construcción de confianza (Leifer 1995, 52).

En la actualidad el Foro incluye a los diez países de ASEAN y a los diecisiete socios.¹² Sus principales mecanismos de toma de decisiones respetan la “manera de ASEAN”: se basan en el consenso, en alcanzar una solución aceptable por todas las partes; privilegian la construcción de confianza a través del conocimiento compartido y la transparencia, y facilitan la cooperación mediante sucesivas negociaciones, que a su vez alimentan el aprendizaje.

A pesar de aceptar la invitación a participar de ARF y de asistir a la reunión inaugural en 1994, el involucramiento de China en la institución fue pasivo y aprensivo. Según Susan Shirk, el país envió representantes a la mayoría de las discusiones regionales sobre cooperación en temas de seguridad; sin embargo, su actitud fue expectante. Esto se debió, en parte, a la falta de una

9 Traducción propia del original en inglés.

10 Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y la Unión Europea.

11 Ver ASEAN 1993.

12 Australia, Bangladesh, Canadá, China, Estados Unidos, India, Japón, Mongolia, Nueva Zelanda, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, la República Democrática de Corea, la República de Corea, Rusia, Sri Lanka, Timor Oriental y la Unión Europea.

política concreta por parte del Partido y del Gobierno sobre la cooperación en materia de seguridad (Shirk 1994, 7).

A su vez, China tenía serias reservas respecto de ARF. Las mismas respondían, en primer lugar, a la preocupación de que Estados Unidos —uno de los miembros de ARF— utilizara el Foro para intervenir en los asuntos internos del país. En segundo lugar, temía que ASEAN intentara internacionalizar el conflicto por las islas Spratly a través del Foro y que tomara una postura única contra la RPC (Kuik 2005). En este sentido, en la reunión inaugural de ARF en 1994, el país anunció que no permitiría que el tema de la disputa territorial por las islas Spratly se discutiera en el Foro. No sólo consiguió mantener el tema fuera de la agenda del organismo, sino que también logró el apoyo de Malasia y Filipinas para frustrar la propuesta de Indonesia de otorgar un rol más activo a los gobiernos en los talleres informales para la discusión del conflicto. Esta actitud, que en gran medida explica la preferencia China por el bilateralismo, se enmarca en una reticencia generalizada de China de entablar las discusiones multilaterales en forma más concreta y sustancial, debido a su temor de que los países vecinos utilicen la organización en su contra (Shirk 1994, 11).

Una tercera reserva estaba dada por el temor a que se incluyera en la agenda de ARF el tema de Taiwán. Por último, a Beijing le inquietaba el problema de la transparencia militar (Kuik 2005). El Foro estimula a los miembros a introducir niveles de transparencia respecto de sus capacidades nacionales de defensa, en cuanto a armamento y tecnología. Inicialmente, el Gobierno chino, y específicamente los funcionarios de defensa, se mostraron reacios a revelar información sobre esta área. Ello se relacionaba, principalmente, con la concepción de que la ambigüedad respecto de las capacidades militares del país le daba un mayor poder disuasivo. Entonces, de conocerse la escasez y baja tecnología de su armamento, el país quedaría en una posición de mayor vulnerabilidad (Shirk 1994, 11).

Pese a estos temores, Beijing decidió participar en ARF, lo que implica una innovación en la política exterior estratégica hacia la región. Esta participación estuvo estimulada por dos principales motivos. Por un lado, la necesidad de prevenir iniciativas que pudieran amenazar su interés nacional (Kuik 2005), antes que una convicción en el multilateralismo o la creencia en la cooperación y el diálogo como mecanismos para el mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región.

Por otro, la percepción de que sería una herramienta eficaz para reducir los temores que su rápido crecimiento despertaba en los países vecinos (Shirk 1994, 8). Esta percepción se debía a que el retiro de tropas soviéticas y la menor presencia de Estados Unidos en la región, posteriores al fin de la

EL MULTILATERALISMO ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA

Guerra Fría, dejaron un vacío de poder. A los ojos de los países del Sudeste asiático, el vacío de poder resultante podría ser ocupado, inicialmente, por Japón. Sin embargo, ante el crecimiento constante de la economía china, se incrementaron las sospechas de que este último pudiera avanzar en el SEA como poder regional. La participación en un organismo de cooperación regional en temas de seguridad, que agrupa no sólo a los países del área sino a socios extrarregionales, fue vista por la dirigencia como una forma de contribuir a la construcción de confianza en los líderes del SEA sobre las intenciones chinas.

Los incentivos que llevan a China a implementar estrategias multilaterales se debieron, en primera instancia, a cálculos racionales. Los gobernantes chinos evaluaron que la tendencia hacia el multilateralismo en la seguridad regional era un proceso que no podía detenerse y del cual China no podía quedar al margen. No participar en ARF implicaría aislarse de la región y podría despertar sospechas de los países de ASEAN, en un momento en que el país intentaba acercarse a sus vecinos. Por lo tanto, la RPC optó por participar en el organismo tanto para evitar el aislamiento como para poder dar forma desde adentro al incipiente proceso de cooperación, de manera que no amenace sus intereses ni su seguridad nacional (Kuik 2005).

Los primeros lineamientos positivos de Beijing hacia el multilateralismo estratégico en la región comenzaron a surgir en 1992 con la declaración del viceministro de Relaciones Exteriores, Liu Huaqiu, a favor del establecimiento progresivo de mecanismos de diálogo sobre seguridad en el ámbito bilateral, subregional y regional. Gradualmente, durante la primera mitad de la década de los noventa, la dirigencia china fue desarrollando una posición más favorable respecto del diálogo multilateral sobre temas estratégicos en la región (Shirk 1994, 7). Esto se debió, en parte, al cambio de visión respecto de ARF, resultado de la participación como miembro del proceso. Las características institucionales de ARF, por un lado, y la intención de los miembros de ASEAN —principales impulsores del organismo— de mantener relaciones equitativas con las potencias, por otro, contribuyeron a modificar la percepción de China sobre la organización (Kuik 2005).

El principal rasgo institucional que, según Foot (1998, 428), permitió elevar el nivel de comodidad de China en cuanto a su participación dentro del Foro es el consenso como mecanismo de toma de decisiones. Este mecanismo, afirma la autora, libera a Beijing de la obligación de formar coaliciones o invertir recursos en conseguir aliados para las votaciones. Un segundo rasgo que favoreció el acercamiento es el compromiso de ARF de sólo avanzar a un ritmo que sea aceptable para todos los miembros. Esto garantiza a la dirigencia china que las decisiones se tomen de forma progresiva respetando así

la preferencia del país por el gradualismo; preferencia que comparte con los países del SEA (Shirk 1994, 10).

La baja institucionalización también favoreció la participación de Beijing, dado que —junto con los países del SEA— se opone a la estructuración de los diálogos a través de grupos de trabajo permanentes (Foot 1998, 432). En la Segunda Reunión Ministerial del Foro, realizada en Brunéi en 1995, los miembros acordaron establecer Reuniones Inter-Sesiones (ISM, por su sigla en inglés) y Grupos Inter-Sesiones (ISG) de carácter intergubernamental, cuyo mantenimiento se discutiría en la siguiente reunión.¹³ Estas instancias de discusión no se establecieron como órganos formales y estructurados dentro de ARF, y en la actualidad también están conformadas por académicos y miembros de instituciones de investigación en la región. Ambas características respetan la naturaleza de ARF y disminuyen la preocupación china de verse involucrada en un organismo formal que pueda limitar su soberanía en el futuro.

Una última característica de ARF, también fundamental como condicionante para la participación de China, es que los acuerdos que se adoptan son voluntarios y no vinculantes, y los mecanismos de cooperación hacen hincapié en la construcción de confianza y en el diálogo como método de creación de esa confianza. En este sentido, en un artículo presentado en 1995 sobre la postura china respecto de las Medidas para la Construcción de Confianza (CBM), el entonces vicepresidente de la Comisión Militar Central, Liu Huqing, afirmó que el país apoya enfáticamente el desarrollo paulatino de medidas de construcción de confianza que respeten las condiciones políticas, económicas y culturales de la región (Capie y Evans 2002, 86).

Los primeros años de la RPC en ARF contribuyeron a disminuir los temores iniciales de la dirigencia respecto de las intenciones del organismo. Es aquí donde observamos que el multilateralismo empieza a percibirse como un complemento de las prácticas bilaterales tendientes al mantenimiento de la estabilidad regional.

De acuerdo con Foot, las dudas iniciales de Beijing pueden atribuirse al temor de que la organización no fuera sensible a los intereses chinos, temor que fue disminuyendo a medida que el país comenzó a familiarizarse con el estilo organizacional de ARF (Foot 1998, 432). Esta afirmación de Foot va en consonancia con el planteamiento constructivista de que a través de la interacción y del conocimiento mutuo los actores modifican tanto sus intereses como sus prácticas. La intención de ASEAN de socializar a China incentivando su participación en organismos multilaterales fue percibida, en

13 Ver ASEAN Regional Forum 1995.

primera instancia, con suspicacia y preocupación por Beijing. Esta percepción comenzó a modificarse, como plantea Kuik, y llevó a un cambio de su forma de participación en el organismo (Kuik 2005) y de la consideración que la dirigencia tenía del proceso de multilateralización regional en su conjunto.

Estos cambios se evidencian a partir de 1997 en el rol más activo que China adoptó dentro de ARF. En marzo de 1997 el país coorganizó la reunión del Grupo de Apoyo Intersesiones sobre Medidas de Construcción de Confianza en Beijing. Según palabras del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Qian Qichen, ésta fue la primera vez que China organizó una conferencia oficial multilateral sobre temas de seguridad (Foot 1998, 426). En la Tercera Reunión Ministerial, la RPC presentó propuestas de Medidas para la Construcción de Confianza que trataban sobre el uso de la fuerza contra barcos de civiles y pescadores, coordinación para la asistencia legal mutua y cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen internacional, entre otras (Capie y Evans 2002, 87). En el mismo año el problema de las Spratly comenzó a discutirse por primera vez en el ámbito de ARF, a pesar de la reticencia inicial de China (Evans 2003, 750).

Los anteriores desarrollos son complementados en 2002 y 2004 con la publicación y presentación ante la ARF de los *White Papers* de defensa. En evidente resonancia con la postura tradicional del país respecto de los peligros implícitos en la introducción de transparencia en los asuntos militares del Estado, Beijing publicó en estos documentos tanto los objetivos de su política militar como los gastos en armamento. De acuerdo con Evans, aunque la publicación de estos documentos implica un avance respecto de intentos anteriores —como los *White Papers* de 1995, calificados de propagandísticos por académicos del área—, no contribuye de forma sustancial a la introducción de medidas genuinas de transparencia en defensa. Para el autor, los documentos muestran la selectividad del nuevo modelo de seguridad de China, que continúa definiendo el poder en términos relativos, y no absolutos, y en el que la transparencia debe aplicarse de forma diferente en distintos países: mientras que Estados Unidos, dado su estatus de poder militar hegemónico, debe tener altos niveles de transparencia, China, por otro lado, con un poderío significativamente menor, debe procurar tener más transparencia a futuro, pero introducirla gradualmente (Evans 2003, 756).

Asimismo, respecto de la soberanía, el *White Paper* de 2004 resalta que “Frenar la separación y promover la reunificación, prevenir y resistir la agresión, y defender la soberanía nacional, integridad territorial [...]” (Information Office of the State Council of the People’s Republic of China 2004) es uno de los principales objetivos de la política de defensa del país. En este apartado está haciendo referencia al problema de Taiwán y a las

islas del mar de China Meridional. De esta manera, queda claro, a nuestro entender, que Beijing no está dispuesta a discutir y resolver en ámbitos multilaterales los conflictos en los que pueden ponerse en peligro la soberanía o la integridad territorial. Coincidimos con la afirmación de Evans respecto de que el propósito de los diálogos estratégicos multilaterales es alcanzar la estabilidad y paz regionales, consideradas objetivos comunes de los miembros, y que esto refleja el racionalismo de la política exterior multilateral (Evans 2003, 757).

Johnston afirma que las reglas del realismo político continúan dominando la toma de decisiones de política exterior y seguridad de la dirigencia china.¹⁴ Indudablemente, el cálculo racional y la perspectiva realista sobre la política exterior han guiado también el acercamiento de China hacia ARF. Esto puede apreciarse en los incentivos iniciales que llevaron a Beijing a formar parte del Foro, y luego a participar más activamente. A pesar de ello, a medida que los funcionarios comenzaron a conocer las características de toma de decisiones del Foro, el énfasis puesto en el diálogo y en el consenso y el rol de ASEAN en el mismo, la percepción de la RPC comenzó a modificarse, y también su comportamiento. El papel de ASEAN en este sentido fue, y aún es, fundamental como estímulo a la integración de China en el organismo, adaptándose a las demandas de Beijing respecto del gradualismo y la informalidad, y aceptando las condiciones que la misma impone para su participación.

Consideramos que existe un proceso de construcción de confianza entre ASEAN y China que está influyendo en la toma de decisiones de política exterior. El conocimiento mutuo, favorecido ciertamente por la participación en la ARF, está permitiendo disipar las reticencias y los temores iniciales de ambas partes. Los cambios de comportamiento de China dentro de la ARF ponen de manifiesto que la interacción con los países de ASEAN en la arena multilateral ha modificado la percepción y, en cierto modo, los intereses de Beijing en la organización. A nuestro entender, esto no sólo ha sido fruto del cálculo costo-beneficio, sino del conocimiento generado a través de las constantes reuniones, que, paulatinamente, está permitiendo definir significados comunes a ASEAN y a China sobre la seguridad regional.

No obstante, la preferencia por estrategias bilaterales y de corte realista continúa prevaleciendo. Esto puede verse principalmente en áreas que se definen como más vulnerables desde la perspectiva de Beijing: la negativa a hacer referencia a la soberanía sobre las Spratlys en el marco de diálogos multilaterales de ARF, a discutir sobre el desarrollo en las partes del archipiélago sobre las que ejerce posesión (Evans 2003, 758), y a darle un tratamiento

14 Ver cita en Foot 1998.

EL MULTILATERALISMO ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA

formal de resolución de la controversia. Podemos sumar a estas características de la política china su intervención en el proceso de elaboración de un código de conductas sobre el mar de China Meridional, que culminó con una declaración no vinculante para las partes.

Estas condiciones refuerzan la idea de que la política exterior china de principios del siglo XXI demuestra una mayor apertura al multilateralismo en diferente grado dependiendo del área temática. Aunque en todas las áreas se observa una mayor predisposición china hacia el diálogo multilateral en la región —producto, en parte, del aprendizaje obtenido a través de la participación en organismos de esta naturaleza—, en los temas estratégicos las reservas y condicionamientos son mayores.

NOTAS FINALES

La finalización de la Guerra Fría ha tenido profundas repercusiones en el ordenamiento estratégico-político en el Este asiático. Instó a los Estados a tomar un rol activo en la reconstrucción del sistema de seguridad regional, orientado, principalmente, a evitar que el vacío de poder dejado por Estados Unidos y la URSS fuera ocupado por potencias regionales. China se convirtió, a partir de allí, en el foco de atención de los procesos multilaterales, institucionalizados o no, encabezados por los países del SEA.

La dirigencia china, al mismo tiempo, observó atentamente los cambios producidos en el sistema internacional y regional, y comenzó a modificar paulatinamente su forma de implementar la política exterior. De la preferencia manifiesta por las políticas bilaterales en las relaciones con la región del SEA, empieza a participar en foros multilaterales, tanto en lo estratégico como en lo económico. Este incipiente multilateralismo aún está en proceso y funciona como complemento de las estrategias bilaterales.

El desarrollo de los acontecimientos en el manejo del conflicto por las islas Spratly y la participación en ARF muestran, a través de los años, un involucramiento cada vez mayor de la RPC en los intentos de resolver de forma multilateral los problemas que afectan a la región en su conjunto. A pesar de ello, se ha mostrado reticente a dar pasos concretos en la negociación multilateral, alejándose de la postura de los países de ASEAN. Aún más, una de las propuestas de Beijing ha sido congelar la disputa por las islas y concentrarse en el desarrollo económico conjunto con ASEAN. Para Kuik, esta propuesta le permite al país insistir en sus reclamos por la soberanía evitando confrontaciones con la región y pone de manifiesto que China no está dispuesta a resolver el conflicto en ámbitos multilaterales (Kuik 2005, 117).

Sin embargo, a nuestro entender, es indudable —por lo anteriormente expuesto— que el multilateralismo está funcionando como un complemento

del bilateralismo, que comienza a ser utilizado también para temas estratégicos. La prioridad otorgada por Beijing al mantenimiento de un ambiente regional estable estimula la predisposición china a abrirse al multilateralismo, aunque con reservas. Esto es resultado de un cálculo costo-beneficio, y también de un proceso de conocimiento intersubjetivo con los países de la región que comenzó en el plano económico. De mantenerse esta tendencia en la política exterior de China, los resultados positivos del multilateralismo en lo económico pueden incentivar una mayor utilización de estas estrategias en lo político (Hempson-Jones 2005, 718), contribuyendo al mantenimiento de relaciones pacíficas y estables entre China y el sudeste de Asia en los años por venir.

Referencias

- Acharya, Amitav. 2001. *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. Londres, Nueva York: Routledge.
- . 2003. *Seeking security in the dragon's shadow*. Singapur: Nanyang Technological University.
- ASEAN. 1992a. Singapore declaration of 1992. Singapore, 28 January 1992. <http://bit.ly/cGt7Ss>.
- . 1992b. ASEAN declaration on the South China Sea. Manila, Filipinas, 22 July 1992. <http://bit.ly/9QrawN>.
- . 1993. Joint Communiqué of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting. Singapore, 23-24 July 1993. <http://bit.ly/awhbVJ>.
- ASEAN Regional Forum. 1995. Chairman's statement. The second meeting of the ASEAN Regional Forum. ASEAN Regional Forum. <http://bit.ly/9Y4tXh>.
- Buszynski, Leszek e Iskandar Sazlan. 2007. Maritime claims and energy cooperation in the South China Sea. *Contemporary Southeast Asia* 29 (1): 143-171.
- Capie, David y Paul Evans. 2002. *The Asia-Pacific security lexicon*. Singapur: ISEAS.
- Cheng, Joseph Y. S. 1999. China's ASEAN policy in the 1990s: Pushing for regional multipolarity. *Contemporary Southeast Asia* 21 (2): 176-202.
- Emmers, Ralf. 2002. ASEAN, China and the South China Sea: An opportunity missed. IDDS Commentaries 30/2202. <http://bit.ly/9hSkFs>.
- Evans, Thammy. 2003. The PRC's relationship with the Asean Regional Forum: Realpolitik, regime theory or a continuation of the sinic zone of influence system? *Modern Asian Studies* 37 (3): 737-763.
- Foot, Rosemary. 1998. China in the ASEAN Regional Forum: Organizational processes and domestic modes of thought. *Asian Survey* 38 (5): 425-440.

EL MULTILATERALISMO ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA

- Gallagher, Michael G. 1994. China's illusory threat to the South China Sea. *International Security* 19 (1): 169-194.
- Global Security. 2009. Territorial claims in the Spratly and Paracel Islands. <http://bit.ly/9ucZeH>.
- Hempson-Jones, Justin S. 2005. The evolution of China's engagement with international governmental organizations: Toward a liberal foreign policy? *Asian Survey* 45 (5): 702-721.
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. 2004. China's National Defense in 2004. <http://bit.ly/cztuvp>.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2005. Multilateralism in China's ASEAN policy: Its evolution, characteristics, and aspiration. *Contemporary Southeast Asia* 27 (1): 102-122.
- . 2008. China's evolving multilateralism in Asia. The *aussenpolitik* and *innenpolitik* explanations. En *East Asian prospects for regional stability*, eds. Kent Calder y Francis Fukuyama, 109-142. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Leifer, Michael. 1995. *Dictionary of the modern politics of South-East Asia*. Londres, Nueva York: Routledge.
- Mely Caballero, Anthony. 2002. Major milestone in ASEAN-China relations. *IDDS Commentaries* 32/2202. <http://bit.ly/aSlPaq>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. 2002. China's Position Paper on the New Security Concept. <http://bit.ly/cc1FyH>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Vietnam. 2004. Agreement on the Delimitation of the Gulf of Tonkin. <http://bit.ly/bfbncc>.
- Odgaard, Liselotte. 2001. Deterrence and co-operation in the South China Sea. *Contemporary Southeast Asia* 23 (2): 292-306.
- . 2002. Perception, pragmatism, and political will: Maritime disputes and the balance of power in the Asia-Pacific. *Asian Perspective* 26 (4): 113-143.
- Shirk, Susan. 1994. Chinese views on Asia-Pacific regional security cooperation. *The National Bureau of Asian Research* 5 (5).
- Solomon, Richard. 1971. *Mao's revolution and the Chinese political culture*. Berkeley: University of California Press.
- Storey, Ian James. 1999. Creeping assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea dispute. *Contemporary Southeast Asia* 21 (1).
- Tonnesson, Stein. 2000. Vietnam's objective in the South China Sea: National or regional security? *Contemporary Southeast Asia* 22 (1).
- Valencia, Mark. 2001. Blue-water brawls: The latest on disputes in the South China Sea. *Taiwan Review*, 1 de mayo. <http://bit.ly/9YutQ8>.

RUBIOLO

- Zha Daojiong y Valencia, Mark J. 2001. Mischief reef: Geopolitics and implications. *Journal of Contemporary Asia* 31 (1): 86-103.
- Zhang, Wankun y Joseph Cheng. 2004. Patterns and dynamics of China's international strategic behavior. En *Chinese foreign policy: Pragmatism and strategic behavior*, ed. Zhao Suicheng, 179-206. Londres: M. E. Sharpe.

• • •