



**La estrategia de política comercial de Taiwán como instrumento de  
búsqueda de posicionamiento en el sistema internacional.**

Tesis para obtener el grado de Magister en Estudios Internacionales

**Sebastián Rueda Matus**

Profesor Guía: Felipe Muñoz Navia

Santiago de Chile, Noviembre de 2015

## Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>I) MARCO TEÓRICO</b> .....	7
<b>II) MARCO COMPRENSIVO DE LAS RELACIONES A TRAVÉS DEL ESTRECHO: DE 1949 HASTA HOY</b> .....	33
1) Inestabilidad a través del estrecho y amenaza militar (1949-1979).....	34
2) Inicio de contactos políticos y económicos a través del Estrecho (1979-1993). ....	36
3) Interdependencia económica y confrontación política a través del Estrecho (1994-2007). ....	39
4) Consolidación de la interdependencia económica y restauración del diálogo político (2008-2014).....	43
5) Reavivamiento de las tensiones políticas producto del descontento social en Taiwán (2014-2015).....	46
6) Sumario: la importancia de China en el diseño de la política exterior de Taiwán. .	50
<b>III) CARACTERIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA COMERCIAL DE TAIWÁN</b> .....	52
1) Nivel Unilateral.....	52
2) Nivel Preferencial Bilateral .....	60
2.1) Con China: el ECFA .....	61
2.1.1) Contenido.....	62
2.1.2) Apertura de Mercados para el comercio de bienes y servicios.....	63
2.1.3) El Programa de Cosecha Temprana.....	63
2.1.4) Acuerdo de Protección de Inversiones (CSIPA) .....	66
2.1.5) Acuerdo de Comercio de Servicios a través del Estrecho (CSSTA) .....	67
2.1.6) Sumario.....	68
2.2) Otros Acuerdos Bilaterales concertados/firmados.....	71
2.2.1) Acuerdos con Estados con los que Taiwán mantiene relaciones diplomáticas .....	71
2.2.2) Acuerdos con Estados sin relaciones diplomáticas.....	74
2.3) Acuerdos aún no concretados / en negociación .....	77
2.4) Otros avances.....	80
3) Nivel Preferencial Regional.....	84
3.1) APEC .....	84
3.2) ASEAN .....	90

3.3) TPP .....	91
3.4) RCEP - Regional Comprehensive Economic Partnership .....	97
4) Nivel Multilateral - OMC .....	101
4.1) Incorporación .....	101
4.2) GATT/OMC – Historia.....	102
4.3) El Protocolo de Admisión.....	104
4.4) Participación en la OMC .....	105
<b>IV) ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA COMERCIAL DE TAIWÁN.....</b>	<b>110</b>
<b>V) CONCLUSIONES .....</b>	<b>121</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>124</b>

### Índice de Figuras

<b>Gráfico 1.</b> Evolución del Arancel Nominal (NMF) promedio de Taiwán (1955-2014). En %.....	110
<b>Gráfico 2.</b> Evolución del comercio bilateral China-Taiwán (1990-2014). En millones de US\$.....	111
<b>Gráfico 3.</b> Evolución de la Inversión Extranjera Directa desde Taiwán hacia China (1991-2014). .....	112
<b>Gráfico 4</b> Variación de los cinco principales socios comerciales de Taiwán, (1990-2015 est.). En %.....	113
<b>Gráfico 5.</b> Evolución de la dependencia de Taiwán sobre el comercio bilateral con China. (1989-2015 est.). En %.....	114
<b>Tabla 1:</b> Cuadro-resumen de enfoques neoliberales en teoría de RR.II.....	18
<b>Tabla 2:</b> Instrumentos de política comercial empleados a nivel de política exterior.....	25
<b>Tabla 3.</b> Sectores prioritarios para la formación de clusters en Zonas Francas Experimentales. ....	57
<b>Tabla 4.</b> Estado de avance de Acuerdos de Libre Comercio bilateral buscados por Taiwán. ....	77
<b>Tabla 5.</b> Variación de índices económicos en el escenario de una incorporación de Taiwán en el RCEP. ....	100
<b>Tabla 6.</b> Principales socios comerciales de Taiwán (en % total del comercio bilateral).....	117
<b>Imagen 1:</b> Mapa del Asia Pacífico con demarcación de Taiwán y las áreas de influencia de los futuros acuerdos regionales .....	119

## **Glosario**

ACP: Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública  
ADOC: Centro de Oportunidades Digitales APEC  
ADPIC: Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio  
AGCS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios  
ANZTEC: Acuerdo entre Nueva Zelanda y el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu sobre Cooperación Económica  
ARATS: Asociación para las Relaciones a Través del Estrecho de Taiwán  
ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático  
ASTEP: Acuerdo de Asociación Económica entre Singapur y el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu  
ATI: Acuerdo sobre Tecnología de la Información  
CIER: Institución Chung-Hua de Investigaciones Económicas  
CSIPA: Acuerdo de Protección de Inversiones a través del Estrecho  
CSSTA: Acuerdo sobre el Comercio de Servicios a través del Estrecho  
ECA: Acuerdo de Cooperación Económica  
ECFA: Acuerdo Marco de Cooperación Económica  
EPC: Exámenes de las políticas comerciales  
FTAAP: Área de Libre Comercio del Asia Pacífico  
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio  
KMT: Kuomintang  
MAC: Consejo para Asuntos del Continente  
NMF: Nación Más Favorecida  
NUC: Consejo Nacional de Unificación  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
PDP: Partido Democrático Progresista de Taiwán  
PIB: Producto Interno Bruto  
PMA: Países Menos Adelantados  
RMB: Renminbi  
RPC: República Popular China  
SEF: Fundación para los Intercambios a través del Estrecho de Taiwan  
SICA: Sistema de la Integración Centroamericana  
TIFA: Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con los Estados Unidos de América  
TISA: Acuerdo sobre el Comercio Internacional de Servicios  
TLC/ALC: Tratado de Libre Comercio / Acuerdo de Libre Comercio  
USTR: Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos.

## **Introducción**

Taiwán (oficialmente República de China) se caracteriza por tener una condición dual en el sistema internacional. A nivel económico, la isla es reconocida como una de las entidades más exitosas a nivel global, logrando en unas cuantas décadas altos niveles de desarrollo humano, industrial y tecnológico, siendo al año 2014 la 19° economía por volumen del PIB (sobre la base de Paridad de Poder Adquisitivo), y el 18° mayor exportador e importador (OMC, 2014). El motor de su exitosa economía es el comercio, que representa el 73% del PIB, ocupando una amplia cuota de mercado a nivel mundial de semiconductores, pantallas planas, herramientas de precisión y otros bienes que cuentan con un alto valor agregado (Executive Yuan, 2014; OMC, 2014).

Sin embargo, en el aspecto político-diplomático Taiwán se encuentra marginado de organizaciones tales como la ONU, contando con el reconocimiento oficial de una cantidad limitada de Estados. Su aislamiento como entidad política tiene sus inicios en la Guerra Civil China, cuando el gobierno de la República de China se refugió en la isla de Taiwán, escapando del avance de la República Popular China (de ahora en adelante China) en el continente. El conflicto entre ambas chinas no se ha resuelto hasta hoy, y la consecuencia de aquello es que la comunidad internacional ha reconocido mayoritariamente al gobierno de Beijing como “la única China”, lo que ha hecho que Taiwán utilice mecanismos alternativos para relacionarse con otros Estados.

Por sus condiciones históricas y geográficas, Taiwán es una economía que se encuentra en una posición vulnerable a la coyuntura política y económica internacional. Es por ello que esta condición dual (exitosa en lo económico, aislada en lo político) configura un modo único de establecer relaciones con otros Estados, donde las discrepancias en lo político se dejan en segundo plano para privilegiar las relaciones comerciales. Gracias a esto Taiwán ha podido integrarse de forma exitosa en los esquemas regionales de libre comercio a pesar de su aislamiento político, y en particular con la misma China ha visto desde la década de 1990 un fuerte aumento de las relaciones comerciales, pasando a ser el primer socio comercial y el destino más

importante de la IED taiwanesa (OMC, 2014; Bureau of Foreign Trade, 2015).

Esta mayor interdependencia de China en el aspecto económico ha provocado una creciente preocupación de la población local ante la posible pérdida de autonomía interna que esto pueda provocar. Al ser la economía taiwanesa considerablemente abierta, el estar sujeto a las vicisitudes de la economía china implicaría una pérdida de margen de maniobra en el sistema internacional de comercio, que presenta una coyuntura marcada por el estancamiento de las negociaciones multilaterales en la Ronda de Doha de la OMC por un lado, y con la negociación de grandes acuerdos regionales en el Asia-Pacífico (el Trans-Pacific Partnership, TPP, y el Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) por el otro (Magcamit y Tan, 2015).

Estas transformaciones en el comercio internacional, de mantenerse y/o profundizarse en el tiempo, reconfigurarían eventualmente las cadenas regionales de suministros en base al comercio preferencial entre las economías participantes, donde Taiwán se estaría quedando postergado debido a su estatus político y la presión diplomática de una China cada vez más importante en el sistema internacional.

En la presente investigación se caracterizará la estrategia de política comercial de Taiwán considerando sus distintos niveles de acción (unilateral, preferencial bilateral, preferencial regional, multilateral), para luego analizar sus usos como un instrumento para lograr un mayor posicionamiento en el sistema internacional. Esto se hará sosteniendo como hipótesis central que la política comercial de Taiwán constituye una herramienta fundamental para el logro de su posicionamiento estratégico dentro del actual sistema internacional, lo que conllevaría la preservación de su autonomía como entidad política.

Para poder comprobar la hipótesis mencionada esta investigación buscará plantear en un primer capítulo el marco teórico que sentará las bases de la caracterización y el análisis de la estrategia de política comercial de Taiwán. Luego de ello, se elaborará un marco comprensivo de las relaciones a través del Estrecho para visualizar la trayectoria de las relaciones entre Taiwán y China, considerándolas un eje clave para la comprensión de la estrategia de política comercial taiwanesa en un sentido más amplio.

El paso siguiente será una caracterización de la estrategia de política comercial de Taiwán, desglosándola en cuatro niveles: unilateral, preferencial bilateral, preferencial regional y multilateral. Esto, con el propósito de analizar en un último capítulo la estrategia misma, considerando los factores clave que la configuran y algunas evaluaciones en torno al modo en que ésta se ha constituido, junto con considerar los alcances, limitaciones y desafíos futuros que enfrenta tanto Taiwán como la región del Asia Pacífico. Finalmente se propondrán algunas conclusiones sobre el trabajo realizado, además de sugerir futuras líneas de investigación sobre un conjunto de temas que emergen a partir de la confluencia de distintas temáticas que contempla esta tesis.

La metodología utilizada para llevar a cabo esta investigación implica una profusa revisión de literatura reciente (libros y artículos) sobre aspectos económicos y políticos de Taiwán y también de las relaciones a través del Estrecho, temática que investiga las relaciones bilaterales entre Taiwán y China. También se hará una profusa revisión de artículos de prensa en medios de comunicación taiwaneses en inglés y en revistas económicas reconocidas. Para apoyar lo encontrado a través de la revisión de literatura académica y de prensa se han realizado visitas a la Oficina Comercial de Taipei en Santiago de Chile para conocer la visión gubernamental sobre la estrategia de política comercial que se está llevando a cabo, y también se han realizado contactos con estudiantes de postgrado de la Tamkang University en Taipei para contrastar lo encontrado en las otras fuentes con una visión *in situ* de lo que se puede apreciar en la isla.

## **D) MARCO TEÓRICO**

A continuación se expondrá la revisión de corrientes y planteamientos teóricos que se consideraron más pertinentes para caracterizar la estrategia de política comercial de Taiwán, que no solo busca dar cuenta de los aspectos relativos al comercio, sino que también considerar las consecuencias que esta estrategia ofrece a nivel político y social, dada la peculiar situación que presenta Taiwán en el escenario internacional.

Se iniciará la revisión teórica exponiendo las principales ideas de la Teoría de la Interdependencia, para luego explicar algunos aspectos centrales de la teoría de las relaciones internacionales del Neoliberalismo Institucional. Posterior a esto, se recopilarán algunos planteamientos teóricos considerados relevantes en torno a la relación entre política comercial y política exterior, junto con repasar algunas conceptualizaciones en torno a los instrumentos de política comercial y sus usos en política exterior. Finalmente se expondrán algunos planteamientos sobre el concepto de diplomacia comercial.

Dadas las características económicas y políticas de Taiwán se puede sostener que la interdependencia que esta entidad política tiene con sus vecinos, especialmente China, es un factor fundamental para entender cómo se configuran sus lineamientos tanto de política comercial como de política exterior. Otro de los factores clave es lo planteado en la hipótesis, que dado su aislamiento y escaso margen de maniobra a nivel político-diplomático, la estrategia de política comercial es su principal medio para establecer relaciones con otros estados para lograr sus objetivos de política exterior, requiriéndose un importante uso de la diplomacia comercial. Por ello esta revisión teórica pretende establecer un nivel explicativo necesario para dar cuenta de las problemáticas que actualmente atraviesa Taiwán en torno a su estrategia de política comercial y sus implicancias a otros niveles más allá de lo meramente comercial.

### **1) Teoría de la Interdependencia**

La teoría de la interdependencia se abordará en esta revisión de literatura como un aspecto importante de la teoría del neoliberalismo en relaciones internacionales. En el libro "Poder e Interdependencia" de Robert Keohane y Joseph Nye (1988) se explicita el hecho de que la interdependencia es un concepto analítico que puede ser definido simplemente como "mutua dependencia" (Keohane y Nye, 1988, p. 4). También dan indicios sobre dos dimensiones de la interdependencia: la sensibilidad y la vulnerabilidad. A través de la comprensión conceptual de ambas dimensiones se puede determinar en base a factores cuantitativos y cualitativos si acaso un actor internacional

se encuentra lo suficientemente vulnerable o sensible a determinado acontecimiento o escenario, y también en torno a cómo afrontarlo. Susan McMillan (1997) explica de una forma más sintética estas dimensiones, sosteniendo que:

"Sensibilidad es el aspecto en el cual un país es afectado por las acciones del otro, mientras que vulnerabilidad es aquel en el cual un país tiene la capacidad aislarse [o no] para evitar el coste de los efectos que ocurren en otros lugares" (McMillan, 1997, p. 34).

En la política mundial, interdependencia refiere a una situación caracterizada por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Otra definición de interdependencia es la que ofrece David Baldwin sobre "una relación internación que sería dificultosa de quebrar" (Baldwin, 1980, p. 484), lo que es similar a la idea de Keohane y Nye en cuanto a que toda interdependencia deviene de una relación cuyo término implica costes que los actores implicados no desean asumir.

En relaciones internacionales el estudio de la interdependencia muestra que su faceta económica tiene el efecto positivo de reducir el conflicto entre socios comerciales, guiándolos hacia la paz y la estabilidad. El argumento que conecta la interdependencia a un nivel económico con un menor riesgo de conflicto armado está basado en la idea de que, mientras más esté involucrada la economía de un Estado en el comercio internacional, menores serán los incentivos a que este Estado intente conquistar o doblegar a sus rivales por medio del uso de la fuerza. En el libro "Las pasiones y los intereses", Albert Hirschman (1977) sostiene que

"El comercio internacional, siendo una transacción entre naciones, posiblemente podría tener un impacto directo en la ocurrencia de la paz o la guerra: otra vez el interés [económico] puede ponerse sobre las pasiones, especialmente aquella que desea conquistar" (Hirschmann, 1977, p. 79).

Otros académicos de tradición liberal como Peter Cain (1979), Richard Rosecrance (1986) y John Mueller (1988) exponen distintas explicaciones de cómo y por qué la

interdependencia económica conduce a la paz entre Estados es valioso de considerar, llevando a la idea de interdependencia compleja como un tipo de asociación entre Estados, como menciona Keohane (1993):

"La característica clave de la interdependencia compleja es la bien fundada expectativa de la ineficacia del uso o la amenaza de la fuerza entre los Estados, una expectativa que ayuda a crear apoyo para las convenciones o regímenes que deslegitiman las amenazas de fuerza [...]. El poder es un elemento importante de las relaciones entre [los] Estados (tanto como entre Estados y agentes no estatales), pero este poder no deriva del uso o la amenaza de la fuerza entre sí" (Keohane, 1993a, p. 25).

En efecto, una economía política internacional con reglas e instituciones que emanan de la soberanía de los Estados (anárquico en esencia) provee incentivos para la cooperación internacional y la paz, pero esto ocurre de diversas formas. Existen tres mecanismos causales divergentes entre sí pero que tienen en común el intentar argumentar la coexistencia entre interdependencia y paz. Estos mecanismos son el modelo de costo-beneficio, el mecanismo del libre comercio y el modelo sociológico.

Richard Rosecrance trazó el modelo de costo-beneficio para analizar la relación entre la interdependencia económica y el conflicto. De acuerdo a Rosecrance (1986), una economía abierta y de corte liberal es un prerrequisito para lograr un incremento del comercio. Al tiempo que los intercambios comerciales se incrementan (y con ello crece la interdependencia), el inicio de un conflicto armado se vuelve una forma relativamente costosa para los Estados para lograr sus intereses. Dentro de un sistema de alta interdependencia los Estados comerciantes se dan cuenta que pueden incrementar su "poder nacional" más fácilmente a través del incremento de su capacidad de comerciar en el mercado internacional en vez de lograrlo a través de una expansión militarista.

En otras palabras, en un mundo de interdependencia los medios económicos pueden ser más efectivos que los militares para lograr un propósito dado. De este modo, una alta interdependencia conducirá a la paz debido a que el comercio trae mayores beneficios a un Estado que conflicto armado. Esta primacía de las relaciones comerciales traería

“mayor prosperidad siempre y cuando se configuren adecuadas estrategias de comercio” (Rosecrance, 1986, p. 214).

Otro argumento causal entre la interdependencia y la paz viene del mecanismo del libre comercio, por Peter Cain (1979), quien describe dos formas en que el libre comercio ayuda a terminar con el conflicto entre Estados. La primera de esas formas es por medio del socavamiento del ingreso y la posición de la clase terrateniente de un Estado. Sin apoyo financiero, los aristócratas se ven incapaces de organizar una lucha armada efectiva. En segundo modo, el libre comercio crea una situación en la cual los Estados están conectados a través de un alto nivel de comercio, flujos de capitales y una división internacional del trabajo.

Dentro del sistema de alta interdependencia los Estados se ven desalentados a iniciar un conflicto armado contra otros debido a que reconocen que su propia riqueza y prosperidad depende de otros. La interdependencia económica ayuda a promover la paz debido a que “la perturbación de los lazos comerciales producto de la guerra no serviría al interés nacional de un estado” (Cain, 1979, p. 239).

El tercer argumento causal entre paz e interdependencia viene del modelo sociológico propuesto por Ronald Rogowski y John Mueller. El primero sostiene que la interdependencia facilita la evolución sociocultural entre fuertes socios comerciales. Lazos económicos más intensos generarán nuevas coaliciones con objetivos internacionales particulares. Si la interdependencia económica es intensiva, esas nuevas coaliciones crecerán con más potencia y tendrán la habilidad de influenciar los objetivos de los Estados que forman parte de ella (Rogowski, 1989).

Mueller (1988), por otro lado, da dentro del modelo sociológico un mayor énfasis a la importancia de la evolución sociocultural como principal reductor de conflictos internacionales. En la primera fase del proceso de la evolución social y cultural, la guerra es rechazada debido a que es calculada como indeseable o inefectiva. La guerra en este proceso es definida como "racionalmente impensada". En la segunda fase de la evolución, la guerra es rechazada nuevamente no porque sea una mala idea, sino porque nunca llega a ser pensada como una posibilidad coherente. La guerra es definida por

Mueller en esta fase como "subracionalmente impensable" (Mueller, 1988, p. 240) entre Estados socios debido a sus necesidades, deseos y preocupaciones son más amplias y complejas que las preocupaciones de defensa y de índole militar. De este modo, Mueller concluye que la idea de la iniciación de una guerra se disipa tal como lo hizo en su momento el resolver conflictos mediante duelos: la guerra "podría llegar a ser obsoleta" y la paz "puede probarse como formadora de hábitos, y capaz de convocar a otros" (Mueller, 1988, pp. 240-244).

## **2) Neoliberalismo Institucional**

La teoría neoliberal en las relaciones internacionales es relativamente reciente, y su emergencia ocurrió principalmente en base a dos libros: uno de Stephen Krasner denominado "International Regimes" (1983) y el otro, de Robert Keohane, llamado "After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy" (1984) y que guarda relación con la necesidad de un "programa de investigación estructural modificado" que el mismo Keohane (1982) propuso, reformulando sus primeras contribuciones (con elementos propios de la tradición realista estructural de las Relaciones Internacionales) hacia una mayor preocupación por el análisis de las instituciones, reglas y organizaciones internacionales.

De forma similar al neorrealismo, esta teoría también se asienta sobre el supuesto de un mundo en estado de anarquía. Sin embargo, a diferencia de los enfoques neorrealistas el neoliberalismo pone énfasis en la cooperación entre Estados para lograr un mutuo beneficio, utilizando el dilema del prisionero para entender por qué los Estados pueden elegir cooperar en un sistema internacional anárquico (Mingst, 2008)<sup>1</sup>

1 "El dilema del prisionero es un concepto de la teoría de juegos acerca de dos prisioneros que son arrestados por la policía. Debido a que la policía tiene evidencia insuficiente para encarcelarlos, ambos prisioneros son separados en cuartos diferentes y se les interroga separadamente por el presunto crimen. El interrogado le dice a cada prisionero que si uno de ellos confiesa y el otro no, el que haya confesado se irá en libertad y el otro que quedó en silencio tendrá un largo período en prisión. Si ambos confiesan, ambos verán reducidos sus períodos de presidio. Si ninguno confiesa, ambos pasarán muy poco tiempo en prisión debido a la falta de evidencia. ¿Qué escogerán hacer los prisioneros? Lo esperable es que ambos prisioneros busquen maximizar su beneficio individual, entonces traicionarán o cooperarán con el otro, pero la decisión por tomar es difícil debido a que nadie sabe cómo el otro va a responder" (Mingst, 2008, pp. 61-62)

Dadas las características del dilema del prisionero es que pueden desprenderse a partir de él dos elementos fundamentales de la teoría neoliberal en relaciones internacionales.

El primero de ellos responde a por qué los Estados eligen cooperar con otros en un sistema internacional anárquico: esto se debe al mutuo beneficio o también entendido como reciprocidad. Keohane (1984) ha mencionado que "la reciprocidad se vuelve la estrategia más efectiva para mantener la cooperación entre egoístas" (p. 214).

El segundo elemento que deja entrever el dilema del prisionero es el hecho de que los impedimentos de la cooperación internacional no se constituyen en sí mismas debido a la anarquía, sino que es por información incompleta o percepciones parcializadas de los otros Estados. Stein (1982) sostiene que la cooperación internacional tiene más posibilidades de ser exitosa si se construyen instituciones que pueden hacer previsible y distinguible el comportamiento de los Estados que las componen.

De esta forma, los esfuerzos de coordinación y colaboración entre Estados en la búsqueda de intereses mutuos tendrá el efecto de constituir progresivamente instituciones y reglas que harán previsible el comportamiento de otros, lo que conduciría a la obtención del mayor beneficio posible a mediano y largo plazo.

La importancia de las instituciones dentro de este enfoque radica en su definición. Mearsheimer (1995) las define de esta forma:

"Un conjunto de reglas que condicionan, especifican y estipulan las formas en las cuales los estados cooperan y compiten con cada otro, prescribiendo formas aceptables de comportamiento entre estados, y proscribiendo los comportamientos inaceptables" (p. 8).

La definición de Mearsheimer pone énfasis en la importancia de los elementos anteriormente mencionados, en el sentido de que los estados deben elegir obedecer las reglas si desean ganar los beneficios de participar de instituciones. De esta forma son instituciones internacionales las principales impulsoras de cooperación entre Estados, explicándose en base a cuatro argumentos.

El primero, que las reglas contenidas en las instituciones posibilitan el incremento de las transacciones entre Estados en el tiempo. Mientras más se involucra un Estado en una institución para obtener beneficios provoca que el costo de "hacer trampa" y no actuar de acuerdo a las reglas implicará un castigo futuro y un costo que perjudicaría el logro de sus objetivos. Con ello, las instituciones internacionales tienen un rol implícito de desalentar el comportamiento tramposo de los Estados.

El segundo, que por más específica que sea la institución, es inevitable que las interacciones entre Estados producto de ella terminen tratando diversos asuntos. Es por ello que las instituciones son puerta de entrada para tratar temas distintos a los de su creación, y que por lo mismo el hacer trampa en un asunto podría implicar castigos en otros asuntos.

El tercero, que la estructura de las instituciones internacionales incrementan la cantidad de información disponible entre los Estados, lo que incrementa la confianza y la capacidad de monitorear las conductas y tendencias de los otros Estados, lo que irá aumentando la predictibilidad y la confianza.

El cuarto, que las reglas dentro de las instituciones pueden también reducir los costos transaccionales de acuerdos individuales. Esto permite que las instituciones internacionales sean atractivas a todo tipo de Estados, tanto para los más grandes e interesados en sí mismos como para los más pequeños y dependientes del exterior. (Mearsheimer, 1995).

Aunque bastante similar en cuanto a los principios que siguen al neoliberalismo institucional, los planteamientos de Keohane (1982; 1984) se centran más en la construcción de la estructura del enfoque, dando mayor énfasis a cómo se componen estas instituciones en vez del estudio del comportamiento de los Estados que investigó Mearsheimer. En este sentido, se pueden considerar dentro de los supuestos o premisas de este programa estructural de Keohane los siguientes.

Primero, un mayor énfasis (a diferencia del realismo estructural) en actores no-estatales e intra-estatales, aunque no lo suficiente como para eclipsar al Estado, el que es aún considerado aquí el principal actor en las relaciones internacionales.

Segundo, seguir considerando al Estado como un actor que opera de forma racional, pero en base a información incompleta y preferencias cambiantes de acuerdo al momento histórico.

Tercero, la idea de que la búsqueda de poder e influencia de los Estados no es estática dentro de un entendimiento del sistema internacional como sistema, ni se debe evaluar uniformemente; esto hace considerar que los Estados son capaces de definir sus intereses de formas particulares y en relación a otros actores (no estatales, intraestatales, transnacionales, etc.), y que el valor de los recursos de poder de los Estados depende de los objetivos que éstos se planteen.

Cuarto, que además de lo anterior, para todo análisis se debe prestar más atención a las reglas e instituciones en las que el Estado cede parte de sus potestades, y las formas de implicación que ese Estado tiene dentro de un sistema internacional. (Keohane, 1984).

En torno a la última premisa mencionada es que se organiza el cuerpo central del planteamiento de Keohane: el estudio de las reglas e instituciones internacionales como modos de cooperación (formales e informales) para poder dar a entender de una forma compleja el sistema internacional, que debe entenderse más allá de un enfoque de seguridad y defensa que omite intercambios y vinculaciones sociales y económicas.

En efecto, la definición que da Keohane de las instituciones es la de “conjuntos de reglas (formales e informales) estables e interconectadas que prescriben comportamientos, constriñen actividades y configuran expectativas” (Keohane, 1993a, p. 3). Por ello, sumado al supuesto de que el poder depende de los objetivos y vinculaciones de un Estado con otros actores es que las instituciones ocupan un lugar central en esta teoría, siendo clasificadas en tres clases:

Primera: Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales: de tipo burocrático, creadas por y/o en función del Estado, con reglas que tienen un carácter explícito en cuanto a su actuar y fijación de compromisos.

Segunda: Regímenes Internacionales: instituciones que proponen bases concretas para el diálogo interestatal, que cuentan con reglas explícitas pero cuya

institucionalización no es tan alta como la primera categoría, por lo que existe mayor flexibilidad al momento de acatar compromisos.

Tercera: Convenciones: concepto de carácter más situacional que institucional, adquiere la forma de una relación contractual con reglas implícitas que cumplen el rol de configurar las expectativas de los actores involucrados. (Keohane, 1993a).

Lo importante de estas variaciones es que ellas están centradas en la hipótesis principal que Keohane realiza en torno a esta teoría: "las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los Estados" (Keohane, 1993a, p. 14). El Neoliberalismo Institucional, entonces, parte desde la tradición realista para hacerla converger en una serie de elementos con la tradición liberal, lo que fue defendido enfáticamente por Keohane:

“[...] La teoría institucionalista asume que los Estados son los principales actores en la política internacional y que se comportan en base a las concepciones que ellos tienen de sus propios intereses. La distribución del poder, como capacidad relativa, sigue siendo importante, dependiendo los Estados de sí mismos para sacar provecho de la cooperación. Sin embargo, la teoría institucionalista también pone énfasis en el rol de las instituciones internacionales para comprender los cambios que los Estados puedan tener en eventuales cambios de intereses. [...] De esta forma, es de vital importancia considerar que esta teoría tiene tantos elementos del realismo como del liberalismo: no puede ser encasillada simplemente como una teoría “liberal” opuesta en todos sus elementos al realismo. De este modo, es tan erróneo referirse a ella como liberal tanto como neorrealista.” (Keohane, 1993b, pp. 271-272).

Sin embargo, y aunque en primera instancia se considera este institucionalismo como un “punto medio”, suele considerarse a este enfoque más cercano a la tradición liberal de las relaciones internacionales en su propia concepción. Esto es clarificado por Baldwin (1993), que elabora una serie de discrepancias que considera a este institucionalismo dentro de una tradición liberal:

a) Aunque tanto neoliberalismo y neorrealismo conciben el sistema internacional

como anárquico, la naturaleza de esta anarquía es distinta; en el caso particular del neoliberalismo institucional se entiende que la formación de los distintos tipos de instituciones surge del propio interés del o los Estados por superarla y lograr una mutua supervivencia por el camino de la cooperación y el mantenimiento de la paz.

b) En torno a la cooperación internacional, la visión neoliberal de los intereses del Estado por cooperar con otros radica en una necesidad común de superar un ambiente hostil (anarquía), lo que facilitaría el proceso y motivaría precisamente la formación de instituciones entendidas como conjuntos de reglas que facilitan el logro de los objetivos de esos Estados.

c) En torno al carácter de las ganancias que los Estados lograrían consiguiendo sus objetivos, se busca maximizar las ganancias absolutas, lo que llevaría a relaciones ganar-ganar que permitirían el mantenimiento de la paz. Esto se diferencia a un juego de suma cero donde las ganancias serían relativas, lo que haría que unos lograrían sus objetivos a expensas de otros.

d) En torno a la naturaleza de los objetivos de los Estados existe un consenso entre neorrealistas y neoliberales en que la seguridad nacional y el bienestar económico son fundamentales, pero el énfasis dado por los institucionalistas se aproxima más a lograr esto último, dejando en segundo plano lo relativo a seguridad nacional, lo que estimula la creación de confianzas mutuas y distintos modos de cooperación interestatales.

e) La importancia de las instituciones en la política mundial haría que para los neoliberales institucionales las “intenciones” (entendidas como voluntad a comprometerse aunque este compromiso no sea vinculante) tengan un lugar central. El que las intenciones, intereses e información se reflejen y queden expresadas en los cuerpos de reglas que son las instituciones ya es una forma importante de relación interestatal, lo que se diferencia con el mayor énfasis que los neorrealistas ponen en las capacidades concretas (territorio, recursos, población, etc.) como garantes de la seguridad y la interdependencia.

f) En torno a la capacidad de las instituciones y sus roles, el neoliberalismo institucional sostendría que ellas son capaces de mitigar las restricciones que supone la

anarquía sobre la cooperación internacional (Baldwin, 1993).

Por último, cabe realizar algunas distinciones, ya que el concepto de “neoliberalismo institucional” suele confundirse con el de “institucionalismo liberal”, principalmente en torno a la idea de cooperación (Grieco, 1993). Mientras el neoliberalismo institucional se aproxima (a pesar de las diferencias) al neorrealismo en cuanto al objeto de estudio y sus propósitos (el centro es el comportamiento de los Estados, entendidos como entidades que actúan de forma unitaria y racional, maximizando sus beneficios), el institucionalismo liberal le quita protagonismo al Estado (entendiéndolo como una entidad fragmentada), complementando con la acción de otros actores.

En el neoliberalismo institucional si bien las organizaciones y regímenes tienen importancia el Estado sigue siendo el principal tomador de decisiones. También la diferencia es importante en torno a la anarquía: se ha revisado que en el neoliberalismo institucional la anarquía es la fuerza primaria que motiva a los Estados a la cooperación; en cambio, en el institucionalismo liberal se sostiene que existen otras fuerzas que motivan a la cooperación tales como el conocimiento, la búsqueda de bienestar o la tecnología (ver Tabla 1).

**Tabla 1. Cuadro-resumen de enfoques neoliberales en teoría de RR.II.**

<b>Idea</b>	<b>Institucionalismo liberal</b>	<b>Neoliberalismo institucional</b>	<b>Tradicición realista - Neorrealismo</b>
Estados como únicos protagonistas de la política mundial	No. Existencia de otros actores protagonistas (autoridades supranacionales, grupos de interés, redes, actores transnacionales, etc.)	Sí (convenciones, regímenes e instituciones internacionales son importantes, pero al servicio de los Estados)	Sí
Características del Estado como actor	Fragmentado	Unitario y Racional	Unitario y Racional
Concepción de Anarquía	No es central. Estados cooperan subordinándose a instituciones.	Central. Fuerza primaria que motiva la cooperación entre Estados.	Fundamental para entender el orden/sistema internacional.

Instituciones internacionales con independencia para facilitar la cooperación	Sí	Sí	No
Posición en torno a la factibilidad de cooperación interestatal	Optimista	Optimista	Pesimista

Fuente: Elaboración propia, en base a Grieco, 1993.

### 3) Política Comercial como Política Exterior

La relación entre política comercial y política exterior ha estado sujeta históricamente a entenderse como entidades separadas y “frecuentemente en controversia” (Baldwin, 1989, p. 122). En la literatura sobre relaciones internacionales, la economía era relegada al ámbito de la “baja política” (*low politics*) junto al comercio, el tipo de cambio, la coordinación supranacional de políticas monetarias y fiscales, y la cooperación al desarrollo, entre otros. La “alta política” (*high politics*), aquella que debiese interesar primariamente a la disciplina, se presentaba como un dominio reservado a la seguridad, la defensa y la diplomacia entre Estados.

De este modo, la política económica y comercial se veía como apéndice o subproducto de lo que sucedía en la esfera de la alta política, haciendo que los instrumentos de política comercial fuesen una herramienta secundaria para lograr objetivos de política exterior, porque para lograr esos objetivos se prefería escoger medios diplomáticos, o el uso de la guerra. La consecuencia inmediata de esta forma de entender lo económico y lo político fue un mutuo aislamiento entre la economía internacional y las relaciones internacionales, campos en los cuales las relaciones siempre estuvieron pero que raramente fueron analizadas (Cooper, 1972).

Luego de que autores como Gilpin (1972; 1987), Baldwin (1975; 1989) y Cooper (1972) visibilizaran dentro de la academia la importancia de las vinculaciones entre el comercio internacional y la política exterior fue que posteriormente, a partir de la década de los noventa, las circunstancias hayan cambiado y las consideraciones económicas

empezaran a jugar un rol protagonista en el diseño de la política exterior de los Estados. Esto ha ocurrido tanto igualándose en importancia lo comercial con lo político, como lo político y diplomático llegando a estar al servicio de lo económico, situación definida como diplomacia económica (Cooper, 1972; Baldwin y Kay, 1975).

Sin embargo, la literatura existente en torno a esta relación no es entendida como un “cuerpo de saberes específico”, es decir, un programa de investigación con objetivos particulares y consistentes en el tiempo, sino que parece ser más bien un subcampo de las disciplinas que le interesan lo internacional, lo político y lo económico, en plena formación. Desde inicios del siglo pasado se suman más indicios en cuanto a las relaciones entre la economía internacional y el contexto político de rigor (Escribano 2001); sin embargo a partir de Gilpin (1972) y Cooper (1972) es que se puede apreciar un estudio más profundo entre las vinculaciones de política comercial y política exterior a partir de su estudio de los Estados hegemónicos, indicando que en efecto la política exterior de un Estado cuenta con la posibilidad de ser utilizada como una justificación para tomar medidas proteccionistas o liberalizadoras del comercio.

La Economía Política Internacional, como disciplina, se dedicaría a ver estas vinculaciones, considerando el supuesto de que “el mercado no es políticamente neutral, y que su existencia crea poder económico que un actor puede utilizar eventualmente contra otro” (Gilpin, 1987, p. 21). Para esto, se revisarían casos históricos y contemporáneos a través de una metodología plural e interdisciplinaria, para analizar las diversas facetas de la relación entre mercados, Estados y sociedades, viendo cómo uno impacta al otro, y cómo los Estados buscan influenciar las fuerzas del mercado en concordancia a sus intereses. Se ha argumentado (Gilpin, 1987) que los Estados hegemónicos, tales como Gran Bretaña a fines del siglo XIX y Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial, muestran una tendencia a adoptar políticas aperturistas y de corte liberal en lo económico como un medio de inducir a otros países a aceptar su liderazgo político en el mundo. En el caso de Estados Unidos, su mayor objetivo político a nivel internacional fue limitar la expansión del Comunismo por medio de la promoción de un régimen internacional de libre comercio que coordinara la liberalización de las

economías industrializadas y aliadas del país norteamericano, que se vio altamente motivado de lograr estos acuerdos debido a sus intereses a nivel de política exterior (Baldwin, 1989; Rodrik, 1995; Escribano, 2001).

Esto podría explicar por qué los Estados Unidos (y Gran Bretaña en el Siglo XIX) no tomaron ventaja de su poder económico para incrementar sus réditos comerciales ni ayudaron a prevenir a países industrializados pequeños ni a países en desarrollo del aprovechamiento en sus concesiones al comercio en cuanto a países más grandes. Además de esto, los objetivos de seguridad nacional siguen jugando un rol en la determinación de una política comercial, siendo ejemplos de ello los acuerdos comerciales entre Estados Unidos e Israel, o entre China y Taiwán (Baldwin, Chen y Nelson, 1995).

Junto con ello, la distribución del ingreso y las características de una sociedad son asuntos que genera preocupación por los impactos del comercio internacional en el ámbito doméstico, con lo cual se tiende a escoger una política comercial acorde a las características sociales y políticas de un determinado Estado (Helleiner, 1977; Baldwin, 1989), ya que bajo una perspectiva racionalista los Estados buscan maximizar sus ingresos para mejorar la economía interna mientras otros buscan minimizar los riesgos que implica una apertura económica, haciendo que en las negociaciones internacionales elementos como la confianza jueguen un rol importante para que los actores definan una política comercial acorde con sus objetivos de política exterior (Baldwin, 1989).

Hay otros autores que también proponen la relación entre política comercial y política exterior. Por ejemplo Rodrik (1993; 1994a) sostiene que la avalancha del libre comercio acontecida a partir de inicios de la década de 1980 es políticamente anormal, “como si los países en desarrollo hubiesen migrado en búsqueda del santo grial del desarrollo económico” (1994a, p. 62). Este fuerte incremento del libre comercio llama la atención debido al momento en que empezó a ocurrir y a la gran cantidad de países que ha convocado, lo que se explica debido a que dada la flexibilidad y la posibilidad de proteger determinadas industrias es que para los intereses domésticos de los Estados se les hizo más fácil esta vía que otras, y que en este contexto se puede apreciar la

importancia de los compromisos políticos y el uso de instrumentos económicos para lograr objetivos de política exterior (Baldwin, 1989; Rodrik, 1993; 1994a).

Para comprender de una forma más sistemática la relación entre política comercial y sus determinantes políticas, se pueden destacar dos perspectivas (Baldwin, 1996): en primer lugar, una que utiliza modelos de economía política con el Estado como actor central en torno a la toma de decisiones, que acude a una amplia variedad de elementos para el análisis, incluyendo elementos de ciencia política, economía e historia, y en segundo lugar, la literatura que ha intentado explicar las relaciones internacionales utilizando principalmente conceptos de la teoría económica. Ambas categorías ofrecen algunos instrumentos básicos para analizar el comportamiento y las relaciones entre Estados:

La primera de estas perspectivas enfatiza en que la política comercial de un Estado no puede explicarse solamente por los factores económicos, sino que en la formación de ella prevalece el interés de un gobierno en cuanto a cumplir objetivos a nivel de política interna (distribución del ingreso, empleo) como también en cuanto a la política exterior (seguridad nacional, expansionismo). Con ello, una determinada política comercial también se entiende como una herramienta para preservar o aumentar el poder de un Estado a través de la consolidación de alianzas comerciales, o a través de “guerras comerciales” para dañar la economía de un Estado rival (Baldwin, 1989). Para este enfoque también es importante la relación entre balanza comercial y balanza de poder, que Krugman (1996) considera bajo la idea de "Internacionalismo Pop", una especie de neomercantilismo basado en "políticas comerciales estratégicas" de protección, justificándolas en base a la idea de economías de escala y a una competencia imperfecta que requiere obstáculos para el libre comercio pleno; obstáculos que pueden llegar a extremos como justificar el uso de sanciones económicas como eje central de una política exterior (Krugman, 1996).

Esta primera forma de entender la relación entre política exterior y política comercial no debe hacerse como si estas políticas fueran "fines"; en otro sentido, si el objetivo principal de un Estado es debilitar al adversario, todo medio servirá

indiferentemente: económico, diplomático, político o militar. Es el interés político o económico nacional el que motiva indistintamente el uso de algún medio, de forma unidireccional. La última expresión de este mercantilismo contemporáneo sería para Krugman (1996) la "obsesión por la competitividad" que motivaría la formación de una política exterior en la que balanza de poder y balanza comercial se encuentren estrechamente ligados.

En la segunda perspectiva, la aproximación característica de los enfoques económicos para explicar las determinantes de una política comercial asumen individuos y empresas a través de grupos de interés son los principales moldeadores de la política comercial, guiando su comportamiento en base a supuestos racionales y centrados en un egoísmo (*self-interest*) económico (Baldwin, 1996). En esta perspectiva es importante también la idea de bienes públicos o colectivos internacionales (Kindleberger, 1986). Estos bienes se constituyen como deseables en cuanto son considerados por la comunidad internacional como maximizadores del bienestar y la prosperidad: entre ellos se consideraría la paz, el libre comercio, la ayuda al desarrollo, la conservación del medio ambiente, entre otros.

En el escenario internacional, la carencia de una institución semejante a la del Estado en el ámbito nacional, plantea el problema de quién proporciona los bienes públicos internacionales. En un mundo multipolar, existen dos opciones principales: los bienes públicos internacionales se proveen por los organismos internacionales o por un país o grupo de países que asumen el liderazgo; en un mundo unipolar, el líder asume la responsabilidad de producir dichos bienes en solitario. El papel de los organismos internacionales es polémico, pues su actuación puede verse influenciada por las presiones de Estados que a su vez son dominados por grupos de interés. En el caso de los bienes colectivos, su provisión se encargará a alianzas o instituciones comunes destinadas a tal efecto (Kindleberger, 1986).

Otro concepto económico de utilidad en el análisis de las relaciones internacionales es el de externalidad. De hecho, los argumentos de los clásicos intuían y avanzaban esta idea: los efectos políticos benéficos del comercio internacional, tal y como son descritos

por Smith y Ricardo son efectos externos. Este concepto ha sido empleado por Schiff y Winters (1998) al análisis de la integración regional, considerando la seguridad como una forma de capital social. Desde una perspectiva estática de la integración regional ésta supone un subóptimo (*second best*), en la medida en que puede generar desviaciones de comercio y pérdidas de bienestar social (Schiff y Winters, 1998).

La integración regional puede, en teoría, generar ganancias de bienestar potenciando las externalidades positivas asociadas a las relaciones exteriores y reduciendo las negativas (Schiff y Winters, 1998). De este modo, países que presentan una trayectoria proteccionista o de desequilibrios macroeconómicos pueden beneficiarse de la credibilidad de un área de integración determinada al adherirse a ella, y en el ámbito político en lo que se refiere a compromiso con la democracia o cualquier otro tipo de valores.

Un segundo tipo de externalidades se producen cuando la admisión en un acuerdo regional puede aumentar la seguridad de los países miembros. Esto puede obedecer a que de ese modo se facilita el desarrollo económico de un país cuya conflictividad se achaca a cuestiones en buena parte económicas, o a que la propia integración puede suponer, hasta cierto punto, una respuesta ante un tercer país que amenaza al conjunto de Estados que se integran.

En tercer lugar, las amenazas a la seguridad causadas por la rivalidad entre países vecinos pueden impulsar a estos países a edificar acuerdos regionales que limen los antagonismos mediante los intereses comunes, idea que va en una sintonía parecida con los postulados de la teoría de la interdependencia desde una perspectiva neoliberal de las relaciones internacionales.

Con respecto a esto, Gilpin (1987) establece que el comercio, si bien puede ser un mecanismo de búsqueda de paz sustentable en el tiempo, debe siempre estudiarse bajo una perspectiva crítica, ya que toda interdependencia sería asimétrica y con ello es improbable que los actores participantes de ella sean idénticos, entonces “toda interdependencia económica establece una relación de poder en torno a grupos y sociedades [...] creando vulnerabilidades que pueden ser explotadas o manipuladas, [...]

estableciéndose relaciones jerárquicas, en las cuales los Estados buscan mantener cierto grado de independencia mientras generan dependencia de otros Estados” (Gilpin, 1987, p. 21).

#### 4) Instrumentos de política comercial y sus usos en política exterior

A partir de los artículos de Baldwin (1985) y Cooper (1987) se elabora un cuadro resumen que contiene de forma general los instrumentos clásicos que la política comercial proporciona a una estrategia de política exterior.

**Tabla 2: Instrumentos de política comercial empleados a nivel de política exterior**

<b>Instrumentos Negativos</b>	
<b>Comerciales</b>	<b>Financieros</b>
Embargo: prohibición de exportar -Bloqueo: prohibición de importar -Incremento de aranceles (en n°, nivel o ambos) -Discriminación arancelaria negativa -Retirada del trato de NMF -Listas negras: prohibición de negociar con firmas que comercian con el país objetivo -Incremento de cuotas (exportación/importación) -Denegación de licencias (exportación/importación) -Compras preventivas: comprar bienes para impedir su adquisición por el país objetivo -Amenazas de lo anterior	-Congelación de cuentas -Controles de capital (entrada/salida) -Retirada de la ayuda -Expropiación -Imposición desfavorable de los capitales del país objetivo -Retrasos en los pagos a organismos internacionales -Carrera de armamentos: estrangula la financiación de la economía objetivo -Amenazas de lo anterior
<b>Instrumentos Positivos</b>	
<b>Comerciales</b>	<b>Financieros</b>
-Discriminación arancelaria positiva -Otorgar el trato de NMF -Rebajas arancelarias (en n°, nivel o ambos) -Compras directas: de servicios, bienes o territorios -Subsidios a exportaciones/importaciones -Provisión de licencias (exportación/importación) -Mecanismos de estabilización de precios -Promesas de lo anterior	-Aumento de la ayuda -Garantizar inversiones privadas en el país objetivo -Promoción de los flujos de capital con destino en el país objetivo -Imposición favorable de los capitales del país objetivo -Promesas de lo anterior

Fuente: Escribano (2001), basado en Baldwin (1985) y Cooper (1987).

Resulta importante decir que de este listado de instrumentos existen algunos (como los embargos) que han dejado de tener la relevancia que tuvieron en la época de Guerra Fría, y más aún en un contexto en el que el comercio internacional multilateral ha aumentado de forma rápida especialmente luego del establecimiento de la Organización Mundial de Comercio desde 1995 (Milner, 1999).

Esto hace sentido con los planteamientos de Baldwin (1985), de que si en algún momento llegase a existir un sistema mundial de libre comercio efectivo, el uso de la política comercial como instrumento de política exterior disminuiría hasta desaparecer. Esta idea no considera, sin embargo, instrumentos “no comerciales” como la ayuda humanitaria que pueden ser utilizados de forma sutil para evitar aplicar instrumentos negativos (Lundsgaarde, Breunir y Prakash, 2010), o también acciones realizadas por ciertos grupos domésticos de interés que tratan de proteger o liberar determinadas industrias, alterando flujos de inversión extranjera a través de instrumentos financieros positivos que perfectamente pueden compensar el empleo de instrumentos comerciales negativos (Chesnokova, 2014). Un ejemplo de los instrumentos “no comerciales” puede verse en una situación en la cual un Estado proporciona un mayor acceso a mercados a aliados, pero se mantiene proteccionista en determinadas áreas (por ejemplo, agricultura) (Milner, 1999).

Los objetivos de política comercial y política exterior que puede fijar un Estado son capaces de converger o ser inconsistentes entre sí, dada la fragmentación que existe entre las dimensiones política y económica en el plano internacional. Sin embargo, esta fragmentación hace correr el riesgo de reducir la eficacia de ambas políticas, corriéndose el riesgo de no cumplir con expectativas y con ello generar inestabilidad interna y crisis políticas complejas (Baldwin, 1985; Bhagwati, 2004; Cooper, 1985; Rodrik, 1994a).

## **5) Diplomacia Económica-Comercial**

El término "diplomacia económica", asociado muchas veces de forma indistinta al término "diplomacia comercial" en cuanto a su significado y alcance práctico (Berridge

y James, 2003; Potter, 2004; Bayne y Woolcock, 2011; Reuvers, 2012), no comprende precisamente un campo de estudio particular, sino que un concepto específico que viene a explicar ciertos aspectos del comportamiento de los Estados cuando se relacionan económicamente con otros. Una definición de diplomacia económica sería un tipo de diplomacia en la cual los medios diplomáticos son utilizados para lograr objetivos económicos y de política exterior (Haan, 2010; en Reuvers, 2012). Otra definición apunta a que ésta es una diplomacia "que busca asegurar el interés nacional, conduciendo los intereses económicos por medio de vías diplomáticas" (Muller, 2002, p. 1; en Reuvers, 2012).

Sin embargo, también se menciona a la diplomacia económica como un concepto más amplio, que reúne un conjunto de características que la hacen identificable: es una actividad que puede ser efectuada por actores Estatales o no-Estatales, que puede entablar relaciones formales y acuerdos vinculantes en base a un marco de instrumentos reglamentarios e/o institucionales claro y preciso, de carácter privado o público, centrada en las acciones de los gobiernos, preocupada de factores domésticos e internacionales tanto de aspectos económicos y políticos (Bayne y Woolcock, 2011). Esta definición resulta más acorde con la realidad particular de Taiwán, que como se revisará en el siguiente capítulo ha desarrollado en el último tiempo una activa agenda de negociación con Estados que no le reconocen diplomáticamente, lo que no lo hace una relación de Estado a Estado al menos formalmente.

El estudio y análisis de la diplomacia económica, de acuerdo a Bayne y Woolcock (2011), implicaría un conjunto de factores explicativos y herramientas que provienen de la teoría de las negociaciones internacionales y también del propio campo de la economía política y las relaciones internacionales. En total existirían seis factores que permitirían revisar la diplomacia económica en casos prácticos: tres de tipo sistémico, dos domésticos y uno centrado en ideas.

Los tres factores sistémicos son:

- Poder económico relativo: el poder, como la capacidad de un actor para ejercer su propia influencia en otros, es importante pero no por sí solo; depende del contexto y la

forma en la cual se ejerce.

- Organizaciones y regímenes internacionales: entendidos como redes, organizaciones y regímenes ayudan a los actores a lograr soluciones cooperativas a problemas económicos, en vez de otras de tipo coercitivo.

- Mercados: un elemento cada vez más importante, introduce la influencia de actores no estatales en las negociaciones como una fuerza sistémica, definiendo el contexto en el cual se realiza la diplomacia económica (Bayne y Woolcock, 2011).

Los factores domésticos vienen a complejizar la dinámica propia de los actores en dos vías:

- Intereses y negociaciones: los intereses divergentes entre distintos grupos sociales tenderán a moldear y determinar las actitudes de un Estado hacia los asuntos económicos. Los gobiernos transmiten al escenario internacional los intereses de los grupos con más poder e influencia, considerándose como agentes que dentro de todo no son neutros cuando operan.

- Instituciones: los gobiernos no son neutros, se deben a las presiones sociales pero también a las instituciones que componen al Estado. Esta institucionalidad condiciona de cierta forma el desarrollo de determinada diplomacia económica, en cuanto a los límites y las posibilidades que se pueden alcanzar.

El último factor hace relación con las ideas, centrándose en los negociadores mismos:

- Ideas y capacidad de persuasión: quienes llevan las negociaciones tienen sus propios intereses como individuos o como representantes de un grupo. Esto, junto con las capacidades persuasivas de los negociadores, irá moldeando los resultados de la diplomacia económica de acuerdo a las condiciones más subjetivas (valores, identidad, actitudes) que residen tanto en individuos como en grupos.

La negociación es un elemento importante de la diplomacia económica, es donde ésta se aprecia en la práctica, por lo que tiene una importancia fundamental dentro del concepto (Bayne y Woolcock, 2011). La negociación se elabora en base a las siguientes fases: una preparación donde se reúnen y concilian los múltiples intereses que

comprende un equipo negociador; un encuadre de ideas y visiones como parte de una estrategia; una configuración de agenda para imponer y persuadir a los otros; negociación donde los puntos anteriores se ponen a prueba para el logro de un acuerdo; una ratificación del acuerdo a nivel institucional y social; y una puesta en vigor de los acuerdos logrados al contexto doméstico de cada actor parte (Bayne y Woolcock, 2011).

Otro aspecto de esta visión de diplomacia económica es que actúa a múltiples niveles, no solo limitándose a la relación Estado-Estado. De acuerdo a Bayne y Woolcock (2011), existe una jerarquía de actores (el actor en sí mismo, los Estados, Organizaciones Internacionales) que se estructuran de acuerdo a distintos niveles: unilateral, preferencial bilateral, preferencial regional, plurilateral y multilateral:

Nivel Unilateral: aunque no involucra directamente a las negociaciones económicas internacionales, sí genera condiciones internas que permitirían de forma indirecta el logro de acuerdos, su ratificación y puesta en vigor con mayor o menor eficiencia. Las acciones de liberalización o protección unilateral que puede tomar un Estado, incorporando o removiendo barreras arancelarias o no arancelarias, puede provocarse por la propia voluntad del Estado, que ve que de esa forma podría facilitar las negociaciones de acuerdos a otros niveles, o también puede ocurrir por la presión de un Estado A para que liberalice/proteja determinado sector de la economía por distintos motivos, o que realice sanciones a un Estado B por efectuar ciertas medidas unilaterales en este sentido.

Nivel Preferencial Bilateral: este nivel es uno de los principales en la realización de la diplomacia económica. Se considera la negociación de acuerdos, que pueden ser de distinto tipo y rango: acuerdos formales o informales, acuerdos de comercio bilateral, acuerdos de inversión, acuerdos de facilitación al comercio, de reconocimiento de industrias, entre muchos otros. Este nivel es el más simple de negociación porque involucra a dos actores y ello hace que sea más fácil de negociar, acordar y ratificar a nivel doméstico. Sin embargo, la asimetría de poder en estas negociaciones son las más potentes, dando más capacidad de negociación y de imponer sus intereses al actor más poderoso, dejando al menos poderoso en una situación relativamente desventajosa

dependiendo del caso.

Nivel Preferencial Regional: este nivel ha adquirido cada vez más importancia en los últimos años, debido al estancamiento de las negociaciones multilaterales y la proliferación de acuerdos preferenciales, primero bilateral, y más recientemente a nivel regional. Los acuerdos a nivel regional pueden estar motivados políticamente, por lo que la elección de quienes participan está sujeta a la aprobación de quienes ya forman parte de ese acuerdo, que generalmente buscarán candidatos "*like-minded*", con características y posturas económicas y políticas similares. Estos acuerdos, aunque restrictivos a quienes no participan de ellos, cuentan con el potencial de abrir múltiples mercados rápidamente y alinear distintas economías en cadenas de suministros, logrando una mayor relocalización racional de los recursos disponibles en el área de influencia del acuerdo regional, asegurando también cierto grado de seguridad económica ante otros mercados regionales y globales.

Nivel Multilateral: este nivel procura por el involucramiento de todos los Estados y territorios aduaneros autónomos para alinear el comercio mundial y con ello proveer un mayor beneficio a todos los participantes. Este nivel de negociación apela a la necesidad de lograr acuerdos en torno a intereses comunes y propios de la humanidad en su conjunto, como el cuidado del medioambiente, los derechos humanos afectados por el comercio y el respeto por las diferencias culturales y trayectorias histórico-sociales-económicas. De funcionar bien, la vía multilateral promete los mayores beneficios. Sin embargo, los riesgos y dificultades son altos también. El alto número de miembros que participan de las negociaciones multilaterales impide la fácil formación de consensos, ya que múltiples intereses confluyen y generalmente cuesta alinearlos, especialmente cuando los temas que se negocian afectan en diferentes grados ciertos intereses domésticos, viéndose unos favorecidos y otros perjudicados, elemento que las bloquea en condición de que la voz de cada miembro vale por igual, independiente de su poder relativo.

La naturaleza multi-nivel de la diplomacia económica hace que un actor deba elaborar una estrategia determinada para cada instancia, ya que son distintas las

consideraciones e instrumentos que se pueden utilizar, y también son distintas las oportunidades, riesgos y consecuencias de las acciones a tomar. Para algunos actores será más útil actuar más en ciertos niveles y menos en otros; para ello es importante una adecuada preparación y encuadre para identificar los intereses nacionales, las limitantes y las potencialidades. Los seis factores (tres sistémicos, dos domésticos y uno de ideas) mencionados anteriormente también son importantes para caracterizar al actor en lo que se llama "*forum shopping*" (Bayne y Woolcock, 2011, p. 10) para adecuar la diplomacia económica hacia los niveles de acción más favorables.

La diplomacia económica también debe resolver tres tipos de tensiones que se presentan cuando ésta se efectúa. La tensión entre economía y política es una de ellas, ya que múltiples acciones en lo económico pueden tener consecuencias directas o indirectas a la vida política de un país: por ejemplo, que un gobierno busque acuerdos con otros que tengan una posición política similar, o un conjunto de países "*like minded*" que dejen fuera de un acuerdo regional a otro por razones políticas, distorsionando el comercio.

La segunda tensión es entre la presión doméstica y la presión internacional. Esta tensión sería central en el contexto actual de liberalización a través del mundo, ya que muchas veces los acuerdos de libre comercio acarrear consecuencias a nivel doméstico que provoca la reacción de grupos sociales perjudicados con la puesta en vigor de aquellos acuerdos. También está el "*bandwagoning effect*" (Bhagwati y Krueger, 1995) o "efecto arrastre" que provoca la proliferación de acuerdos de libre comercio, que lleva a un conjunto de actores a iniciar negociaciones de acuerdos en reacción a otros firmados anteriormente por rivales en lo económico, siendo esto un ejemplo de presión internacional hacia los actores que no han negociado acuerdos aún. Estos actores pudieron no haber negociado antes para evitar las presiones domésticas, pero se ven en necesidad de negociar para no quedar fuera; de esta forma la presión doméstica contra la liberalización queda patente y se incrementan las tensiones en este sentido. Esta tensión complica la toma de decisiones de el o los actores involucrados, porque muchos factores entran en juego y se deben calcular con más cuidado los riesgos de perder estabilidad

económica y/o política con determinada decisión.

Tensión entre el gobierno y otras fuerzas es la tercera, y es otra que también va tomando cada vez mayor importancia, mientras otros actores no estatales van tomando fuerza y ganando poder producto de la estructura económica internacional. Uno de estos actores son las empresas transnacionales, que desarrollan sus propios intereses y pueden acumular suficiente poder relativo como para desestabilizar gobiernos de pequeño tamaño e influencia internacional. Con la proliferación de acuerdos de inversión, los gobiernos también se deben y se someten a las presiones de los inversores, generalmente empresas privadas, que conforman grupos de interés con capacidad de cabildeo (lobby) para poder implantar su voluntad e intereses al rango de acción de un gobierno, evitando medidas a nivel fiscal, monetario o regulatorio que les afecten negativamente. Otros actores relevantes, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de alcance global pueden tener suficiente poder relativo como para influenciar a grupos de interés locales para lograr sus objetivos en determinadas temáticas, como el respeto por el medio ambiente, por los derechos de los trabajadores, y también mencionar organizaciones políticas internacionales que estén en contra del comercio, con fondos suficientes como para elaborar campañas que alerten a la sociedad y reduzcan las posibilidades de un gobierno de liberalizar su economía, por ejemplo (Bayne y Woolcock, 2001).

## **II) MARCO COMPRENSIVO DE LAS RELACIONES A TRAVÉS DEL ESTRECHO: DE 1949 HASTA HOY**

Para poder entender la estrategia de política comercial de Taiwán es de vital importancia referirse al vínculo histórico que ha tenido con la República Popular China hasta el día de hoy. La investigación en torno a los vínculos entre China y Taiwán ha conformado el campo de estudios denominado “Relaciones a través del Estrecho” (o *Cross-Strait Relations*), que conformará el núcleo central de este capítulo.

Las relaciones a través del Estrecho han estado sujetas a numerosas transformaciones, que expuestas en una serie de etapas descriptivas permiten vislumbrar la trayectoria fundamental que han tenido las relaciones entre China y Taiwán, de acuerdo a la bibliografía consultada: de tener una hostil relación en las primeras décadas de coexistencia, marcada por las diferencias ideológicas y la constante amenaza de guerra, se pasó a un presente donde si bien ambos siguen sin reconocerse formalmente, han dado paso en la práctica a un inédito y explosivo aumento de intercambios económicos, sociales y culturales, en los cuales el pragmatismo y la mutua conveniencia ha dejado en segundo plano las diferencias políticas (Bush, 2005; 2013; Chen, 2014; Magcamit y Tan, 2015).

Para explicar este gran cambio en las “Relaciones a Través del Estrecho” (como se denomina al campo de estudio de las relaciones China-Taiwán) se desglosará este capítulo en cinco secciones, a saber: Entre 1949 y 1978 una época de inestabilidad y amenaza militar constante producto de diferencias ideológicas; entre 1979 y 1993 un período de pragmatismo que llevó al inicio de las relaciones económicas; entre 1994 y 2007 como una época de crecimiento de las relaciones económicas, marcada por la inestabilidad política producto de la democracia en Taiwán; desde 2008 hasta el 2013, donde tanto las relaciones comerciales como políticas mejoraron producto de históricos contactos formales entre ambos lados del estrecho; y desde 2014, con un reavivamiento de las tensiones producto del malestar social que ha provocado en Taiwán creciente interdependencia, entendida como riesgo para la autonomía.

### **1) Inestabilidad a través del estrecho y amenaza militar (1949-1979).**

El punto de inicio de las “relaciones a través del Estrecho” parte luego del desenlace de la Guerra Civil China, en el cual el gobierno nacionalista liderado por Chiang Kai-shek es derrotado y forzado a abandonar el continente para continuar resistiendo en la isla de Formosa, poco habitada y ocupada por los japoneses hasta 1945. Luego de este hecho ambas Chinas (la continental y la insular) declaraban ser la única China acusando al rival de ser un grupo rebelde, lo que se llamó el “Principio de Una Sola China” (*One China Principle*), idea fundamental de cómo ambas Chinas se relacionaba con el resto de las naciones (Clough, 1999; Smith, 2007; Bush, 2005; 2013; Chen, 2014).

El principal asunto que rodeó las relaciones a través del Estrecho fue el de la integridad territorial, ya que ambas tenían reivindicaciones sobre el mismo territorio. Sin embargo, las acciones bélicas se detuvieron debido al contexto de la Guerra Fría y el apoyo que el gobierno insular recibió de Estados Unidos, lo que impidió una inminente anexión comunista de la isla. El general estadounidense Douglas MacArthur mencionó que Taiwán era “un portaaviones insumergible” (Tkacik, 2014, p. 229), resaltando la importancia que el gobierno isleño tenía para los intereses norteamericanos, lo que permitió a Taiwán establecerse bajo un “paraguas” protector que evitó el golpe final de Beijing contra el debilitado gobierno nacionalista (Bush, 2013; Tkacik, 2014).

El establecimiento del gobierno nacionalista estuvo fuertemente apoyado por Washington, que proveyó de importante asistencia económica y logística para poder construir una economía fuerte, que al inicio de la década de 1950 estaba centrada fuertemente en la agricultura y el sector textil (Rodrik, 1994b; Bush, 2013), y que fue pasando a un modelo industrial exportador cuyos productos tenían como destino principal los Estados Unidos y otros países del “mundo libre” de la época.

Mientras tanto, el gobierno chino liderado por Mao disminuyó fuertemente las intervenciones militares salvo por una cantidad esporádica de escaramuzas (Chen, 2014) por una retórica de “liberar” a Taiwán del “imperialismo” y de la influencia extranjera, un asunto que unía fuertemente a la población luego de una larga historia de derrotas

ante otras potencias (Wachman, 2007). Desde el otro lado del Estrecho también se utilizaba esta retórica para mantener unida a la población, considerándose que el establecimiento en la isla era sólo transitorio y que por lo mismo se debían mantener las nomenclaturas y símbolos (el nombre oficial, el escudo, la bandera, etc.), a la espera de una ofensiva apoyada por los países occidentales, o bien aguardar por una rebelión interna que acabara con el gobierno comunista (Bush, 2005; 2013).

El gobierno de Taiwán, como continuador del gobierno chino hasta la revolución comunista, mantuvo durante las primeras dos décadas el reconocimiento formal mayoritario de la comunidad internacional. Esto le permitió participar en la fundación de Naciones Unidas y el GATT, entre otras instancias que configuraron el mundo posterior a la segunda guerra mundial. Sin embargo, fue perdiendo el apoyo inicial debido a la estabilización del régimen chino comunista, y la presión de los países del bloque socialista. El enfriamiento de las relaciones entre Beijing y la Unión Soviética provocó simpatías en países occidentales, incluyendo a Estados Unidos. Esto provocó que en la ONU se votara mayoritariamente la Resolución N° 2758, que declaraba al régimen de Beijing como “la única China”, haciendo que ésta tomara todos los puestos y representaciones que el gobierno de Taipei antes ocupaba (Lindemann, 2014). Este hito selló lo que se conoce como el aislamiento político de Taiwán, haciendo que con el tiempo cada vez menos Estados reconocieran al gobierno de Taipei como legítimo (Wachman, 2007; Bush, 2013; Chen, 2014).

Con esta sucesión de acontecimientos el panorama para Taiwán se hizo cada vez más difícil en lo político, en cuanto la idea de un retorno al continente se hacía cada vez menos factible con los años. La retórica contra Beijing se mantuvo, y el gobierno autoritario del Kuomintang mantuvo el control sobre su población con una ley marcial que impedía todo tipo de intercambio con el gobierno comunista (Bush, 2013). Paralelo a esto, el creciente aislamiento político ocurrió al mismo tiempo que el crecimiento económico y los estándares de vida isleños aumentaban explosivamente debido a las reformas económicas implementadas desde la década de 1950 (Rodrik, 1994b; Smith, 2007).

Mientras tanto, el gobierno de Beijing mantuvo su postura agresiva y beligerante que sólo era contenida por la protección estadounidense de la isla, marcándose esta etapa como aquella donde la ideología marcó las relaciones a través del Estrecho, separó ambos lados e hizo imposible cualquier tipo de viaje, contactos entre familiares o intercambios económicos de cualquier tipo (Wachman, 2007; Bush, 2013; Chow, 2014; Chen, 2014).

## **2) Inicio de contactos políticos y económicos a través del Estrecho (1979-1993).**

El hito que distingue a esta etapa de la anterior fue la muerte de Mao y la llegada al poder de Deng Xiaoping, quien impulsó fuertes reformas económicas y políticas a partir de 1978. Célebre es su frase “no importa que el gato sea blanco o negro, mientras sepa cazar ratones es un buen gato” (en Li, 2009, p. 3), que caracteriza un fuerte giro que deja a la ideología en segundo plano al momento de relacionarse con el mundo, incluyendo al gobierno instalado en la isla de Taiwán (Bush, 2013; Chow, 2014; Chen, 2014).

Durante el mandato de Deng se enviaron nuevas señales, cambiando el discurso ante Taiwán: en vez de anexar la isla por las armas ahora se hablaría de una “reunificación pacífica”, haciendo énfasis en los lazos étnicos y culturales que unen a los habitantes de ambos lados del estrecho de Taiwán (Bush, 2005). La iniciativa denominada “Mensaje a los compatriotas de Taiwán” fue la principal expresión de este cambio en la actitud de Beijing hacia el gobierno de Taipei, proponiendo en el documento una integración de carácter pacífico y gradual, que tendría como primer gran paso la creación de tres enlaces de comunicación a través del Estrecho (Wu, 2008).

Junto con esto, otro indicio de que China continental tomara las riendas del conflicto a través del Estrecho fue la propuesta de “Un País, Dos Sistemas”, idea en la cual se imagina un país compuesto por regiones cuyos habitantes tienen una etnia e historia común pero distintos modos de manejarse a nivel interno (Macao, Hong Kong y Taiwán por un lado, y la República Popular China por otro), lo que no impediría una reunificación en la cual se respetarían las autonomías y modos capitalistas (Zhang, 2012; Bush, 2013).

Por el lado de Taiwán, este período también presentaría un giro en su trayectoria interna. Considerablemente más pequeño que el continente, el gobierno isleño vio intensificada su pérdida de reconocimiento formal (Lindemann, 2014). A pesar de ello el gobierno y la población se seguían considerando chinos, y el gobierno estadounidense como principal aliado prefería mantener el status quo debido a los costes que podía implicar la independencia de la isla (Bush, 2005; 2013; Wu, 2013).

Con respecto a la relación con la China continental, el gobierno de Taiwán percibió la idea de reunificación pacífica como una amenaza ante la asimetría de poder existente, por lo que el líder de ese entonces Chiang Ching-kuo asumió la postura de “los tres Nos”, es decir: no contacto, no compromiso y no negociaciones con el continente (Johnston y Ross, 1999). Sin embargo, medidas como “los tres Nos” y la ley marcial se hicieron cada vez más difíciles de sostener a nivel interno, ya que el veloz desarrollo económico de la isla mejoró los estándares de vida de la sociedad, que exigía mayores libertades y derechos, oponiéndose cada vez más al régimen autoritario (Tseng, 2015).

Un tema cada vez más sensible en la sociedad taiwanesa fue el deseo de muchas personas de reencontrarse con sus parientes del continente. Buena parte de la población emigró a la isla de forma apresurada, partidarios del Kuomintang que tuvieron que escapar junto a su gobierno abandonando a sus familias. El mayor pragmatismo de Beijing hizo que muchos vieran posibles estos reencuentros, incluyendo militares y autoridades oficiales, y la presión mediática fue tal que hubo movilizaciones en torno a esta demanda. El gobierno de Taipei tuvo que ceder, autorizando las primeras visitas de isleños al continente en 1986 (Hsiao y So, 1996; Tseng, 2015). Esto fue el inicio de un movimiento social más profundo que pacíficamente logró la abolición de la ley marcial en 1987 y la implementación de reformas democráticas que llevarían a la primera elección libre en el año 1996 (Tseng, 2015).

Entre 1988 y 1993 los taiwaneses hicieron más de cinco millones de visitas al continente (Mainland Affairs Council, 2003; en Zhang, 2012), ya no solo para visitar parientes, sino que para hacer turismo y negocios. Muchos isleños vieron una gran oportunidad de crear fábricas o relocalizar las existentes en Taiwán dados los grandes

beneficios: las políticas económicas aperturistas de Beijing y la existencia de mucha mano de obra barata y poco calificada volvía idóneo el escenario para el inicio de un flujo de inversiones desde Taiwán hacia el continente (Brown, Hempson-Jones y Pennisi, 2010; Huang, 2012; Bush, 2013).

En su condición de “chinos”, los inversores taiwaneses tuvieron más ventajas que otros inversores foráneos para instalarse (distancia geográfica, lenguaje, costumbres), lo que constituyó una verdadera revolución económica: en el lapso de una década Taiwán pasó de no tener intercambio alguno con China para luego convertirse en uno de sus más importantes socios comerciales (Hsiao y So, 1996; Huang, 2012). Entre los años 1991 y 1993 la inversión directa de Taiwán a China se incrementó a más del 100% (Lin y Yi, 2006; Chung, 2008).

El explosivo aumento de las relaciones a través del Estrecho se volvieron problemáticas en cuanto eran de carácter informal y se presentaban numerosos problemas, entre ellos el no reconocimiento de los pasaportes y el asunto de la ciudadanía de los isleños que iban al continente a invertir. Por ello es que ambos gobiernos inician paralelamente iniciativas que llevarían a la creación de instituciones que se dediquen a estos temas, sin que ello implique un reconocimiento formal del gobierno al otro lado del Estrecho (Bush, 2013).

En septiembre de 1990 el presidente Lee Teng-hui estableció el Consejo de Unificación Nacional (National Unification Council, NUC) para diseñar una nueva política hacia China continental (Chao y Myers, 2000), que logró trazar en Enero de 1991 una serie de directrices en tres fases para lograr una eventual reunificación. La primera de ellas constaría en condenar el uso de la violencia durante el proceso a ambos lados del Estrecho y ampliar los intercambios sociales y económicos, respetando mutuamente la jurisdicción del otro en sus respectivos territorios (Bush, 2005; 2013). La segunda fase implica el establecimiento de medios oficiales de comunicación para la confianza y el mutuo entendimiento entre los gobiernos a través de tres enlaces (por aire, mar y servicio postal) de contacto y visita para altos funcionarios. En la tercera y última fase el proceso de instalación de instituciones a través del Estrecho se profundizaría en

distintas temáticas, con tal de discutir y facilitar a lo largo de ambos territorios la eventual reunificación de una “China próspera, libre y democrática” (Chao y Myers, 2000).

Junto con ello, en 1991 la Fundación de Intercambio del Estrecho (Strait Exchange Foundation, SEF) fue establecida en Taipei para lidiar con los asuntos sociales y económicos a través del Estrecho. Como contraparte, fue instalada el mismo año en Beijing la ARATS (Asociación para las relaciones a través del Estrecho de Taiwán), cumpliendo funciones similares al SEF (Bush, 2013; Chen, 2014). Representantes de ambas instituciones se reunieron amparados en este nuevo marco institucional, y discutieron en Hong Kong sobre asuntos económicos, sociales e históricos, lo que derivó en el “Consenso de 1992”, acuerdo en el cual ambas entidades adhieren formalmente al “Principio de Una Sola China” (antes sólo era una costumbre aceptada tácitamente) y se comprometen también al logro de una reunificación, más allá de las distintas interpretaciones que se tengan sobre ella a cada lado del estrecho (Yahuda, 1996; Johnston y Ross, 1999; Chen, 2014; Wei, 2015).

De esta forma, las relaciones a través del estrecho entre 1979 y 1993 fueron mucho menos confrontacionales que el período anterior, donde las ideas de reunificación pacífica y “un país, dos sistemas” tomaron forma como estrategia de China hacia la isla, mientras esta última vio cada vez más necesario cambiar la retórica hacia su vecino para lidiar con los crecientes intercambios sociales y comerciales producto de la democratización y el aumento de los estándares de vida. En ello el rol de las instituciones se considera fundamental para el establecimiento de las primeras iniciativas formales de contacto y negociación a través del Estrecho.

### **3) Interdependencia económica y confrontación política a través del Estrecho (1994-2007).**

La democracia en Taiwán se fue desarrollando a través de dos bloques políticos principales: en un lado la coalición Pan-Azul liderada por el histórico Kuomintang (KMT), con un sentimiento de pertenencia a China y partidaria de la reunificación, y por

otro lado la coalición pan-Verde, liderada por el Partido Progresista Democrático (PDP), partidario de abandonar los vínculos históricos con China para proclamar un Estado soberano en la isla denominado República de Taiwán (Bush, 2013). China ha encontrado consensos con el Kuomintang, pero ve en el PDP una seria amenaza a sus intereses de anexionar la isla. Es por ello que se considera contraria a cualquier tipo de separatismo e incumplimiento del “Principio de Una Sola China”, pactado por ambas entidades en el Consenso de 1992 (Bush, 2005; 2013; Chen, 2014; Wei, 2015).

En 1995 Lee Ten-hui fue invitado a Estados Unidos por la Universidad de Cornell para dictar una charla sobre la reciente democracia isleña, pero la aceptación de este mandatario como huésped oficial desató una fuerte tensión por parte de Beijing, que amenazó con ejercicios militares y lanzamientos de misiles al Estrecho como protesta (Zhao, 1999). En 1996 el preámbulo de las elecciones presidenciales se vio afectado por nuevos lanzamientos de misiles desde el continente, nuevamente como protesta ya que según el gobierno de Beijing el nuevo sistema democrático amenazaría con separar a Taiwán de China (Zhao, 1999).

Ambas crisis fueron solucionadas con el apoyo de Estados Unidos, que desplegó portaaviones en la zona reavivando el paraguas que aplicaba en la Guerra Fría a su histórico aliado de Taipei (Zhao, 1999; Roy, 2003). Esto hizo que las amenazas desde el continente pasaran de lo militar a lo institucional (Zagoria y Fugarino, 2003), y que en la isla se empezara a hablar de un mayor sentimiento de autonomía y de distancia con el continente. Este proceso, llamado Taiwanización (Horowitz y Tan, 2005; Jacobs, 2014), da cuenta del surgimiento de una cultura e identidad centradas en la realidad actual de la isla en vez de verse a sí mismos como un apéndice de la China histórica. Esto provocó en los años siguientes una creciente occidentalización y valoración de las libertades personales logradas en democracia y separados del continente, lo que hizo aumentar la popularidad de movimientos pro-independencia en la isla (Kaeding, 2009).

El aumento de la popularidad de un pensamiento pro-independencia se plasmó en la elección de Chen Shui-bian como presidente el año 2000, el primero en la historia isleña que no adscribía al Kuomintang. Junto con estar de acuerdo que las relaciones entre

China y Taiwán debían verse como “entre un Estado y otro” también proponía un nuevo principio, distinto al de Una Sola China: el de “Cada uno por su lado [del Estrecho]” (Wei, 2015). Junto con ello, prometió en su discurso inaugural que, si la República Popular China no muestra intencionalidad de utilizar medios militares contra Taiwán, su administración no declarará la independencia, no cambiará su nombre oficial (República de China), no añadirá más cuotas de autonomía en la constitución y no promoverá un referéndum sobre independencia. Esto se llamó "Los Cuatro Nos" y centró la política taiwanesa a través del Estrecho los siguientes años (Zhang, 2012).

Sin embargo, la elección de Chen y el gran respaldo popular del partido pro-independencia PDP pone en mayor amenaza la idea de integridad territorial de China, sosteniendo que este comportamiento era propio de una incipiente rebelión, que se aprovechaba de la postura conciliadora que había ofrecido en los diálogos. Es por eso que el premier chino Hu Jintao endurece su postura y en 2005 se aprueba en Beijing una “Ley Anti Secesión” (Wei, 2010), que da sustento legal a la idea de que Taiwán no es más que una “provincia rebelde”, que afecta a la integridad territorial de la República Popular China, y que recurrirá sin apelación a “medios no pacíficos” para recuperar esa integridad si Taiwán abandona el diálogo y declara unilateralmente su independencia formal (Wei, 2010; Bush, 2013).

La escalada de tensión continuó debido a que en ambos lados del estrecho las posturas se encontraban bastante unificadas: el comité central de la RPC se encontraba completamente de acuerdo con la ley Anti Secesión entendida como un gran esfuerzo para lograr la unificación pacífica, mientras que en el otro lado, según encuestas de opinión pública, casi el 80% de los encuestados en Taiwán consideraban su país como “soberano e independiente”, y la Ley Anti-Secesión provocó la desaprobación transversal en el sistema político (Wei, 2010). El punto culmine de la escalada fue en 2007 con los “Cuatro deseos” de Chen Shui-bian, una reversión de los “Cuatro nos” que sostiene: Taiwán desea la independencia, Taiwán desea cambiar su nombre de República de China a Taiwán, Taiwán desea cambiar su constitución, Taiwán desea un referéndum para decidir su independencia (Bush, 2013). A pesar de que no fue una declaración

directa de independencia la tensión se acrecentó aún más, pero la presión internacional impidió que las amenazas verbales se transformaran en ejercicios militares, ya que en 2008 eran los Juegos Olímpicos en Beijing y la imagen internacional de China estaba en juego (Wei, 2010; Wu, 2013).

Eso era con respecto al nivel político, un período marcado por tensiones y dificultad en el diálogo. Sin embargo, la integración económica y social se intensificó en el mismo lapso de tiempo, actuando bajo cuerdas separadas: mientras la tensión política se incrementaba el comercio bilateral siguió aumentando a tasas gigantescas (Bush, 2013). En 2002 el comercio a través del Estrecho se cifró en más de 18 billones de dólares (Fu, 2008), y dos años después supera los 53 billones (Lin y Yi, 2006). Al año siguiente China superó a Japón como el primer socio comercial de Taiwán (Bureau of Foreign Trade, 2015). En 2007 el comercio bilateral superó los 90 billones, aumentando bruscamente la brecha entre China y los demás socios comerciales de la isla (Zhu, 2008). Otra arista de la integración económica ha sido la inversión de Taiwán hacia el continente, que desde 1990 hasta 2004 creció a una tasa promedio de 29,1% anual (Lin y Yi, 2006). De acuerdo al Ministerio de Comercio de la República Popular China, al año 2006 ha aprobado 71.847 proyectos de inversión taiwaneses en el continente, y los contratos que firmaron comprometieron 101 billones de dólares del lado taiwanés. Además de esto, la inversión taiwanesa en el continente en el año 2006 era el 70% de toda la inversión extranjera directa que el gobierno isleño aprobó para ese año (Cao, 2008).

Con respecto al tránsito de personas y la integración social, desde el inicio de las visitas a fines de los 80 hasta el 2007 el número de isleños que visitaron el continente ascendió a 47 millones de personas. Sólo en el año 2007 4,6 millones de personas (es decir, un sexto de la población total de la isla) visitaron China por actividades de negocios, turísticas, de salud, educación y otras (Zhang, 2012).

De este modo, en este período se observa una evolución de las relaciones a través del Estrecho de carácter escindido entre lo político y económico. Mientras en lo político se acrecentaron las tensiones, como expresión de un sistema político y opinión pública

taiwanesas con mayores ansias de independencia, en lo económico la interdependencia se hace cada vez más profunda y habitual, lo que plantea nuevos desafíos para el período que sigue a éste. (Clough, 1999; Bush, 2013).

#### **4) Consolidación de la interdependencia económica y restauración del diálogo político (2008-2014).**

Las elecciones de inicios de 2008 dieron por ganador al candidato del KMT Ma Ying-jeou, que devolvió al histórico partido al poder luego de 8 años de gobierno pro-independentista (Bush, 2013). Cabe recordar que la postura del Kuomintang es más proclive al diálogo en pos de lograr una reunificación china, por lo que en cuanto Ma asumió el poder, en el continente rápidamente tuvieron toda la disposición necesaria para restablecer el diálogo político y avanzar en iniciativas importantes y trascendentales, catalizadoras del proceso de interdependencia económica que ya se manifestaba cada vez más fuertemente pero que contaba con una serie de dificultades y obstrucciones producto de las diferencias políticas (Bush, 2013).

Una de las iniciativas más urgentes eran los viajes y comunicaciones a través del Estrecho. Dado que aún no había vías directas de comunicación, los empresarios y viajeros debían hacer escala en un punto intermedio (generalmente Hong Kong o Macao) para luego llegar al continente, haciendo de estos viajes costosos y prohibitivos para la mayoría de la población. Esto finalmente se resolvió gracias al reinicio de las negociaciones a través de las instituciones de ambos gobiernos dedicadas a estos asuntos (SEF y ARATS), congeladas desde 1999 (Brown y Scott, 2015). La llegada de Ma al poder hizo que estas medidas se realizaran en solo un mes, mostrando un brusco cambio de disposición por parte de Beijing, que solo ve al KMT y a sus líderes como interlocutores, ignorando a los independentistas del gobierno isleño anterior (Chung, 2008; Bush, 2013; Magcamit y Tan, 2015).

Otros hitos importantes fueron el establecimiento definitivo de los tres enlaces de comunicación (aéreo, marítimo, postal), la reducción de trabas a turistas mediante el inicio de vuelos directos para personas comunes, y la elaboración de un Acuerdo Marco

de Cooperación Económica (ECFA) que vendía a ser un marco regulatorio formal de las relaciones económicas y comerciales que se han venido dando de modo semi-informal durante dos décadas<sup>2</sup> (Chung, 2008; Huang, 2012; Bush, 2013).

Junto con el cambio en la voluntad política, también se reconoce que los empresarios de ambos lados del Estrecho jugaron un rol muy importante en la rápida implementación de estas medidas, fundamentales para aumentar los intercambios económicos (Chung, 2008; Zhang, 2012). A partir de este momento los empresarios de ambos lados pueden ir por el día a negociar y acordar nuevos emprendimientos, y también enviar mercancías de forma mucho más expedita, lo que también provocó el aumento de competitividad de la economía taiwanesa en general (Huang, 2012; Zhang, 2012; Bush, 2013).

El establecimiento de vías formales de comunicación y transporte constituyó un cambio en el flujo de inversiones a través del Estrecho, que antes de 2008 era casi en su totalidad desde la isla hacia el continente (Zhang, 2012). Desde este período este flujo toma un cariz menos unidireccional, especialmente gracias al turismo: mientras en 2008 se recibían 329.000 turistas chinos al año, al año 2010 esta cifra se elevó a 1.630.000 gracias a los vuelos directos que fueron creados, haciendo que en un par de años China sea el país que más visita a los taiwaneses (Rowen, 2014). Empresas del continente también pudieron invertir en nuevas instalaciones turísticas, lo que estimuló fuertemente la actividad en la isla y con ello el crecimiento económico (ibid.).

Otra señal de este compromiso es la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Económica (ECFA), que viene a regular y relajar las regulaciones al comercio bilateral por medio de la rebaja de aranceles, junto con un intento de coordinar las industrias y cadenas productivas para lograr lo que el presidente taiwanés Ma Ying-jeou denominó como “década dorada”, uno de los objetivos de su gobierno que busca estimular el crecimiento económico (Huang, 2012; Zhang, 2012; Wu, 2013; Bush, 2013). Este Acuerdo fue concebido como una forma de prevenir la marginalización económica de la isla en un sistema internacional cada vez más integrado, tanto por la mayor integración

2 De este acuerdo se hablará más detalladamente en el siguiente capítulo.

económica con China pero también porque en la negociación de este acuerdo se estableció que Beijing permitiría a la isla firmar “Acuerdos de Cooperación Económica” o ECAs con terceros Estados que no reconocen oficialmente a Taiwán, asumiendo que estos acuerdos de carácter semi-formal a la larga traerían beneficios mutuos a través del Estrecho (Zhang, 2012; Bush, 2013).

Las medidas realizadas durante este período han logrado disminuir como nunca antes las tensiones políticas a través del Estrecho, y el aumento de los diálogos e intercambios ha permitido que la posibilidad de un conflicto bélico en la zona sea cada vez más improbable (Zhang, 2012). Sin embargo, todas estas grandes transformaciones no han cambiado los principios con los cuales Beijing y Taipei se guían en cuanto a las relaciones a través del Estrecho, es decir, el Principio de Una Sola China formalizado en el Consenso de 1992 (Wei, 2015). Si ambos lados del Estrecho son partidarios de la reunificación y además han estado consolidando los intercambios a través del Estrecho, se ha considerado probable que detrás de estos movimientos se encuentre una estrategia por parte de Beijing de anexar a la isla bajo el régimen de “un país, dos sistemas” de forma pacífica y utilizando la interdependencia económica a su favor (Mearscheimer, 2014; Brown y Scott, 2015; Rowen, 2015; Magcamit y Tan, 2015; Wei, 2015).

Las transformaciones ocurridas en este período han tenido también importantes consecuencias en la sociedad taiwanesa. Los isleños han tenido que acostumbrarse en solo un par de años a una masiva llegada de continentales que vienen a hacer turismo y/o negocios, lo que ha dejado en evidencia las fuertes diferencias culturales que ha provocado el aislamiento entre ambos territorios (McLean-Dreyfus, 2015). Estos contactos cada vez más cotidianos han extendido en la población isleña la idea de una “identidad taiwanesa” distinta a la china, con costumbres y un estilo de vida distinto, que de ponerse en riesgo se debe proteger (Marocco, 2013; Rowen, 2015; McLean-Dreyfus, 2015).

De esta forma, durante el gobierno de Ma Ying-jeou las relaciones a través del Estrecho tienen un importante giro, contribuyendo por un lado a la estabilidad política y la paz, pero por otro a un conjunto de transformaciones sociales que vienen a

complejizar y densificar las relaciones a través del Estrecho de forma inédita y que plantea nuevos desafíos especialmente para Taiwán, debido al mayor impacto relativo que las medidas realizadas tienen en la isla.

##### **5) Reavivamiento de las tensiones políticas producto del descontento social en Taiwán (2014-2015).**

Los últimos años del presidente taiwanés Ma Ying-jeou en el poder estaban planificados para avanzar en la implementación del ECFA con China, pero el fuerte impacto que el ECFA tendría para la población isleña mantenía a la opinión pública pendiente de los avances en torno a este asunto. Wei (2012) estableció que "si el ECFA alguna vez flaquea en cumplir las promesas de traer ventajas más profundas a los exportadores, inversores y a la población en general, la oposición no dudaría en retomar sus críticas" (p. 76), y también dijo Bush (2013) que el no cumplimiento de la hoja de ruta propuesta conjuntamente para la implementación del ECFA tendría como consecuencia la pérdida de confianza y por ende un resquebrajamiento de las relaciones.

En marzo de 2014 se procedió a ratificar en el parlamento taiwanés el Acuerdo de Servicios del ECFA, el segundo de los cuatro acuerdos contemplados oficialmente, especialmente sensible para la economía isleña debido a que el sector servicios representa alrededor del 70% de la economía (Jennings, 2014). La discusión del acuerdo fue cancelada para evitar modificaciones por parte de la oposición (el independentista PDP) y así lograr una ratificación rápida por parte del KMT; este escenario irritó a un amplio sector de la población contraria a seguir avanzando hacia una mayor integración económica con China (65% en encuestas de opinión aprox.) (McLean-Dreyfus, 2015), y más aún si la ratificación por el parlamento, de mayoría Kuomintang, se hiciera "a espaldas de la sociedad taiwanesa" (Rowen, 2015).

La reacción opositora no se hizo esperar y un movimiento principalmente conformado por estudiantes universitarios muy organizados y disciplinados denominado como Movimiento Girasol logró convocar masivas marchas por Taipei, que culminaron con la toma del Parlamento por parte de los estudiantes. Este hecho es histórico, ya que

es la primera vez que ocurre el caso de una toma de algún edificio tan relevante como el Parlamento, en una sociedad con pasado autoritario y poco acostumbrada a estos acontecimientos (Rowen, 2015; Tseng, 2015). La ocupación duró varias semanas hasta que finalmente se desocupó pacíficamente gracias a un acuerdo logrado con el Kuomintang, que prometió la suspensión de la ratificación del acuerdo. Los estudiantes abandonaron prudentemente el edificio dejando todo en su lugar, lo que se ha entendido como un gesto de respeto a la institucionalidad taiwanesa (Rowen, 2015; Tseng, 2015).

A partir de abril de 2014 el Parlamento retoma sus funciones, sin ratificar finalmente el acuerdo. Sin embargo el daño en la legitimidad del gobierno de Ma quedó provocado, ya que descendió notoriamente en su aprobación, como asimismo aumentó el rechazo de la opinión pública ante la búsqueda de mayor interdependencia económica con China (Jennings, 2014; Tseng, 2015). El éxito del Movimiento Girasol radicó en que lograron congregarse un creciente malestar social en torno a la mayor interdependencia con China y la voluntad del gobierno taiwanés para continuar en esa senda, lo que podría conducir a una unificación con China y el riesgo de perder la democracia y las libertades personales que se han logrado en Taiwán (McLean-Dreyfus, 2015; Rowen, 2015; Tseng, 2015).

Al identificarse al KMT como el responsable de este acercamiento con China la baja en la popularidad fue muy fuerte, perjudicando al partido político en las elecciones locales de Noviembre de 2014 que le hizo perder varios municipios importantes ante el PDP, más proclive a buscar la independencia (Jennings, 2014; Tseng, 2015).

El fenómeno del Movimiento Girasol contribuyó a una mayor ocurrencia de protestas pro-Taiwán entre el 2014 y 2015, que reclaman por mayor protección a los pueblos originarios o por el cambio del curriculum educativo hacia temáticas que no preserven la “identidad taiwanesa” (McLean-Dreyfus, 2015). Otras protestas han intentado llamar sobre los peligros que corren las Pymes en Taiwán producto de la entrada de inversiones chinas a la isla: debido a la naturaleza del sistema económico en China, las empresas que podrían instalarse en la isla producto de acuerdos como el ECFA son en su gran mayoría propiedad del Estado y vinculadas al Partido Comunista, por ello es que las inversiones chinas en la isla se vuelven un tema muy sensible que

involucra aristas sociales y políticas además de las económicas (Rowen, 2015; McLean-Dreyfus, 2015).

Ante este aumento en la inestabilidad política de la isla, la reacción de Beijing ha sido conciliadora e insistente en que una mayor integración económica es mutuamente beneficiosa y que es la mejor vía para asegurar la paz, en la misma línea que el KMT, que producto de este descontento social ve difíciles sus posibilidades de continuar en el poder en el 2016, ya que sería probablemente reemplazado por la candidata del opositor PDP, Tsai Ing-wen (Jennings, 2015). Estos acontecimientos serían muestra de un *momentum* que sería difícil de revertir, porque surge en un amplio grupo social que opera bajo lógicas completamente distintas a las de un Estado que aún preserva en sus bases el anhelo de volver a ser China algún día (Cabestan y Delisle, 2014; Mearsheimer, 2014; Jacobs, 2014; Rowen, 2015; McLean-Dreyfus, 2015).

Las consecuencias de la emergencia del Movimiento Girasol son importantes en el sentido de que cuestionan las más profundas bases del Estado isleño. La idea de un "gobierno en el exilio" ya no tiene mucho sentido para las nuevas generaciones de taiwaneses, la "tercera generación" de taiwaneses que nacieron o han pasado gran parte de su vida en democracia (Jacobs, 2014; Tseng, 2015). Estos jóvenes nacieron y crecieron en la isla, y si tienen parientes en el continente éstos ya son muy lejanos producto del paso del tiempo. Además, sus identidades se han construido en base a un aprecio por las libertades personales, los beneficios de una democracia liberal y el interés por las tradiciones isleñas más que por las del continente, entre otras (Tseng, 2015). Una encuesta realizada por la Universidad Nacional Chengchi sostuvo en 1992 que el 17.6% de los habitantes isleños se declaraban a sí mismos como "taiwaneses", mientras que en 2013 esa cifra se elevó al 57.5%, mientras que sólo un 3.6% se consideró netamente chino (Chengchi, 2013; en Mearsheimer, 2014).

En 2011 la Encuesta Nacional de Seguridad encontró que el 80.2% de los taiwaneses optaría por la independencia si ella no trajera como consecuencia una invasión militar China (TNSS, 2011; en Zhang, 2012). También se considera que el 80% de los taiwaneses consideran a la isla y al continente como diferentes entidades, idea que

le resta legitimidad al Consenso de 1992, firmado por las autoridades de ambos lados que acordaban que solo "una China" existía (Mearsheimer, 2014). Todo esto a propósito de un gran debate que se ha instalado a partir del Movimiento Girasol, de la preocupación existente por gran parte de la población acerca de la creciente interdependencia económica que se está teniendo con el principal enemigo político de Taiwán, que le sigue considerando una “provincia rebelde” y que estaría buscando la unificación a través de una alta dependencia económica que dificulte a Taipei maniobrar su política comercial hacia otras instancias (Lin, 2015).

Estas cifras dan cuenta de una sociedad en transformación, que en su gran mayoría se encuentra contraria a que Taiwán llegase un día a seguir un modelo de relación con China similar al que existe con Hong Kong (Rowen, 2015; Tseng, 2015). En efecto, la Revolución de los Paraguas ocurrida a fines de 2014 en aquella Región Administrativa Especial de China también fue una señal que reafirmó la opinión mayoritaria de evitar seguir el camino que arriesgara una unificación, y dio más impulsos para que en las elecciones presidenciales y parlamentarias de enero 2016 la candidata Lee Tsai-huen y los partidarios del PDP se hagan con el poder en Taipei (Jennings, 2015; McLean-Dreyfus, 2015).

Aunque existe la promesa del PDP que de salir ganador será partidario del status quo (Brown y Scott, 2015; Jennings, 2015), las trabas que pondría China serían inminentes dadas las críticas internas que existen en torno a la idea de que se han hecho muchas concesiones a una “provincia rebelde” que aún no coopera en materia de unificación. Dado que el Kuomintang se perfiló como el continuador del Consenso de 1992 y el partidario del acercamiento económico, mientras que del PDP se recuerdan aún los períodos bajo Chen Shui-Bian y su constante retórica pro-independencia, que tensionó notoriamente las relaciones a través del Estrecho (Huang, 2014).

En Abril de 2015, luego de un año del Movimiento Girasol, se hizo una conmemoración masiva en medio de este escenario de incertidumbre entre China y Taiwán. Ambas entidades decidieron retomar el diálogo a nivel económico, para lograr reagendar la hoja de ruta del ECFA (Jennings, 2015). Beijing aprovecharía al máximo

los últimos meses del gobierno de Ma (que acaba su mandato a inicios de 2016) para imponer su agenda de integración económica. Sin embargo, las revueltas y el creciente sentimiento identitario taiwanés han debilitado al gobierno y al partido oficialista Kuomintang, lo que deja el escenario del Estrecho de Taiwán abierto ad portas de las elecciones presidenciales de Enero de 2016 (Brown y Scott, 2015; Jennings, 2015).

#### **6) Sumario: la importancia de China en el diseño de la política exterior de Taiwán.**

En este capítulo se buscó elaborar un marco comprensivo de las relaciones a través del Estrecho (Cross-Strait Relations) entre China y Taiwán que permitiera entregar herramientas para analizar la estrategia de política comercial de Taiwán, en tanto instrumento de política exterior. Los acontecimientos descritos en el apartado anterior dejan en evidencia que las relaciones a través del Estrecho han sufrido una radical transformación, pasando del aislamiento y la constante amenaza bélica a un período de “paz” y mayor integración económica.

El acercamiento entre China y Taiwán tiene, eso sí, una serie de consideraciones especiales. Si bien el diálogo y el acercamiento han logrado mayor estabilidad, formalmente no se puede hablar de una paz a largo plazo, principalmente debido a que este acercamiento de ambos gobiernos no ha sido realizado junto a un cambio radical en los principios y fundamentos con los que un gobierno se relaciona con el otro. Las reivindicaciones de un lado y otro permanecen, y la estabilidad sólo se ha logrado por una postura pragmática de buscar beneficios a través de una mayor interdependencia.

Sin embargo, esta política de cuerdas separadas entre lo político y económico ha demostrado tener límites especialmente en Taiwán, donde los principios que fundamentan el actuar del gobierno de Taipei con el exterior se han mantenido inalterables mientras una mayor cantidad de personas ya no se siente identificada con ellos, debido al surgimiento de una identidad taiwanesa distinta a la china.

Aislado políticamente y enfrentado al escenario en el cual su histórico rival político adquiere cada vez más importancia en el escenario internacional, el gobierno taiwanés cuenta con un limitado margen de maniobra para intentar conciliar crecimiento

económico con estabilidad interna. Es por ello que una estrategia de política comercial es clave también como una forma de diplomacia y relaciones exteriores, prácticamente la única disponible que tendría Taiwán para lograr sus objetivos de política exterior, que se podrían entender bajo lo que menciona Wei (2012):

"Taiwán busca construir estrategias destinadas a maximizar su libertad de acción, mantener su seguridad, fortalecer su economía, preservar su democracia e incrementar su "espacio internacional" como una forma de desarrollar su rol y posición en la economía regional y global en entidades que lo reconocen [OMC] junto con lograr reconocimiento en las organizaciones internacionales donde no lo tiene [ONU]" (p. xviii)

### **III) CARACTERIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA COMERCIAL DE TAIWÁN**

Para este capítulo se entenderá como estrategia de política comercial a todo el conjunto de medidas que den cuenta de determinados lineamientos base en torno a cómo Taiwán se relaciona comercialmente con otros Estados. Dado que caracterizar la política comercial de un país es asunto complejo, y requiere múltiples niveles de análisis, se procederá a desglosar el contenido de esta sección en base a niveles en los cuales se pueden identificar las distintas medidas que van configurando la política comercial.

Estas medidas pueden ser unilaterales (aplicadas en lo doméstico para provocar efectos en la relación comercial con otros Estados), preferenciales bilaterales (en cuanto a iniciativas buscadas y/o logradas por Taiwán en cuanto a su relación comercial con otros Estados), preferenciales regionales (respecto a las iniciativas planteadas por Taiwán en relación a diversas instancias que traten el comercio de forma integrada a nivel regional) y multilaterales (acerca de la participación de Taiwán en organizaciones de alcance global que busquen regular las relaciones comerciales). Bajo estos ejes se pretende describir con detalle el conjunto de acciones que ha realizado Taiwán en materia comercial, para luego analizar en el siguiente capítulo los alcances de éstas y las implicancias que tienen en otras esferas de análisis como lo político y lo social.

#### **1) Nivel Unilateral**

Como se ha planteado en los capítulos anteriores hay sólida evidencia de que el comercio actualmente juega un rol fundamental para la economía de Taiwán, y que esto se ha ido incrementando en las últimas décadas hasta ser el elemento vital para la economía y la propia existencia del gobierno isleño (Hsieh, 2005, 2011; Huang, 2009; Bush, 2013; Lindemann, 2014; Magcamit y Tan, 2015). Con una matriz productiva enfocada a la exportación de bienes y servicios, del comercio depende directamente el 73% del PIB (OMC, 2014). Es por ello que en el contexto de un comercio internacional cada vez más liberalizado el gobierno de Taipei ha establecido como una de sus

principales prioridades el construir estrategias para no quedarse al margen de estas transformaciones en la esfera internacional (Glaser, 2013; Lindemann, 2014; Magcamit y Tan, 2015).

Para contextualizar las medidas unilaterales que Taiwán ha realizado, se debe tener en consideración su desarrollo económico: al igual que los otros “tigres asiáticos”, se pasó de tener una economía centrada en la agricultura a una fuertemente industrializada, productora de manufacturas y centrada en la exportación (Rodrik, 1994b). Instaurado el gobierno en el exilio del Kuomintang en la década de 1950, se buscó una estrategia de desarrollo aprovechando la gran ayuda externa de Estados Unidos. Para eso en primer lugar se dio desarrollo a un período de Sustitución de Importaciones entre la década de 1960 y 1970 donde se buscó proteger a la industria naciente con altos aranceles. Esto permitió llevar a cabo un modelo de desarrollo en el cual el Estado jugó un rol fundamental para proteger las industrias nacientes, en su mayoría manufactureras y de uso intensivo de mano de obra barata (Chen y Hou, 1993; Rodrik, 1994b).

La estrategia de Taiwán resultó exitosa, logrando tasas de crecimiento de dos dígitos durante la década de 1960. La balanza comercial era cada vez más positiva y la capacidad de consumo de los isleños aumentó mientras las industrias se iban consolidando. En la segunda mitad de la década de 1970 la economía taiwanesa, con industrias más desarrolladas y capaces de competir internacionalmente, se pasó de la sustitución de importaciones a un modelo centrado en la exportación de sus manufacturas. Es por ello que desde mediados de 1970 se hicieron graduales rondas de rebaja arancelaria, permitiendo el ingreso de bienes que requerían los isleños con cada vez mayor capacidad de consumo (Chen y Hou, 1993; Rodrik, 1994b).

Hasta ese período las medidas unilaterales estaban centradas en aspectos netamente técnicos y comerciales, pero la fuerte pérdida de reconocimiento diplomático que sufrió Taiwán en la década de 1970 hizo reconsiderar estas medidas hacia un uso que tuviera mayores efectos políticos, utilizando el comercio como un mecanismo de prevalencia y validación ante la comunidad internacional (Rodrik, 1994b; Huang, 2009; Magcamit y

Tan, 2015). Las barreras arancelarias y no-arancelarias se fueron relajando para estimular el ingreso de inversión extranjera, haciendo que la presencia de múltiples intereses extranjeros en Taiwán (principalmente estadounidenses) fuese una garantía de preservación de su autonomía a pesar de estar cada vez más aislado en lo formal (Bush, 2005; 2013; Huang, 2009; Zhang, 2012; Executive Yuan, 2014; Magcamit y Tan, 2015).

Otro hecho que hizo repensar a Taiwán su estrategia de política comercial a partir de la década de 1980 fue el hecho de que Deng Xiaoping promovió en su mandato un nuevo modelo económico centrado en la exportación de manufacturas de uso intensivo de mano de obra barata, por lo que la isla debía cambiar de estrategia unilateral para seguir desarrollándose. Es por ello que se hizo un plan de acción que derivó en una nueva fase de desarrollo, centrada en el fomento de la industria de alta tecnología. En paralelo a las industrias manufactureras fueron apareciendo gradualmente industrias de componentes de alta tecnología que contaban con un alto valor agregado y que eran exportadas principalmente a Estados Unidos y Japón (Chen y Hou, 1993; Rodrik, 1994b).

Este modelo también supuso un mayor intercambio de bienes, lo que provocó unas agresivas rondas de rebaja arancelaria durante la década. Para estimular la economía taiwanesa se debían tomar acciones unilaterales para que la isla fuese un destino atractivo para inversores, atrayendo nuevas oportunidades de negocios que fomentaran el crecimiento económico. Esto se acordó con una doble finalidad: por un lado, con estas medidas se buscaría un estímulo económico a corto plazo, y además se buscaría reunir las condiciones necesarias para convertir a Taiwán en un candidato idóneo a participar en acuerdos internacionales como el GATT, ahora OMC (Hsieh, 2005; Huang, 2009), que era percibido como la gran opción para mejorar la eficiencia de la economía y los ingresos de la población (Chen y Hou, 1993; Rodrik, 1994b, Lindemann, 2014).

A fines de la década de 1980 los aranceles ya estaban lo suficientemente bajos, y se buscaron otras alternativas para seguir estimulando la economía. Por ello desde este período se empezaron a tomar decisiones en torno a reducir el rol del Estado en la

economía, privatizando la banca y empresas estratégicas, y estimulando a que inversores extranjeros tomaran el control de ellas, aumentando de esta forma la inversión extranjera directa (Chin, 2013; Magcamit y Tan, 2015). También se abolieron las restricciones cuantitativas al comercio, se depreció el dólar taiwanés para favorecer al sector exportador, se cambió el régimen de tipo de cambio y se tomaron las primeras iniciativas para liberalizar el sector financiero (Chou et al., 1997; Chin, 2013). Además de lo anterior, se relajaron notablemente las prohibiciones y barreras a las importaciones, y además se aseguraron procedimientos para el trámite de licencias de importación. Lo interesante de esto es que estas medidas se fueron adaptando en base a los estándares OMC acordados en la Ronda Uruguay, aun cuando Taiwán no participaba de las negociaciones por no ser miembro (Magcamit y Tan, 2015). Con esto buscaba mostrar una señal de esa doble faz de su decisión de liberalizar, estimulando la economía y además alineándose con organizaciones internacionales como la OMC para lograr visibilidad y una eventual incorporación (Charnovitz, 2006; Chang y Goldstein, 2007; Yang, 2007; Huang, 2009). Esto provocó que ya en el año 2000 el arancel nominal promedio (average nominal tariff) fuera de 6,0%, lo que lo ponía en la vanguardia de la liberalización comercial ya en esa época, antes de incorporarse a la OMC (Chang and Goldstein, 2007; Yang, 2007; Huang, 2009; Glaser, 2013).

En cuanto se logró la incorporación de Taiwán en la OMC (oficialmente como Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penhu, Kinmen y Matsu, y de nombre simplificado Taipei Chino) a inicios de 2002, las medidas unilaterales para liberalizar la economía isleña se implementaron muy en consonancia con las indicaciones OMC realizadas en las rondas de negociaciones y también con los comentarios y sugerencias de otros miembros en instancias como los Exámenes de Políticas Comerciales (EPC) realizados en 2006, 2010 y 2014 (Hsieh, 2005; Charnovitz, 2006; Yang, 2007; Huang, 2009; Glaser, 2013; Lindemann, 2014; Magcamit y Tan, 2015). Las medidas unilaterales de liberalización de Taiwán se centraron a partir de la década de 2000 al sector servicios, que los años anteriores empezó a tener un explosivo crecimiento (Chin, 2013). Esto se hizo en consonancia con el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la

OMC, que contribuyeron al aumento de la competitividad y de esa forma mejorar las perspectivas de comercio y desarrollo (OMC, 2006).

Otra medida importante que fue impulsada por el gobierno de Taipei en la década pasada fue una reforma profunda al sistema fiscal: a través de un Comité dedicado especialmente al tema se ha buscado Reformar el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el patrimonio y las donaciones y el impuesto de consumo, racionalizando los procedimientos tributarios y mejorando la protección a los contribuyentes, trabajo realizado en un año (OMC, 2010; Chin, 2013). También se empezó a promover la innovación industrial, considerando que el subsector manufacturero que más aporta al PIB es el de artículos tecnológicos de alto valor agregado, que requieren constante evolución e ingentes cantidades de investigación y desarrollo (Executive Yuan, 2014). También ha sido prioritario mejorar la protección a los derechos de propiedad intelectual con un férreo marco legal revisado permanentemente y que continuamente se ha ido adaptando a los estándares establecidos en el Acuerdo ADPIC de la OMC, lo que han puesto a la isla en la vanguardia con respecto a protección de derechos de autor, marcas de fábrica o de comercio, patentes y secretos comerciales (OMC, 2010; 2014), hecho valorado por importantes inversionistas extranjeros que confían sus secretos a empresas taiwanesas que logran con éxito satisfacer las expectativas (Mishkin y Pilling, 2013).

Con la desaceleración de fines de la década de 2000 ocurrida a nivel mundial, el gobierno de Taiwán propuso políticas de reactivación económica en las cuales se buscó mantener el crecimiento del comercio, promoviéndolo más allá de las fronteras que pudiera imponer el aislamiento internacional. Estas medidas involucraron el fomento de la inversión privada, asistencia para el acceso a mercados y para facilitar también acceso a recursos financieros (OMC, 2010). En este período también ocurrió el acercamiento con China continental, la puesta en marcha de los “tres enlaces” y otras medidas que fueron facilitando el comercio a través del Estrecho. Se considera que las medidas liberalizadoras realizadas a nivel unilateral aprovecharon de gran forma este contexto: las facilidades que el gobierno taiwanés entregó a empresarios locales para expandir sus negocios al continente permitió mantener estables las cifras de crecimiento durante la

crisis mundial, permitiendo estabilidad económica y social que ayudó en gran forma a la reelección del presidente Ma Ying-jeou por el período 2012-2016 (Zhang, 2012; Bush, 2013).

A partir de la década de 2010 una medida importante realizada por Taiwán es el establecimiento de “Zonas Francas Experimentales”, grandes parques industriales ubicados en determinadas zonas de la isla de Taiwán que cuentan con beneficios arancelarios y tributarios preferenciales para estimular el establecimiento de negocios con proyección hacia el extranjero. Las primeras Zonas Francas Piloto se establecieron en 2013, y su exitosa implementación ha hecho que desde la OMC se aliente a Taiwán en la expansión de esta iniciativa a más sectores de la isla, y en un futuro a toda ella (OMC, 2014). En efecto, para Taiwán la iniciativa de las Zonas Francas ha servido para probar nuevas formas de fomentar el acceso a mercados extranjeros por parte de empresas locales, junto a favorecer la formación de clusters en áreas consideradas prioritarias por el gobierno taiwanés para estimular su desarrollo (ver Tabla 3). El caso de las Zonas Francas taiwanesas ha contribuido fuertemente a construir la industria por clusters más competitiva a nivel mundial (Porter, 2014), avanzando de forma importante en cuanto a innovación y utilización de capital humano avanzado que anterior a esto era más proclive a migrar fuera de la isla en busca de oportunidades (Chen et al., 2014).

**Tabla 3. Sectores prioritarios para la formación de clusters en Zonas Francas Experimentales.**

Área Prioritaria	Objetivos
Logística inteligente	Se busca la circulación más rápida y libre de las mercancías y mejorar el valor añadido de los productos mediante la prestación de servicios de logística de alta gama, gracias a una administración de aduanas de carácter innovador y a la tecnología de computación de nube.
Servicios de salud internacionales	Con el propósito de facilitar a los pacientes extranjeros exámenes médicos, servicios de medicina estética, y tratamiento de enfermedades graves, promoviendo al mismo

	tiempo el establecimiento de alianzas con otras industrias, como el turismo.
Valor añadido agrícola	Desarrollar el sector agropecuario utilizando la tecnología agrícola, la innovación para obtener productos con mayor valor añadido, la ampliación de toda la cadena de valor y la comercialización de la marca MIT ("Made in Taiwan").
Servicios financieros	De modo que las instituciones financieras puedan beneficiarse de las reformas de los reglamentos financieros. Se espera que los cambios previstos abran la puerta a productos y servicios financieros que contribuyan al desarrollo de los servicios de gestión de la riqueza y de los activos en el marco de un sistema basado en las calificaciones y en la gestión diferenciada.
Innovación en la educación	Promover la cooperación entre las universidades locales y prestigiosas universidades extranjeras para el establecimiento de sedes o departamentos universitarios, colegios universitarios autónomos, programas para obtención de títulos universitarios y cursos profesionales (OMC, 2014).

Fuente: Elaboración propia, basada en información entregada por el gobierno taiwanés en el contexto del Examen de Políticas Comerciales realizado por la Organización Mundial de Comercio, Septiembre de 2014.

La segunda etapa del proyecto relativo a las Zonas Francas Experimentales incluye iniciativas de desregulación y de reforma reglamentaria que promoverán una mayor libertad de circulación de las personas, los bienes y el capital. Estas medidas crearán un entorno empresarial y condiciones de funcionamiento más liberalizados (OMC, 2014). Las medidas de desregulación de las Zonas Francas han incluido en su etapa inicial la reducción de las limitaciones al empleo de profesionales extranjeros y mayor flexibilidad en los reglamentos aplicables a las estancias temporales (OMC, 2014). Como resultado, estas Zonas Francas han ofrecido una de las más competitivas sistemas de impuestos en Asia, con un arancel promedio de sólo 4,23% sobre bienes industriales y un impuesto a los ingresos de negocios de sólo 17% (OMC, 2014). Se espera,

asimismo, que el proyecto creará condiciones cuya expansión a lo largo de la isla facilitarían los preparativos del Gobierno para participar en iniciativas de integración económica regional como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Económico Comprehensivo Regional (RCEP) (OMC, 2014).

Otras iniciativas unilaterales recientes incluyen: una nueva reducción de limitaciones a la inversión extranjera; más medidas de facilitación del comercio (puesta en marcha de un sistema de ventanilla única para acelerar el despacho de aduana); cambiar el régimen de inversión extranjera: Taiwán introdujo varias importantes reformas respecto de la liberalización de su régimen de inversión. La Lista negativa para las inversiones por nacionales extranjeros se modificó en 2010, 2012 y 2013. Con estas modificaciones se suprimieron muchas de las limitaciones o restricciones que se imponían anteriormente a los inversores extranjeros (OMC, 2014).

Además, para facilitar el proceso de aprobación de la inversión extranjera directa, en 2012 se presentaron proyectos de enmienda de la Ley de inversiones de los nacionales extranjeros, que están actualmente en proceso de examen legislativo. Una vez que se aprueben esas enmiendas, la mayoría de los inversores extranjeros solo tendrán que notificar a la Comisión de la Inversión tras efectuar la inversión, en lugar de tener que rellenar una solicitud para obtener aprobación por adelantado (OMC, 2014). Sin embargo, en ciertas circunstancias excepcionales sigue siendo necesario obtener la aprobación oficial antes de efectuar la inversión. Se prevé que alrededor del 80% de los proyectos de IED se beneficiarán de esta nueva política (OMC, 2014). Aunque la entrada de inversión extranjera permanece en niveles bajos según los criterios regionales, se han hecho esfuerzos para reducir progresivamente las limitaciones impuestas a los inversores extranjeros a través de una lista negativa para inversiones que realicen, junto con mejorar la transparencia y la previsibilidad. (OMC, 2014).

Si bien estas medidas liberalizan amplios sectores de la economía taiwanesa, el sector agropecuario aún presenta numerosas protecciones. En OMC se ha declarado que la agricultura aún sigue recibiendo mucha asistencia pública según los parámetros de la

organización, incluyéndose ayuda interna y protección en frontera, casi sin variaciones en el arancel (OMC, 2014). De esta forma, la brecha entre el arancel aplicado a productos agrícolas versus el aplicado a productos no agrícolas es cada vez más alta. Esto es sensible para la negociación de acuerdos de alto estándar como el TPP o el RCEP, que buscan liberalizar coordinadamente distintos sectores del comercio, y en el aspecto bilateral los obstáculos fijados unilateralmente por Taiwán (bajo la forma de estrictas medidas fitosanitarias, principalmente) ha impedido avances en torno a la firma de algún Acuerdo de Cooperación Económica con los EE.UU. (Meltzer, 2014; Lin, 2015; Magcamit y Tan, 2015).

Para buscar un ingreso al TPP se ha centrado en asuntos agropecuarios (Meltzer, 2014). En el Examen de Políticas Comerciales OMC se destacan subvenciones a los combustibles para la agricultura y la pesca, pues se consideraba que constituyen una fuente de distorsión de la producción primaria (OMC, 2014). También se observó que los contingentes arancelarios aplicados a algunos productos agrícolas se sub-utilizan de forma sistemática, lo que favorece a productos nacionales, pasando a llevar el principio de trato nacional (OMC, 2014).

A pesar de las protecciones al sector agrícola, en general la economía taiwanesa ha logrado un alto grado de liberalización, acorde a los estándares OMC y a las actuales negociaciones de acuerdos regionales de alto estándar. Un informe de la Cámara de Comercio europea, Taiwán progresa de forma sostenida en la liberalización de su economía (Okano-Heijmans, Wit y van der Putten, 2015). En este sentido, Taiwán ha sido consistente en las últimas tres décadas en cuanto a mantener una economía abierta y dinámica, manteniéndose vigente a través de la adopción de medidas y estándares establecidos por instituciones a las que ni siquiera pertenece dado su estatus político, pero que observa atentamente para estar a la vanguardia y con ello mantenerse preparada para una eventual incorporación futura.

## **2) Nivel Preferencial Bilateral**

Aunque Taiwán se ha mostrado muy activo a nivel de liberalización unilateral para

incrementar el comercio, sus avances a nivel de acuerdos bilaterales aún no tienen un impacto importante sobre su volumen de comercio internacional. Por el momento sólo el 9,69% de los productos exportados por Taiwan se hallan cubiertos por TLCs o pactos similares, en comparación con el 36% de Corea del Sur o el 70% de Singapur, principales competidores de Taipei en el mercado global (National Development Council, 2014; Magcamit y Tan, 2015).

Sin embargo, los avances obtenidos a partir de la década de 2010 han sido considerables en esta materia, en gran medida gracias al acercamiento con China ocurrido desde 2008 y también por la alta prioridad que las autoridades taiwanesas han puesto a la firma de acuerdos de esta índole (Glaser, 2013; Bureau of Foreign Trade, 2014; Magcamit y Tan, 2015), asumiendo que de no hacerlo se perderán muchas oportunidades comerciales y además se perderá fuertemente competitividad contra países que exportan productos en las mismas áreas que Taiwán y que podrían hacerlo en condiciones más favorables gracias a la liberalización y las redes que proveen estos acuerdos preferenciales (Magcamit y Tan, 2015).

En esta sección se repasarán los principales movimientos en torno a la firma y negociación de acuerdos de comercio preferencial de carácter bilateral entre Taiwán y otros países; con China como apartado debido a la importancia que tiene para comprender la firma de acuerdos firmados posteriormente con otros socios comerciales.

### **2.1) Con China: el ECFA**

Así como se mencionó anteriormente, las relaciones a través del Estrecho de Taiwán tuvieron un giro histórico a partir de 2008 con el mandato de Ma Ying-jeou. Las relaciones comerciales con el continente, muy intensas pero hechas en un entorno informal y con un débil marco regulatorio, se dinamizaron aún más gracias a la implementación de los "tres enlaces", medida concretada el año 2008 para regular y establecer canales formales de tránsito de personas, bienes y de comunicaciones (Zhang, 2012; Glaser, 2013; Lindemann, 2014).

Sin embargo se hacía necesario formalizar aún más aspectos del comercio, al

intercambio de bienes y servicios bajo un marco que regulara y agilizara el comercio entre dos socios importantes entre sí, dentro del contexto de la tendencia global de firma de acuerdos de libre comercio. Desde Taiwán, el presidente Ma Ying-jeou personalmente declaró la urgente necesidad de negociar un acuerdo que incrementara las relaciones comerciales a través del Estrecho y eliminara los múltiples obstáculos que dificultaban el desarrollo de todo el potencial de desarrollo existente en el comercio con China continental (Fan, 2014). Este contexto de búsqueda de formalización para incrementar la relación comercial es el que explica la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Económica (ECFA según sus siglas en inglés) en la ciudad china de Chongqing el 29 de Junio de 2010.

El texto del Acuerdo, negociado entre 2008 y 2010, incluye mandatos para la celebración de negociaciones relativas a acuerdos complementarios sobre comercio de mercancías, de comercio de servicios, protección y promoción de la inversión y solución de diferencias. A junio de 2013 se habían concertado dos de esos cuatro acuerdos complementarios; el Pacto de protección y promoción de la inversión a través del Estrecho se firmó el 9 de agosto de 2012, y entró en vigor en febrero de 2013, y el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, firmado en junio de 2013, está en proceso de aprobación legislativa, actualmente estancado por los problemas sociales ocurridos en Taiwán el año 2014 (McLean-Dreyfus, 2015; Rowen, 2015).

Para comprender la importancia que el ECFA tiene para la política comercial de Taiwán se examinarán en primer lugar los contenidos del acuerdo en sus distintos aspectos, que abarcan un amplio rango de temáticas con la finalidad de ofrecer un marco regulatorio global de las relaciones comerciales a través del Estrecho.

### **2.1.1) Contenido**

El Acuerdo Marco de Cooperación Económica (ECFA) original comprende 5 capítulos y 16 artículos. El texto original consta de 2900 caracteres ideogramas en idioma chino. Incluye un Preámbulo, un primer capítulo de Principios Generales, un capítulo 2 de Comercio e Inversión, un capítulo 3 de Cooperación Económica, un

capítulo 4 de Cosecha Temprana, un capítulo 5 de Otras Disposiciones y cinco anexos (Zhang, 2012; Fang, 2014). Con esto se cubren las principales actividades económicas a través del Estrecho de Taiwán, buscando complementar y perfeccionar el mecanismo informal existente para fortalecer la cooperación futura a través de la disminución de riesgos y disputas. Este objetivo se pretende lograr en base a los puntos que se mencionarán a continuación.

### **2.1.2) Apertura de Mercados para el comercio de bienes y servicios.**

Las condiciones del comercio de bienes principalmente incluye el "Programa de Cosecha Temprana" (*Early Harvest*) el cual enumera los commodities y los procesos de reducción de aranceles en una fase inicial, y el acceso a mercados entre China y Taiwán. De acuerdo a las condiciones de comercio en servicios, China y Taiwán acuerdan negociar en torno a esta materia identificando en primer lugar qué áreas quedarán fuera de este acuerdo (por motivos de seguridad), afectando entonces a una cantidad limitada de sectores al menos en un primer momento (Zhang, 2012; Fang, 2014).

### **2.1.3) El Programa de Cosecha Temprana**

Dentro del primer punto, el Programa de Cosecha Temprana (*Early Harvest Program*) es el primer paquete de medidas implementado para lograr la apertura de Mercados para el comercio de bienes y servicios en el corto plazo. Además de esto, también busca reducir los aranceles sobre un conjunto determinado de bienes, abrir mercados para ciertos servicios e industrias y todo esto a ambos lados del estrecho. El objetivo del programa de Cosecha Temprana es lograr los objetivos planteados por el ECFA pero al corto plazo, eliminando obstáculos al comercio considerados como "urgentes" a ambos lados del estrecho y también como un programa piloto de implementación de medidas que no requiriera una negociación que pudiera demorar por temas burocráticos y/o sociales (Fang, 2014). La idea de este Programa entonces es lograr una reducción arancelaria en áreas consideradas como prioritarias sin esperar a que concluyan las negociaciones en comercio de bienes (Tian, 2010, en Zhang, 2012).

El programa comprende 539 bienes taiwaneses que verán facilitada su entrada a

China continental gracias a una baja arancelaria, lo que cubre el 16% de las exportaciones isleñas al continente, lo que se estima cercano a 13,83 billones de US\$ (Fang, 2014). Por parte de China continental, se verán rebajados en sus aranceles 267 productos para que ingresen al mercado taiwanés, lo que hace el 11% de las exportaciones del continente a la isla, lo que implica 3 billones de US\$ (Fang, 2014).

La inclusión de los bienes de cada lado fue negociada y dialogada, consensuando que se privilegiarían bienes de sectores del comercio que ya estén consolidadas hace años. Para Taiwán los bienes que entrarán al continente con baja arancelaria serán principalmente del sector petroquímico, maquinaria, textil y autopartes, junto con otras industrias y además 18 artículos de agricultura y pesca. Los 267 bienes del continente que entrarán con arancel rebajado a la isla corresponden también a los sectores de petroquímicos, industria mecánica, textil y otros (Zhang, 2012; Hu, 2013; Fan, 2014; Fang, 2014).

Junto con las listas elaboradas por cada bando también se encuentra el compromiso de seguir un acercamiento en tres pasos para lograr arancel cero en los productos listados en el Programa de Cosecha Temprana luego de dos años de implementación del programa (Hu, 2010), lo que se ha cumplido casi en su totalidad (Zhang, 2012; Fang, 2014).

Con respecto al comercio de servicios, desde China continental se podrán instalar 11 tipos de industrias de servicios en Taiwán: contabilidad, computación y servicios relacionados, investigación y desarrollo, conferencias, diseño profesional, cinematográfica, salud, mantenimiento de aeronáutica civil, bancos y empresas de seguros entre otros. Esto último es lo más sensible, por lo que China planteó seis medidas compensatorias específicas para facilitar a las empresas taiwanesas instalarse en el continente usando RMB (moneda del continente). Por su parte Taiwán podrá abrir nueve industrias de servicios: investigación y desarrollo, conferencias, exhibiciones, diseño de productos especiales, industria cinematográfica, mercado de valores, deportes y otras entretenimientos, servicios aeronáuticos y servicios bancarios (Wang, 2010).

El Programa de Cosecha Temprana fue puesto en marcha el año 2010, teniendo como consecuencia el aumento de las exportaciones a ambos lados del estrecho para el año siguiente. Las exportaciones taiwanesas al continente crecieron en un 9,1% (Bureau of Foreign Trade, 2015). Sin embargo, la inestabilidad política producto de la reñida re-elección del presidente Ma Ying-jeou se consideró como el principal factor que hizo reducir la tasa de exportaciones a un porcentaje negativo de 3,9% en 2012 (Zhang, 2012). Ya reducida la tensión y dada la re-elección de Ma, las exportaciones crecieron a un 1,3% en 2013. Sobre los productos directamente vinculados al Programa de Cosecha Temprana su exportación al continente aumentó un 18% en 2011, luego a una tasa menor de 3,3% en 2012 y luego aumentando en un 11% en 2013 (Fan, 2014).

Hay cuatro industrias taiwanesas que se han beneficiado especialmente del Programa de Cosecha Temprana: las petroquímicas, las productoras de acero, las productoras de componentes electrónicos y las industrias de artículos ópticos (Fang, 2014). También han tenido grandes beneficios las industrias agropecuarias y textiles, aunque éstas representan menos del 3% de los productos listados en el Programa. Un ejemplo de los grandes beneficios del Programa de Cosecha Temprana es la industria taiwanesa petroquímica que genera DEHP, un químico clave para la producción de plásticos PVC: de tener en 2010 un 43,4% de la cuota de mercado, en 2013 tiene un 73,8%, ganando 132 millones de US\$ (Bureau of Foreign Trade, 2015). El competidor de Taiwán en esta área, Corea del Sur, bajó su participación de 42,6% en 2010 a 22,9% en 2013 (Fang, 2014).

La industria agropecuaria aunque tiene pocos productos listados (en relación a otros sectores) también tuvo una gran evolución: en 2013 convirtió a China continental como el principal destino de sus exportaciones (Bureau of Foreign Trade, 2015). Luego de tener un déficit de 190 millones de US\$ en 2009 ahora pasó a tener beneficios por 20 millones de US\$ en 2013. En este sector, el cultivo de peces y su posterior procesamiento acapara cerca del 70% del total de exportaciones (Bureau of Foreign Trade, 2015).

En el sector servicios el Programa de Cosecha Temprana es un primer paso para que empresas taiwanesas puedan instalarse en el continente con beneficios que se harán aún mayores cuando se ponga en marcha el Acuerdo de Servicios del ECFA. El beneficio del Programa de Cosecha Temprana es que pueden acceder al vasto mercado continental (y a su creciente clase media) con anticipación a competidores de otros países con capacidad de ofrecer servicios similares. Esto ha permitido que once bancos isleños puedan estar en el territorio de la China popular, y lo mismo para 13 empresas de servicios financieros y 10 compañías de seguros, cuya IED asciende a más de 2 billones de US\$ (Fang, 2014; Bureau of Foreign Trade, 2015).

Por el lado de China, el Programa de Cosecha Temprana ha hecho que la cuota de mercado de las exportaciones hacia Taiwán haya aumentado de 24% en 2010 a 30% en 2014 (Fang, 2014). A pesar de que la lista de bienes fue dialogada para evitar competencia y depredación entre bienes similares, han ocurrido casos como el de la industria de acero inoxidable donde la más pequeña industria taiwanesa se ha visto desfavorecida con la llegada de aceros del continente con precios más bajos. Estos desequilibrios se irían corrigiendo con la firma y ratificación de los siguientes capítulos del Acuerdo, ya que el Programa de Cosecha Temprana sólo involucra el 6% de los bienes a los que el ECFA desea brindar un trato preferencial (Zhang, 2012).

#### **2.1.4) Acuerdo de Protección de Inversiones (CSIPA)**

Luego del Programa de Cosecha Tardía se harían negociaciones sobre otros aspectos para reforzar la incorporación de más bienes y servicios al Acuerdo Marco, con la finalidad de hacerlo ampliamente abarcativo de prácticamente la totalidad de intercambios comerciales a través del Estrecho (Zhang, 2012). Estos aspectos comprenden la protección de la inversión, el comercio de servicios, el comercio de mercancías y la solución de controversias. Desde el Programa de Cosecha Tardía, más de 20 acuerdos a través del Estrecho (*cross-strait agreements*) han sido firmados o implementados (Fang, 2014).

Entre ellos, el Acuerdo de Protección de Inversiones (CSIPA) entró en vigor en

Febrero de 2013, como una necesidad de institucionalizar un mecanismo de protección de las inversiones para construir confianzas en los inversores (Fan, 2014). El CSIPA involucra distintos mecanismos de solución de controversias, tanto de acuerdos oficiales o arbitrajes privados, para solucionar controversias relativas específicamente a inversiones. También existe un mecanismo de notificación que asegura a los individuos que invierten que sus familias serán notificadas en caso de una eventual detención fuera de su territorio nacional. Este marco inédito de protección de personas llama la atención, debido a que se reconocen ciertos derechos a individuos de Estados que no se reconocen mutuamente; hasta 2014 se ha utilizado este mecanismo 131 veces, que han sido principalmente procesos de arbitraje y resolución de controversias entre inversores y Estados, y también con respecto a la protección del capital, la propiedad y la vida de los individuos y sus familias que se instalan en el otro lado del Estrecho para realizar actividades económicas (Fang, 2014).

#### **2.1.5 Acuerdo de Comercio de Servicios a través del Estrecho (CSSTA)**

Este acuerdo fue firmado en Junio de 2013 como el capítulo del ECFA dedicado a liberalizar el comercio de servicios. De todos los otros capítulos éste ha sido el que más controversia ha generado en Taiwán, debido a sus alcances e implicaciones en sectores sensibles como comunicaciones, educación y otros con impacto en la vida pública isleña (Fan, 2014; Rowen, 2015; Magcamit y Tan, 2015). A pesar de ser firmado su ratificación por el Parlamento local (Legislative Yuan) se mantiene pendiente debido a las acciones del Movimiento Girasol en Marzo de 2014 y sus posteriores consecuencias a nivel de política taiwanesa (Rowen, 2015).

En el texto acordado por ambas partes del Estrecho el CSSTA apunta a formalizar prácticas de negocios ya existentes pero realizadas sin un marco regulatorio suficiente, con la finalidad de eliminar obstáculos innecesarios y levantar restricciones al comercio de servicios entre Taiwán y China continental. En el caso de Beijing, se abriría un total de 80 subsectores, mientras que Taipei haría lo mismo con 64. Se estima que, en un principio, el principal beneficiado de este acuerdo sería Taiwán, al tener considerables facilidades para entrar a un gran mercado, con una emergente clase media de cientos de

millones de personas que requiere de servicios de alta calidad (Fan, 2014). Se ha estimado que las industrias financiera y del retail, que juntas componen cerca del 25% del PIB taiwanés, serían los principales beneficiados. Una medida clave es la concesión del continente a que empresas de estas áreas puedan ser escogidas para liderar emprendimientos en provincias específicas del continente y participar de otras hasta en un 51% del total de acciones. Los bancos taiwaneses podrán operar con Renminbi (RMB) para su plataforma de servicios, además de poder abrir filiales (*sub-branches*) en provincias determinadas del continente, partiendo por Fujian (Fan, 2014).

Sin embargo, aspectos del CSSTA presentan amenazas de una competencia asimétrica: por un lado, el sector servicios de Taiwán representa el 70% de su PIB, y de ese sector la mayoría de las empresas son pequeñas y medianas en tamaño, mientras que por el lado de China continental su sistema económico se ha basado en el establecimiento de empresas de gran tamaño, controladas por el Estado y receptoras de mucho financiamiento por parte de éste. La formación de oligopolios en variados sectores contrasta con la alta competitividad entre Pymes que hay en Taiwán, lo que esta disparidad de escala amenazaría a mediano y largo plazo los beneficios iniciales que tendría Taiwán con la firma de este acuerdo, uno de los temas criticados por la sociedad civil en 2014 (Rowen, 2015; Magcamit y Tan, 2015). Otro tema criticado ha sido que los principales beneficiados con el ECFA serían las grandes empresas de la isla, poniendo en dificultades a las Pymes y los clústeres de servicios formados en la isla, que se verían considerablemente afectadas por la llegada de grandes empresas estatales del continente con gran financiamiento (Fang, 2014). Al verse afectadas las Pymes también entrará en crisis la población que trabaja en ellas, alrededor de 2,8 millones de personas poco calificadas y jóvenes con poca experiencia, que no tendrían medidas de asistencia al reajuste del comercio (*trade adjustment assistance*), períodos de gracia o de protección en caso de desempleo, ya que no estarían contempladas claramente en el CSSTA (Fan, 2014).

#### **2.1.6) Sumario**

Con todos sus desafíos y alcances, el ECFA ha sido proyectado como una

herramienta que servirá para incrementar el crecimiento del PIB de Taiwán en un 1,7% aproximadamente, aumentar el crecimiento de su tasa de exportaciones en 5% y también servirá para crear 263.000 nuevos trabajos (Fan, 2014). De acuerdo al Fondo Monetario Internacional, el crecimiento real del PIB taiwanés alcanzó 10,8% en 2010 debido a las altas expectativas generadas por el Acuerdo, pero que luego declinó a 4,2% en 2011, lo que es positivo considerando que la firma del ECFA fue en medio de una crisis económica mundial (OMC, 2010; 2014; Fan, 2014). También cabe mencionar que el ECFA ha traído beneficios más allá de la relación con China, ya que varios Estados vieron en la realización del ECFA un elemento que garantiza estabilidad en la región, haciendo de Taiwán un destino más atractivo para las inversiones (Fang, 2014).

Este Acuerdo también viene a confirmar un hecho que se venía asentando hace años, pero que ahora se formaliza: que China continental se ha vuelto el principal socio comercial en términos de comercio total y mercado de exportación, así como también se ha vuelto su segunda fuente de importaciones (Executive Yuan, 2014). El valor del comercio entre China continental y Taiwán en 2014 alcanzó los 198.310 millones de dólares, con una subida interanual del 0,6 por ciento, y creciendo más de tres veces desde el año 2000 (Mainland Affairs Council, 2015). El porcentaje de las exportaciones taiwanesas que tuvieron como destino al continente aumentó de 16,9% en 2000 a un 28,5% del total de exportaciones de la isla en 2013, y las importaciones que ésta hace desde el continente aumentaron de 4,5% en 2000 a 15,8% en 2013 de lo que Taiwán importa en total. De esta forma la balanza comercial es positiva para Taiwán, logrando un superávit de 39,2 billones de US\$ en 2013 (Mainland Affairs Council, 2015).

La inversión taiwanesa en el continente aumenta a 80% promedio anual durante la década de 2010, mientras que esto se hacía a un ritmo promedio de 50% anual en la década de 1990 (Fang, 2014). El año en que más se invirtió en el continente fue justamente el 2011, año en que el ECFA empezó a tener los primeros efectos, alcanzando 14,3 billones de US\$. En 2013 el flujo de IED bajó a 9,1 billones de US\$ (Mainland Affairs Council, 2015).

El sector que más recibe inversión taiwanesa en China continental es el de manufacturas, que acumula un valor de 107 billones de US\$ entre 1991 y 2013. Las industrias de partes y componentes electrónicos ha sido la que más flujo de inversión taiwanesa ha captado. Esto muestra indicios de un encadenamiento de distintas actividades productivas a través del Estrecho, en el cual los componentes industriales de origen taiwanés son exportados al continente, donde existe mano de obra mucho más barata que la manufactura en industrias que precisan de mucha fuerza de trabajo, para luego tener productos terminados y de alto valor agregado que se re-exportan a mercados de todo el mundo. La IED taiwanesa en el continente se elevó a 5,1 billones de US\$ el 2013, más de la mitad del total del IED total de ese año (9,1 billones) (Mainland Affairs Council, 2015).

En cuanto a servicios, el sector financiero taiwanés se ha beneficiado fuertemente con la necesidad de la emergente clase media de China continental de acceder al sistema financiero. En 2013 se volvió en el segundo recipiente de IED con un 20% del total, casi 2 billones de US\$, y además fue el sector donde se hicieron las inversiones más grandes, promediando los 95 millones de US\$ por caso (Fan, 2014; Mainland Affairs Council, 2015).

De todas estas cifras, cabe mencionar que existe un sesgo: muchas empresas taiwanesas siguen invirtiendo en China continental a través de Hong Kong o terceros Estados para evitar la burocracia de Beijing. Si se contaran estas inversiones se tendría una cifra aún más grande, aunque no tanto como hace algunos años gracias al marco regulatorio que provee el ECFA (Fang, 2014). Esto se suma a la realidad de 70.000 empresas taiwanesas con operaciones en el continente que reinvierten sus ganancias ahí mismo y no llevan nada de vuelta a la isla, y el más de un millón de empresarios de origen taiwanés y sus familias que viven en su mayoría en el sureste del continente y que contribuyen localmente a los flujos comerciales (Fan, 2014). Son indicios de una realidad en la cual la interdependencia entre China continental y Taiwán se ha acrecentado de una forma muy fuerte y en la cual el ECFA, si bien es una pieza clave para entender las relaciones comerciales bilaterales, es solo uno de otros procesos que

permiten entender la compleja y cada vez más intensa relación económica a través del estrecho de Taiwán (Bush, 2013; Glaser, 2013; Fan, 2014).

Estos factores económicos y sociales han conformado algunas de las razones por las cuales el gobierno de Ma Ying-jeou ha impulsado con fuerza la implementación del ECFA, pero también está el hecho de que en un proceso de proliferación de los Acuerdos de Libre Comercio Taiwán se estaba quedando cada vez más marginalizado y amenazado en su crecimiento debido a que otros países productores de bienes y servicios similares podían ingresarlos a otros mercados con menos aranceles y más facilidades, lo que implicaba problemas de competitividad. El ECFA viene a ser el primer Acuerdo de Libre Comercio que Taiwán hace con un Estado con el que no tiene relaciones diplomáticas, y por esto desde el gobierno se entiende el ECFA como una plataforma y un precedente para hacer Acuerdos de este mismo tipo con otros socios comerciales con los que la isla no tenga relaciones diplomáticas (Fan, 2014; Fang, 2014; Magcamit y Fan, 2015). El ECFA entonces es un compromiso bilateral de reducir o eliminar gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, impulsar el comercio de servicios y estimular las inversiones a través del Estrecho como un esfuerzo de asegurar estabilidad económica y política a través de una mayor interdependencia (Fang, 2014). Y es en esa misma búsqueda de estabilidad que China continental deja concesiones para que Taiwán tenga un mayor margen de maniobra, que aunque sigue limitado, permite de todas formas beneficios indirectos para las relaciones comerciales a través del Estrecho (Lin, 2015).

## **2.2) Otros Acuerdos Bilaterales concertados/firmados**

### **2.2.1) Acuerdos con Estados con los que Taiwán mantiene relaciones diplomáticas**

Como se ha mencionado anteriormente, Taiwán cuenta con el reconocimiento formal de un conjunto limitado de Estados: en la actualidad, éstos suman solo 22, de los cuales la mitad son países de América Central y el Caribe (Executive Yuan, 2014). Estos países, al ser pequeños en tamaño y poder económico, se ven muy beneficiados por la llegada de ayuda externa. Esta disposición ha sido el principal factor que ha permitido

que la relación bilateral con Taiwán siga existiendo hasta el día de hoy, lo que ha constituido una diplomacia de tipo “comercial” o “dolarizada” (Erikson y Chen, 2007; Rich, 2009; Tubilewicz, 2015; Shaohua, 2015) en la cual el gobierno de Taipei ofrece múltiples formas de ayuda, principalmente económica, a cambio de mantener su cuota de reconocimiento a nivel internacional.

En lo que corresponde a la relación comercial, la primera iniciativa de alta relevancia fue realizada en 1997, a través de un Acuerdo de Complementación Económica que Taiwán firmó con el conjunto de países del Sistema de Integración Centro Americana (SICA) (Guillén y Guzmán, 2013). En este acuerdo se busca reformular la cooperación económica, basada en mecanismos rudimentarios y de ayuda directa en divisas, para promover el intercambio comercial, las inversiones, la transferencia tecnológica y la apertura del sector financiero (Guillén y Guzmán, 2013).

Este acuerdo abrió la puerta a que Taiwán pudiera negociar bajo este marco legal acuerdos de libre comercio bilaterales con los países de la región. Hasta el momento, la isla ha logrado firmar tratados de libre comercio bilaterales con cinco Estados con los cuales tiene relaciones diplomáticas formales, a saber: Panamá, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras (Guillén y Guzmán, 2013; Glaser, 2013; OMC, 2014; Magcamit y Tan, 2015).

El primer país centroamericano que firmó un TLC con Taiwán fue Panamá, en agosto de 2003 (Guillén y Guzmán, 2013; OMC, 2014). Este tratado fue a su vez el primero que Taiwán firmó en su historia, y la ceremonia de firma tuvo una alta exposición mediática tanto en la isla como en Centroamérica. En ella se encontraban todos los líderes del bloque SICA, que apreciaron este TLC como el modelo a seguir para futuras negociaciones bilaterales (Guillén y Guzmán, 2013). Este tratado busca establecer un área de libre comercio en conformidad con los Acuerdos OMC, regulando procedimientos aduaneros, reglas de origen, salvaguardias, solución de controversias, medidas no arancelarias, inversiones, comercio de servicios, sector financiero y otros aspectos relativos al comercio (Guillén y Guzmán, 2013). En 2013, a 10 años de firmado

el tratado, la totalidad de 8580 bienes incluidos por Panamá y 8688 incluidos por Taiwán podían ser comerciados con arancel cero, y en general este tratado ha contribuido a que el comercio bilateral haya aumentado un 107% al año 2013 (OMC, 2014).

Siguiendo un modelo similar, Guatemala y Taiwán iniciaron negociaciones a mediados del año 2005, llegando a acuerdo en septiembre para que el TLC entre ambos países entrara en vigencia el 1 de Enero de 2006 (Guillén y Guzmán, 2013). Este acuerdo se hizo pensando en un apoyo mutuo para utilizar al socio comercial como plataforma de entrada a mercados más grandes: Taiwán buscó en Guatemala lograr un mejor acceso al mercado de Estados Unidos, y Guatemala busca en Taiwán una plataforma para exportar sus productos a otros lugares de Asia. Entre 2006 y 2014 se estima que el comercio ha aumentado en promedio un 12% anual, en gran medida gracias a este acuerdo (OMC, 2014).

Los países que siguieron en esta tendencia fueron El Salvador y Honduras, que negociaron de forma conjunta con Taiwán un TLC entre los años 2006 y 2007. Este acuerdo ha regulado aspectos de liberalización arancelaria y facilitación al comercio, junto con capítulos dedicados a medio ambiente, trabajo, medidas sanitarias y fitosanitarias, y otras (Guillén y Guzmán, 2013; OMC, 2014). El comercio bilateral con El Salvador y Honduras registró aumentos de 124,7% y 62,5%, respectivamente, entre 2007 y 2013 (OMC, 2014). El último país en firmar un TLC con Taiwán fue Nicaragua, que entró en vigor el 1 de enero de 2008. La estructura del acuerdo, de similares características a los suscritos con los otros países, ha permitido aumentar el comercio bilateral en 132,2% en el período 2008-2013 (OMC, 2014).

Estos acuerdos han tenido una gran relevancia política para Taiwán, pero el peso a nivel económico y comercial es más bien marginal. En 2014 el comercio con estas cinco economías centroamericanas representó en conjunto alrededor de un total de US\$800 millones en comercio con Taiwán, siendo solo el 0,14% del total del comercio (OMC, 2014; Bureau of Foreign Trade, 2015).

Si a esto se suman las importantes sumas de dinero que el gobierno destina a

donaciones directas al gobierno como “cooperación para el desarrollo”, que no son publicadas oficialmente pero que ascenderían a varios cientos de millones de dólares por año (Atkinson, 2014), se ha establecido que tras estas relaciones con países aliados hay más costos que beneficios económicamente hablando, utilizando de esta forma los instrumentos de política comercial para fines políticos, específicamente para asegurar su cuota de reconocimiento diplomático ante la comunidad internacional (Alexander, 2014; Tubilewicz, 2015; Shaohua, 2015).

### **2.2.2) Acuerdos con Estados sin relaciones diplomáticas**

Nueva Zelanda: Conocido oficialmente como el *Acuerdo entre Nueva Zelanda y el Territorio Aduanero Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu sobre Cooperación Económica* (ANZTEC, siglas en inglés), fue negociado y luego firmado bajo la figura de “Acuerdo de Cooperación Económica” y no como un Tratado de Libre Comercio formal, debido a que Taiwán y Nueva Zelanda no se reconocen mutuamente como Estados (OMC, 2014; Magcamit y Tan, 2015). Este es el primer acuerdo comercial que Taiwán firma con un miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Lin, 2015).

El Acuerdo de Cooperación Económica entre Nueva Zelanda y el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu se concertó y firmó el 10 de julio de 2013, entrando en vigor el 1º de diciembre de 2013. El Acuerdo incluye un total de 25 capítulos que abarcan, entre otros, el acceso a los mercados, la armonización de reglamentos, las actividades de cooperación, las disposiciones institucionales y la solución de diferencias. En virtud del Acuerdo, el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu se ha comprometido a eliminar los aranceles aplicados al 100% de los productos de origen neozelandés en el plazo de 12 años, mientras que Nueva Zelanda también eliminará los aranceles aplicados a todos los productos originarios de Taiwán (OMC, 2014).

Se prevé que el acuerdo implicaría un ahorro de más de 52 millones de US\$ a las mercancías del país oceánico de acuerdo a datos del comercio actual, por lo que con los

años este ahorro aumentará aún más con los años y el crecimiento del comercio bilateral (OMC, 2014). También implica la liberalización del comercio de servicios, donde los aspectos más importantes se refieren a servicios educativos y servicios de transporte aéreo. También se facilita el transporte de personas, se fomenta la inversión a través de mayor transparencia y protección de derechos de empresarios. También se elaboró un capítulo dedicado especialmente a la cooperación en materia indígena para aumentar los vínculos entre aborígenes neozelandeses y taiwaneses. Por último, se elabora también un mecanismo de solución de controversias especial para las relaciones bilaterales, para construir confianzas que mejoren las perspectivas de negocios para ambas entidades (Young, 2014).

Un primer balance del ANZTEC destaca que en su primer año de implementación las exportaciones de Taiwán a Nueva Zelanda crecieron un 14,97% representando un total de 533 millones de US\$, mientras que las exportaciones de Nueva Zelanda a Taiwán aumentaron un 24,57% en el mismo periodo, acumulando un total de 748 millones de US\$ (Young, 2014). El número de inversiones neozelandesas en Taiwán aumentó un 60%, y su crecimiento en valor fue de 754% (Young, 2014). En total, el comercio bilateral de Taiwán con Nueva Zelanda creció en 2014 un 7,16%, causa directa de la firma de este acuerdo, según se estima a nivel oficial (Young, 2014).

Sin embargo, estas cifras no implican un crecimiento grande a Taiwán. Desde un principio esto ya se tenía claro, con las proyecciones que se le daban al ANZTEC: El comercio con Nueva Zelanda representaba solo el 0,23% del comercio total de Taiwán (Bureau of Foreign Trade, 2015), y este acuerdo tenía planteado incrementar el PIB en 303 millones de US\$, aumentar el valor de las exportaciones en 1,18 billones de US\$ en 12 años y crear más de 6.000 empleos en ese período (Glaser, 2013). De este modo, este acuerdo revistió una importancia más política que económica, ya que el gobierno de Taipei ya tenía completado el primer paso para luego seguir firmando otros acuerdos de libre comercio bajo este formato (Glaser, 2013; Magcamit y Tan, 2015). En efecto, para el gobierno la importancia del ANZTEC no radica solo en los beneficios al comercio que el acuerdo daría por sí mismo, sino que también es importante en cuanto éste le

permite estar más cerca de unirse al TPP, considerando que Nueva Zelanda es uno de sus miembros y posee la capacidad de apoyar desde dentro la incorporación de Taiwán a este bloque comercial (Glaser, 2013; Lin, 2015; Magcamit y Tan, 2015).

Singapur: El "Acuerdo de Asociación Económica entre Singapur y el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu" (ASTEP) es el otro acuerdo comprensivo y de alto estándar que Taiwán ha logrado firmar con otro socio comercial que no lo reconoce oficialmente. La fórmula de negociación fue similar al acuerdo firmado con Nueva Zelanda, es decir, bajo la figura de un Acuerdo de Cooperación Económica que en la práctica abarca aspectos similares que un Tratado de Libre Comercio estándar (OMC, 2014; Young, 2014).

Singapur estaba muy interesada en lograr un acuerdo comercial con Taiwán, al ser su sexto socio comercial en importancia y el noveno destino de sus exportaciones (Young, 2014). Las negociaciones para lograr este acuerdo empezaron en mayo de 2011, terminándolas dos años después para luego firmar el acuerdo ASTEP el 7 de Noviembre de 2013. Este acuerdo es el primero que Taiwán firma con un miembro de ASEAN, puerta de entrada para lograr la firma de acuerdos comerciales con otros socios bajo parámetros similares: liberalizar y facilitar el comercio de bienes y servicios, junto con promover y proteger las inversiones entre los firmantes, además de incorporar medidas que promuevan aspectos como el comercio electrónico, protección de propiedad intelectual, regulación de la competencia y un mecanismo de solución de controversias (Glaser, 2013; Young, 2014).

En total, el ASTEP consta de 17 capítulos, que abarcan el comercio de mercancías, el comercio de servicios, la inversión, la solución de diferencias, el comercio electrónico, la contratación pública y el régimen aduanero, entre otros aspectos. Con respecto a la eliminación de los aranceles, el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu liberalizará el 99,48% de sus líneas arancelarias, y Singapur hará lo propio con el 100% de sus líneas arancelarias (Young, 2014; OMC, 2014).

A partir de la puesta en marcha del ASTEP el panorama de comercio bilateral

aumentó considerablemente. En seis meses (de Mayo a Noviembre de 2014) el comercio total entre Taiwán y Singapur fue de 27,63 billones de US\$, lo que es un 8,4% superior al mismo período del año anterior (Bureau of Foreign Trade, 2015). De ello, las exportaciones de Taiwán a Singapur crecieron un 9%, llegando a 15,79 billones de US\$ (ibid.). Las inversiones de Singapur en Taiwán alcanzaron 406 millones de US\$ entre mayo de 2014 y febrero de 2015, con un aumento de 188 millones del monto registrado en el mismo período del mismo año (Bureau of Foreign Trade, 2015). Las inversiones taiwanesas en Singapur ascendieron a 131 millones de US\$, 44 millones más que el monto registrado en el mismo período (Magcamit y Tan, 2014).

Estas estadísticas muestran que el ASTEP ha producido importantes beneficios y que posee un gran potencial para Taiwán, considerando el hecho de que el comercio bilateral con Singapur representó el 4,9% del total del comercio que realiza, convirtiéndole en su quinto socio comercial en 2014 (Bureau of Foreign Trade, 2015). Asimismo, el ASTEP demostró la determinación de Taiwán por impulsar la liberalización comercial conforme trata de ingresar a los bloques comerciales propuestos: el TPP y el RCEP; y así participar en la integración económica regional, según autoridades oficiales (Executive Yuan, 2014; Young, 2014).

### **2.3) Acuerdos aún no concretados / en negociación**

Desde la puesta en marcha del ECFA con China el 1 de Enero de 2011 se generó un ambiente propicio para que Estados que no reconocieran formalmente a Taiwán pudieran iniciar negociaciones en torno a la firma de Acuerdos de Cooperación Económica. La evolución de estas negociaciones varía de caso a caso (ver Tabla 4), pero por lo general siguen una estructura similar a los que ya han sido firmados con Nueva Zelanda y Singapur (Glaser, 2013).

**Tabla 4. Estado de avance de Acuerdos de Libre Comercio bilateral buscados por Taiwán.**

País / Estado Negociaciones	Estudios de factibilidad proceso	de en	Estudios de factibilidad completados	Acuerdo alcanzado
Filipinas	X			
Malasia			X (cancelado)	
Indonesia	X			
India			X	

Fuente: Glaser (2013), complementado con información de Taiwan 2014 Yearbook, Executive Yuan (2014).

A partir de la firma del ECFA, Taiwán ha estado explorando la posibilidad de hacer acuerdos con Malasia, Filipinas, Indonesia e India, que representan en comercio total con Taiwán el 2,93% (7° socio comercial), 1,95% (11°), 1,93% (12°), y 0,99% (19°) respectivamente (Glaser, 2013; Bureau of Foreign Trade, 2015).

Malasia: Luego de la firma del ECFA, el presidente taiwanés Ma Ying-jeou aseguró oficialmente que este acuerdo permitiría abrir la puerta a negociar otros acuerdos de libre comercio con socios comerciales del Asia-Pacífico (Hong, 2011; Zhang, 2012; Magcamit y Tan, 2015). Las negociaciones y firma de acuerdos con Singapur y Nueva Zelanda pudieron darse con estabilidad y sin obstrucciones de China continental, pero no fue el caso de las negociaciones con Malasia, que no pudieron llegar a buen puerto por la directa injerencia del embajador de Beijing en Malasia (Lin, 2015; Romberg, 2015).

A través de su embajador, el continente mostró su rechazo a la posibilidad de que Taiwán firme un Acuerdo de Libre Comercio con Malasia, lo que presionó a la cancelación de las negociaciones indefinidamente (Lin, 2015; Romberg, 2015). Hasta el momento existen dos explicaciones de este comportamiento: el primero, que a diferencia de Nueva Zelanda y Singapur, el gobierno de Beijing tiene una mayor capacidad de

influir en los asuntos internos de Malasia, por lo que utilizó sus influencias para que Taiwán no diera otro paso importante hacia la firma del TPP o el RCEP, bloques donde Malasia es miembro (Romberg, 2015). El otro es que esta medida de presión de Beijing se explica por el estancamiento de la implementación del ECFA con Taiwán luego de las revueltas sociales de Marzo de 2014, advirtiendo que la isla no irá más allá en su búsqueda de mayor integración regional si se estanca la integración a través del Estrecho (Lin, 2015; Romberg, 2015).

Los beneficios del acuerdo ya se habían planteado en un estudio de factibilidad (Glaser, 2013). Se planteaba que Malasia era un candidato idóneo por su estrategia de firma de acuerdos de libre comercio más allá de la ASEAN (Romberg, 2015). Sin embargo la presión de Beijing sobre Malasia no solo queda en la cancelación del acuerdo que estaba en negociaciones con Taiwán, sino que también apunta hacia el bloque del TPP, ya que para China el gobierno malayo es un aliado suficientemente fuerte como para impulsar un veto a Taiwán cuando llegue el momento de la postulación oficial de nuevos miembros (Romberg, 2015).

Filipinas: Los estudios de factibilidad para un acuerdo de libre comercio entre Taiwán y Filipinas se esperaban concluir en marzo de 2013 (Glaser, 2013), pero éstos se estancaron sin que esto signifique un cancelamiento; Filipinas ha declarado que aún desea firmar el acuerdo, destacando las oportunidades que tendría para el archipiélago (Watanabe e Irish, 2014). El estudio, llevado a cabo por el Instituto Filipino de Estudios para el Desarrollo (PIDS) ya casi habría terminado, pero desde el gobierno se desea seguir estudiando los alcances del acuerdo especialmente en cuanto a los inmigrantes filipinos trabajando en Taiwán, un total de 90.000 personas cuyas remesas suman cifras de 1 billón de US\$ mensuales (Watanabe e Irish, 2014).

Indonesia: Los estudios de factibilidad de un acuerdo de libre comercio entre Indonesia y Taiwán fueron concluidos a finales de 2012 y realizados de forma conjunta entre los *think tanks* CIER de Taiwán y el Instituto de Ciencias de Indonesia, pero el comienzo de las negociaciones ha avanzado lentamente (Glaser, 2013), principalmente

debido a la oposición interna que existe en Indonesia en torno a la firma de más acuerdos de libre comercio bilaterales (Almuttaqi, 2012). El estudio de factibilidad se dedicó a estudiar los impactos potenciales de un acuerdo de este tipo, y posibilidades de mayor cooperación para amainar estas posibles consecuencias (CIER, 2014). En Indonesia se ha insistido que un acuerdo con Taiwán es una relación ganar-ganar, y que no debe obstruirse por motivos políticos (Chen, 2014). En este sentido, Indonesia es una fuente importante de trabajadores en la isla (210.000 inmigrantes), además que Indonesia es un importante destino turístico de taiwaneses (216.500 turistas) (CIER, 2014).

India: Taiwán e India habían declarado su interés de negociar un acuerdo de libre comercio en 2009, pero recién cuatro años después se pudo completar un estudio de factibilidad conjunto, realizado por el CIER taiwanés y el Consejo Hindú de Investigación en Relaciones Económicas Internacionales (Glaser, 2013). Sin embargo, el principal obstáculo para la firma de un acuerdo de libre comercio con Taiwán ha sido el que India no haya firmado uno aún con China continental. Si India llegase a firmar un ALC con Taiwán primero, la presión de Beijing sería segura, lo que supondría dificultades que Nueva Delhi prefiere evitar en la compleja relación bilateral (Glaser, 2013; Bagchi, 2014).

#### **2.4) Otros avances**

El viceministro de economía Bill Cho declaró en Junio de 2014 que el gobierno taiwanés ha logrado los compromisos de Vietnam, Chile, Perú, Brunei y Australia para iniciar negociaciones futuras que apunten a la firma de nuevos Acuerdos de Cooperación Económica, lo que sigue la línea delineada por Taipei en cuanto a buscar acercamientos con las economías integrantes del TPP (Li, 2014; Romberg, 2015). Sin embargo, más allá de esta declaración de interés no se han publicado declaraciones oficiales que muestren el inicio o el desarrollo de las negociaciones bilaterales; solamente Australia ha declarado explícitamente su deseo de iniciar negociaciones en cuanto firme los acuerdos bilaterales que actualmente negocia con China, Corea del Sur y Japón. Dado que estos acuerdos ya se firmaron a Junio de 2015, Australia se encontraría en

condiciones de iniciar negociaciones formales hacia la firma de un Acuerdo de Cooperación Económica (Lin, 2015).

Japón: la relación bilateral con esta economía es muy importante para Taiwán, tanto porque Japón fue en 2014 su tercer socio comercial representando el 10,5% del comercio total (Bureau of Foreign Trade, 2015), como por el hecho de padecer vulnerabilidades similares ante el fuerte incremento del poder de China en la región Asia-Pacífico (Wilkins, 2012). Es por ello que, a pesar de existir voluntades mutuas, el estatus diplomático de Taiwán y el “Factor China” han sido elementos que han limitado notoriamente el margen de maniobra para cualquier iniciativa de alta relevancia tanto en lo comercial como en los demás aspectos de la relación bilateral (Wilkins, 2012). Es por ello que entre Taipei y Tokio solo se han podido negociar numerosos acuerdos de cooperación económica en temas limitados, como en Septiembre de 2011, cuando se firmó un acuerdo bilateral de inversión, que entró en vigor en Enero de 2012 y que comprende medidas de protección y compromisos en materia de liberalización de la inversión sobre la base de una lista negativa (OMC, 2014).

En Noviembre de 2012 se inició la elaboración de un acuerdo de reconocimiento mutuo relativo a la certificación de productos electrónicos y eléctricos, que entró en vigor en Julio de 2013 (OMC, 2014). Taiwán y Japón también firmaron un pacto de cooperación en el ámbito del comercio electrónico en Noviembre de 2013, que entró en vigor en Enero de 2014 (OMC, 2014). Sin embargo, Lee (2012) planteó que Japón ha evitado firmar un acuerdo de libre comercio con Taiwán a pesar de todas las facilidades y llamados que ha hecho Taipei por razones geopolíticas, “asumiendo que de hacerlo podría ofender a Beijing” (p. 110).

Estados Unidos: además de ser el principal aliado militar de Taiwán, Estados Unidos es el segundo socio comercial de la isla, representando el 10,6% de su comercio total en 2014 (Bureau of Foreign Trade, 2015). Históricamente el apoyo de Washington ha sido fundamental en la construcción de la economía taiwanesa, siendo este país el primero con el que Taipei realizó iniciativas bilaterales que favorecieran el libre

comercio (Bush, 2013). El más importante de ellos ha sido el Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones, o TIFA (Trade and Investment Framework Agreement), que entró en vigor en Septiembre de 1994 (Kan y Morrison, 2014; Chow, 2014; OMC, 2014). El TIFA es principalmente un mecanismo de consulta bilateral y de alto nivel, que además opera como plataforma para la resolución de disputas comerciales, promoción del comercio y cooperación en inversiones (OMC, 2014; USTR, 2015). El TIFA propone encuentros periódicos entre autoridades de alto nivel de ambas economías, donde se negocian nuevos acuerdos en torno a la coordinación de las políticas comerciales de ambos países y diversas iniciativas para el apoyo del comercio bilateral (OMC, 2014).

Los encuentros de 1995, 1997 y 1998 significaron grandes avances para que Taiwán lograra su inclusión a la OMC. Luego de otros encuentros en 2004, 2006 y 2007, éstos se interrumpieron debido a que Taiwán prohibió en 2006 la importación de carne de vacuno y cerdo con el químico ractopamina, un aditivo químico prohibido en Taiwán y otros 160 países que es utilizado para aumentar la masa muscular de animales destinados a consumo humano (Kan y Morrison, 2014; Lin, 2015; Morris y Lin-Chun, 2015). Luego del rechazo en la aduana taiwanesa de dos cargamentos de carne con ractopamina en 2007, Estados Unidos protestó y luego de infructuosas negociaciones en ese mismo año decidió no continuar participando en los encuentros bilaterales del TIFA, lo que significó un período de 6 años sin reuniones (Lin, 2015).

Desde 2008 el gobierno de Ma Ying-jeou ha intentado reiteradas veces levantar la prohibición a la importación de carne con ractopamina, pero se ha encontrado con fuerte oposición a nivel interno, tanto de la opinión pública como de los productores de carne locales (Kan y Morrison, 2014; Lin, 2015). En Julio de 2012 el gobierno pudo encontrar apoyo suficiente en el parlamento para suavizar el reglamento con respecto a la carne bovina, aunque la prohibición continuó con la carne porcina. A pesar de esto, esta acción fue apreciada por Washington, que dispuso a retomar los encuentros en Marzo de 2013 (Kan y Morrison, 2014). En este encuentro se avanzó en instrumentos de protección del secreto comercial, protección de inversiones en tecnologías de información, y también

Taiwán pudo aprovechar el espacio para plantear con mayor detalle sus compromisos de cara a una futura incorporación en el TPP (USTR, 2015). En el encuentro de Abril de 2014 se dieron grandes pasos para lograr un Acuerdo Bilateral de Inversiones, y Taiwán se comprometió a apoyar las iniciativas de Estados Unidos en la OMC (USTR, 2015).

El último encuentro, llevado a cabo en Octubre de 2015, reportó grandes avances en lo que respecta a protección de secretos comerciales, propiedad intelectual, patentes farmacéuticas y levantamiento de restricciones a bienes agropecuarios (USTR, 2015). Sin embargo, para Estados Unidos no se han logrado los avances que esperaba, lo que hace indirecta referencia a la prohibición taiwanesa de importar carne porcina con aditivos químicos (Morris y Lin-Chun, 2015). Mientras se logran avances en otras áreas, esta prohibición particular se ha convertido en el principal obstáculo que Taiwán tiene para lograr un tratado de libre comercio, y también plantea dificultades para conseguir el apoyo de Washington en torno a su incorporación al TPP (Lin, 2015). Es por ello que Taipei ha priorizado sus esfuerzos para intentar ganar el favor de la opinión pública y además el de buscar acuerdos con los productores locales de carne para mitigar las consecuencias negativas que tendría la entrada de la carne con aditivos estadounidenses al mercado isleño (Morris y Lin-Chun, 2015).

Unión Europea: de sumarse todo el comercio bilateral que Taiwán realiza con los países de este bloque, harían de éste el cuarto socio comercial de la isla en cuanto a comercio total realizado en el año 2014 (Bureau of Foreign Trade, 2015), y además para la Unión Europea la isla es el séptimo socio más importante en Asia, por lo que la estrategia de diplomacia comercial en Asia Oriental la considera una de sus prioridades en cuanto a mejorar el comercio existente (Okano-Heijmans, Wit y van der Putten, 2015). La firma de un acuerdo de libre comercio entre Taiwán y la Unión Europea es perfectamente posible en lo legal y además reportaría grandes beneficios a ambos signatarios (Dreyer et al., 2010), La firma del ECFA entre China y Taiwán ha sido percibida por la UE como un gran paso para asegurar una estabilidad que contribuya al aumento de los acuerdos comerciales con Taiwán, aunque el estatus político de la isla y el "Factor China" hacen que todo acuerdo se implemente solo posteriormente a que la

UE lo haya hecho primero con Beijing (Okano-Heijmans, Wit y van der Putten, 2015).

### **3) Nivel Preferencial Regional**

En este apartado se describirán los principales movimientos de Taiwán en relación a las diferentes instancias regionales que le conciernen debido a ubicarse en el Asia-Pacífico, ya sea si está participando, si pretende hacerlo o si no lo hace. Las cuatro instancias regionales donde se ve un involucramiento de Taiwán en mayor o menor medida son el foro APEC, la organización regional ASEAN y los acuerdos comerciales regionales TPP y RCEP.

#### **3.1) APEC**

El ingreso de APEC fue posible gracias a que no se requiere la condición de Estado para ser miembro pleno. Los miembros de este foro se reconocen como “economías” (Gutiérrez, 1997; Lindemann, 2014). De esta forma, Taiwán pudo entrar bajo la denominación “*Chinese Taipei*” (Taipei Chino) en 1991, junto con República Popular China, y también con Hong Kong, territorio propiedad soberana de RPC pero cuya economía goza de un alto grado de autonomía (Magcamit y Tan, 2015).

Para Taiwán esta fue la primera organización internacional de gran importancia a la que se incorpora luego de su alejamiento de las Naciones Unidas en 1971 (Yang, 1997). Es por ello que para Taiwán el ser miembro de APEC tiene un significado especial, ya que este foro ha sido el primer paso exitoso en la búsqueda de promover sus relaciones exteriores, incrementar su participación en la comunidad mundial, establecer canales de comunicación con socios comerciales clave y superar su aislamiento internacional (Yang, 1997).

APEC es un foro de alto nivel que aborda temas de política comercial de sus socios y un espacio para la cooperación técnica que tiene como característica ser una antesala para negociar multilateralmente acuerdos que vayan avanzando hacia una liberalización concertada de la región del Asia Pacífico. Este foro reúne economías de distintos perfiles y trayectorias (desarrollados, en vías de desarrollo, países menos adelantados), siempre y cuando busquen abrir sus economías y lograr una cooperación económica

regional (Yang, 1997; Gutiérrez, 2000; Chung, 2011; Lindemann, 2014). Sus 21 miembros pertenecen a Asia, Oceanía y América con el común geográfico de tener costas en el Océano Pacífico; representan alrededor del 40% de la población mundial, el 54% del PIB y el 44% del comercio mundial (Lindemann, 2014). Fue establecida en 1989 luego de las iniciativas del primer ministro australiano de ese entonces, Bob Hawke, luego de la exitosa primera ronda de negociación de la Ronda Uruguay del GATT que alentaba a coordinar esfuerzos en pos del libre comercio a nivel multilateral (Yang, 1997). A diferencia de otras organizaciones internacionales, APEC no opera como un tratado que estipula deberes y derechos a sus miembros, sino que es más bien un foro regional que se ha vuelto "de facto" una organización: los Estados logran voluntariamente los compromisos y éstos se logran por consenso, dando a los miembros igual peso en las negociaciones (Lindemann, 2014). La diplomacia llevada a cabo en las reuniones es cercana y personal, y las negociaciones se realizan muchas veces bajo la forma de discusiones informales (Chung, 2011).

En 1994 los miembros de ese entonces (entre ellos Taiwán) declararon en Bogor, Indonesia (lugar de la reunión anual), lo que se declaran los "tres pilares" de la APEC: Liberalización del comercio, de los servicios y las inversiones; Facilitación de los negocios; y Cooperación económica y técnica. (Yang, 1997; Chung 2011). Además de estos tres pilares, las competencias de esta organización "de facto" se han ampliado en los últimos años a temas muy diversos como salud y reacción conjunta ante pandemias, combate contra el terrorismo, iniciativas para enfrentar el cambio climático, reformas políticas estructurales y turismo (Lindemann, 2014).

Estos temas se dialogan en reuniones anuales donde asisten los "líderes" de las "economías" participantes. En general, se denomina líder al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno de la economía miembro, pero para Taiwán no es así debido a la presión ejercida por la República Popular China para compensar el hecho de tener que participar de igual a igual en una organización junto a quien considera una provincia rebelde de su territorio (Yang, 1997; Chung, 2011; Lindemann, 2014).

Es por eso que en 1991 se firmó un Memorándum de Entendimiento con el pleno de la APEC que regulara la participación de Taiwán, su nomenclatura y su modo de participación, ya que "sin perjuicio del derecho de los participantes APEC de designar sus representantes a las reuniones, Taipei Chino será representado en reuniones ministeriales por un representante especial de temas relacionados a APEC, mientras que su "presidente", su "ministro de relaciones exteriores" y/o su "viceministro" no asistirán a estos encuentros" (Lindemann, 2014). Aparte de esto, Beijing ha logrado evitar en negociaciones que la rotación de lugares de reunión incluya a Taiwán, para "asegurar el calmado desarrollo de las actividades APEC" (Lee, 2010, p. 270; en Lindemann, 2014). De esta forma, el mecanismo de participación de Taiwán en la APEC año tras año es el siguiente: como acto de reconocimiento como miembro pleno, el comité organizador de la cumbre anual APEC envía una invitación al presidente de Taiwán, la cual él diplomáticamente se descarta y en reemplazo propone a un enviado especial APEC cuya aceptación queda a discreción de la economía sede de la reunión, que extraoficialmente se ha acatado a lo que diga Beijing sobre esta materia (Lindemann, 2014). Entre 1993 y 2014, nueve enviados distintos han asistido a las cumbres anuales en representación del presidente taiwanés; el que más veces ha participado ha sido Vincent Siew, ex primer ministro que no ha podido participar cuando ha detentado un cargo oficial en el gobierno (Brown y Scott, 2015).

A cambio de esta limitación, Taiwán ha podido garantizar un funcionamiento en las cumbres como un miembro pleno, de igual a igual con los demás incluyendo a República Popular China (Lindemann, 2014). Esta relación horizontal también fue muy importante para establecer un "enlace extraoficial" con el continente: las actividades de APEC han permitido comunicación y negociaciones en temas a través del estrecho, junto con la posibilidad única de los enviados oficiales isleños de tener contacto con el líder del continente, situaciones que marcaron un precedente del acercamiento logrado a partir del gobierno del taiwanés Ma Ying-jeou (Lindemann, 2014).

A pesar de eso, la relación entre China continental y Taiwán no ha estado exenta de dificultades: la más importante la del año 2001, en la Cumbre APEC realizada en

Shanghai. Hubo dificultades cuando Taiwán escogió a un ex vicepresidente para asistir, lo que Beijing consideró una jugada muy política y decidió rechazar, por lo que en Taipei se decidió boicotear la cumbre y no enviar representante (Rhoads y Hung, 2001). La decisión fue meramente unilateral del presidente Chen Shui-bian, cuya postura política era más confrontacional hacia Beijing; a partir de ese boicot y las consecuencias negativas que reportó a nivel de imagen internacional se decidió "institucionalizar" los aspectos relativos a la nominación del representante APEC, delegando la responsabilidad de ésta al Consejo de Seguridad Nacional taiwanés, que ahora tendría un secretario dedicado a este tema, quien coordina las decisiones con distintos ministerios.

A partir de esto, no han ocurrido más casos de boicot hasta la fecha (Lindemann, 2014), aunque durante los gobiernos de Chen Shui-bian siguieron aconteciendo polémicas menores, con el mismo presidente como protagonista, bajo una aparente intención de buscar mayor visibilidad internacional para Taipei (Huang, 2005), y por el lado de Beijing han habido constantes intentos de dejar en segundo plano la presencia del representante taiwanés en las fotografías oficiales, las reuniones de mesa redonda, los actos oficiales y otras instancias, habiendo lobby con socios más cercanos cuando éstos albergan las cumbres (Lindemann, 2014).

Por el lado de China, la cantidad de movimientos sutiles hechos con la finalidad de invisibilizar la presencia de Taiwán en la APEC han sido numerosos en el tiempo: la estrategia de hacer lobby con los miembros organizadores de las cumbres ha sido la más frecuente para contrarrestar la intención taiwanesa de utilizar las cumbres APEC como plataforma para lograr mayor exposición internacional (Lindemann, 2014).

Esto con respecto al nivel político. Sin embargo, en lo que respecta al trabajo de negociaciones, en base a los tres pilares de APEC, la participación de Taiwán ha sido muy fructífera, pudiendo aprovechar los espacios que le han sido otorgados con su membresía. Asumiendo una actitud proactiva en todas las cumbres en que ha participado, Taiwán ha liderado numerosos encuentros y talleres, tomando posiciones de liderazgo y coordinación, entregando cooperación en áreas donde tiene trayectoria y

experticia, proponiendo nuevos temas y también, donando millones de dólares US\$ a los fondos basales APEC y también para apoyar proyectos variados (Lindemann, 2014).

En cuanto la incorporación de Taiwán a APEC se hizo efectiva en 1991, el gobierno fue implementando disciplinadamente las medidas que se acordaban en las reuniones para reducir aranceles y abrir su mercado para la inversión extranjera en sector servicios (Yang, 1997). Es por ello que, en coordinación con lo acordado en APEC, el gobierno taiwanés impulsó a nivel interno un "Plan para el Centro de Operaciones de la Región Asia-Pacífico" y también un "Plan de Desarrollo Global Logístico" con la finalidad de volverse más competitivo en la región Asia Pacífico a través de una serie de medidas liberalizadoras y de facilitamiento de acceso al mercado isleño. Junto a esto, también se promovieron estos planes pensando a Taiwán como una plataforma para que los inversores entraran a China continental posteriormente, principalmente con respecto a proyectos de innovación tecnológica (Chung, 2011).

Taiwán ha buscado aprovechar al máximo el potencial que APEC puede proveer a sus objetivos internos. Es por ello que ha participado de múltiples instancias desarrolladas en las reuniones. Dentro de APEC, Taiwán ha impulsado el Centro de Oportunidades Digitales APEC (ADOC, por sus siglas en inglés) para coordinar las cadenas productivas en el sector informático entre los miembros del foro (Lindemann, 2014). El ADOC fue propuesto por Taiwán en la cumbre de Bangkok en 2003, ofreciendo su plena cooperación a los miembros menos avanzados en tecnologías de la información para obtener mayores oportunidades de negocios e inversión en esa área para superar la brecha digital y avanzar en el desarrollo del comercio electrónico. En 2007 esta iniciativa se renovó como el ADOC 2.0, fruto de un trabajo de 69 Centros de Oportunidades Digitales establecidos en 10 economías miembro, que lograron la capacitación de 165 mil personas en tecnologías de la información (Lindemann, 2014).

También es miembro del Grupo de Aceleración del Comercio Electrónico APEC, liderando el subgrupo de "*Paperless Trading*". También ha liderado el Grupo de Trabajo en Pequeñas y Medianas Empresas, para aumentar la competitividad de las Pymes en un

modelo regional de libre comercio, junto con organizar otras iniciativas para ayudar a las economías miembro con grupos de expertos en energías verdes y renovables, desarrollo de tecnología en LED y óptica (Lindemann, 2014).

Taiwán también ha logrado levantar iniciativas conjuntas con China continental, especialmente después de la llegada del presidente Ma Ying-jeou en el año 2008. Una de estas iniciativas fue el Taller de Recuperación en Desastres Naturales APEC, la primera vez en la historia en que ambos lados del Estrecho realizan acciones conjuntas bajo el marco de una Organización Internacional (Gao, 2008; Lindemann, 2014). Luego de esto la disminución de la tensión en las relaciones a través del estrecho se siguió manifestando en el marco de la APEC, negociándose acuerdos en materias específicas como el comercio electrónico. Junto con ello, Beijing apoyó y colaboró con el liderazgo de Taiwán en materia de comercio sin papeles, y también otro taller de construcción de capacidades comerciales, mientras que en 2010 Taiwán co-patrocinó otro grupo de trabajo hecho por China en APEC de Preparación ante Desastres, lo que ha ayudado a consolidar la cooperación entre ambas chinas iniciada en esta materia el año 2008 (Lindemann, 2014).

Al año 2010 Taiwán tomó parte en más de 200 actividades APEC, liderando 19 encuentros y talleres en las cumbres, y también es reconocido también como un miembro en la fuerza especial de trabajo APEC en el diseño del Área de Libre comercio del Asia Pacífico (FTAAP) para apoyar la integración regional en todos los aspectos relativos al comercio (Lindemann, 2014).

Por último, y como muestra de la importancia de APEC para la política comercial de Taiwán, está lo acontecido en la última cumbre realizada en Beijing en Noviembre de 2014. Ahí tuvo lugar un histórico encuentro donde Vincent Siew, ex primer ministro de Taipei (y participante por sexta vez de APEC), se reunió con el premier chino Xi Jinping, donde se refuerzan y valoran los logros obtenidos en materia de comercio bilateral y se alienta a la ratificación por parte del parlamento del Acuerdo de Servicios del ECFA, junto con la búsqueda taiwanesa de obtener apoyo de Beijing en su campaña

por mejorar su integración regional (Brown y Scott, 2015). También pudieron reunirse en este contexto los ministros de economía de Taiwán y China continental, para impulsar las negociaciones sobre el comercio de mercancías a ambos lados del estrecho (Brown y Scott, 2015). Aparte de los encuentros con China continental, Taiwán también pudo tener una reunión con secretario de Estado de EE.UU. John Kerry, a quien se le pidió mayor apoyo para que Taiwán logre su incorporación al TPP. Por su parte, Kerry demandó mayores esfuerzos a Taiwán para que liberalice su economía, especialmente en torno a la prohibición taiwanesa de importar carne con aditivos proveniente de Estados Unidos, el principal tema que estaría bloqueando un mayor apoyo de Washington para el ingreso de Taiwán al bloque regional (Lin, 2015).

### **3.2) ASEAN**

Para Taiwán una mayor integración regional es clave, y en este sentido las relaciones de la isla con los miembros de ASEAN se han potenciado en los últimos años. El comercio total entre Taipei y ASEAN en conjunto tuvo un incremento total desde 33 billones de US\$ en 2002 a 88 billones de US\$ en 2012 (Minh, 2011; Hong, 2011; Meltzer, 2014). Además, en conjunto los miembros de ASEAN representan el 16% de todo el comercio que realiza Taiwán (Bureau of Foreign Trade, 2015). La inversión extranjera directa entre Taiwán y las mayores economías de ASEAN, es decir, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam, también tuvo un aumento muy fuerte, de 503 millones de US\$ en 2002 a 6 billones de US\$ en 2012 (Yamashita y Kophai boon, 2011, en Meltzer, 2014). Esto refleja la integración que están teniendo los negocios taiwaneses en las cadenas regionales de suministros (Magcamit y Tan, 2015). Para Taiwán esto es clave: dado que los costos de producción en China continental han aumentado producto de las mejores condiciones de vida generales, los empresarios taiwaneses han estado buscando nuevos mercados para trasladar industrias manufactureras que sean intensivas en uso de mano de obra (Hong, 2011).

Tailandia y Vietnam han sido socios clave en este proceso de traslado, mientras que Filipinas y Malasia se han mostrado especialmente favorables a la instalación de empresas taiwanesas de telecomunicaciones y tecnología informática (ensamblaje de

partes diseñadas en Taiwán, construidas en Taiwán o en China, enviadas a estos países para su ensamblaje y posterior exportación de vuelta a China o a Taiwán para su acabado) (Meltzer, 2014).

Sin embargo, este progreso en las relaciones Taiwán-ASEAN se encuentra en riesgo debido a la profundización de las conexiones que ha hecho ASEAN como organización con otros socios comerciales con que ha firmado acuerdos de libre comercio: el foro conocido como ASEAN+3 (los 10 miembros ASEAN más China, Japón, Corea del Sur), que ha estado por años negociando una “Comunidad Económica Asiática” (AEC en sus siglas en inglés) (Magcamit y Tan, 2015; Lin, 2015). También en 2003 se declaró la incorporación de Australia, Nueva Zelanda e India a este foro, denominado “ASEAN+6”. En 2010 también se declaró incorporar a Estados Unidos y Rusia a las negociaciones por un Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico, lo que sería un “ASEAN+8”. En total, son cinco acuerdos que ha firmado con vecinos para implementar estas nociones de “ASEAN+” (Meltzer, 2014).

En ninguna de estas instancias se ha considerado a Taiwán, que tiene el potencial de ser marginado de los principales acuerdos regionales en cuanto éstos se pongan en marcha, con fecha estimada fines de 2015 o 2016 (Bush, 2013; Magcamit y Tan, 2015). Nuevamente la influencia de China continental sobre el bloque regional ha hecho que la comunidad ASEAN se alinee con Beijing bajo el “Principio de Una Sola China”, aunque de forma individual el caso de Singapur sentó un precedente para declarar que las firmas de acuerdos de libre comercio bilaterales son posibles, y que esto podría ser un paso inicial para incorporar a Taiwán en el proceso de integración regional (Glaser, 2013).

### **3.3) TPP**

Taiwán actualmente no es miembro del TPP ni ha empezado a formar parte de las negociaciones para su admisión. Sin embargo, desde 2010 ha hecho esfuerzos tanto a nivel interno como en negociaciones regionales para cumplir con los requisitos necesarios para ingresar, como también buscar la flexibilización de los criterios de admisión por parte de los miembros vigentes de aquellas instancias, para lograr una

incorporación a pesar de su estatus político actual (Bush, 2014; Meltzer, 2014; Lin, 2015; Magcamit y Tan, 2015).

La primera expresión de voluntad de Taiwán en cuanto a su interés de unirse al TPP fue durante la reunión de líderes de APEC del 2010, cuando se estableció que tanto TPP y ASEAN+6 serán instancias clave para lograr la propuesta del Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP) (Lin, 2015). En cuanto a la membresía, los líderes de los 12 países miembros actuales del TPP intentaron definir en la reunión de Octubre de 2013 los lineamientos para relacionarse con otros socios de la región que estuvieran interesados en unirse ya después de firmado el acuerdo, en una “segunda ronda” de ingresos (Meltzer, 2014).

En la reunión de APEC de 2014 el Consejo declaró en sus recomendaciones a los líderes un mayor compromiso para el aceleramiento de la integración económica, de acuerdo a los desafíos actuales de la economía global, lo que implica elaborar los acuerdos regionales (TPP, RCEP, FTAAP) bajo los principios de inclusividad, transparencia y extensión de la participación, abierta a todos los miembros APEC (Meltzer, 2014). Esto sienta un precedente para facilitar el ingreso de Taiwán al TPP y al FTAAP flexibilizando los criterios de admisión a aquellas entidades declaradas como "economías" mas no como Estados plenamente reconocidos (Bush, 2014; Meltzer, 2014; Lin, 2015).

Precedido por el Acuerdo Transpacífico conocido como P4 entre Singapur, Nueva Zelanda, Brunei y Chile formado en 2005, el TPP se fue constituyendo como tal luego de la incorporación de Estados Unidos en Febrero de 2008. En Noviembre del mismo año Vietnam, Perú y Australia se incorporan, y con ellos se formó una primera ronda de negociaciones en Marzo de 2010. Malasia se uniría para la tercera ronda de negociaciones en Octubre del mismo año, y en 2012 México y Canadá se incorporan a la quinceava ronda realizada en el mes de Diciembre. El último miembro en incorporarse fue Japón, que lo hizo en la décimo séptima ronda de Julio de 2013. De esta forma el TPP es el primer acuerdo regional de comercio que vincula a Asia y a América a través

del Océano Pacífico (Bush, 2014; Meltzer, 2014).

Aparte de los actuales miembros en negociación son muchos los Estados que han declarado su intención de participar, como Corea del Sur, Filipinas, Laos, Colombia, Costa Rica, Indonesia, Bangladesh, India, Tailandia y también China (Meltzer, 2014; Brown y Scott, 2015; Lin, 2015). De este modo, el TPP ya representando alrededor del 40% del PIB mundial y cerca de un tercio del total del comercio global podría formarse en un acuerdo de mucho mayor alcance en un eventual futuro (Bush, 2014; Meltzer, 2014; Lin, 2015).

El TPP se ha planteado como un Acuerdo de alta calidad y alcance, en el cual los aranceles para casi todos los productos se reduzcan a cero cuando éste entre en vigor, siendo los únicos productos exentos de esta reducción algunos de agricultura y otros relativos a la seguridad nacional o alimentaria (Lin, 2015). Su alcance también implicaría regular la protección ambiental, laboral y de derechos de autos, estandarizando los criterios para todos los signatarios. También busca la coordinación entre los miembros ante eventuales transformaciones del comercio mundial, facilitando la incorporación de nuevas temáticas mientras éstas vayan apareciendo (Bush, 2014; Meltzer, 2014; Magcamit y Tan, 2015).

Después de 19 rondas de negociación y 23 encuentros de distinto tipo (de jefes negociadores, de líderes y de ministros), y tras unas arduas negociaciones de última hora que culminaron el 4 de Octubre, el acuerdo alcanzado se dio a conocer el día siguiente en una declaración conjunta. De acuerdo al USTR los capítulos de este acuerdo tratan temas tan variados como comercio de bienes, aduanas y facilitación del comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas al comercio, medidas comerciales correctivas, inversiones, servicios, comercio electrónico, monopolios y empresas del Estado, contratación pública, propiedad intelectual, estándares laborales, medio ambiente, capítulos sobre temas horizontales (integración regulatoria, coherencia regulatoria, desarrollo económico, pymes, competitividad, transparencia), solución de controversias, excepciones y disposiciones institucionales (USTR, 2015).

La amplitud de temas hizo de las negociaciones un proceso arduo y con numerosos aspectos que solo se acordaron tras maratónicas sesiones de diálogos en un último encuentro en Atlanta que debía haber finalizado formalmente el 30 de Septiembre pero que finalmente concluyó el 4 de Octubre (AmCham Vietnam, 2015). Los temas que más dificultaron el acuerdo definitivo fueron en torno a las reglas de origen en la industria automovilística (entre Japón, Canadá, México y EE.UU.), el acceso a mercados del sector agropecuario, especialmente lácteos (entre Nueva Zelanda, Japón, Estados Unidos y Canadá), y sobre el período de protección a la propiedad intelectual en las patentes farmacéuticas (donde Estados Unidos se oponía a los demás miembros) (Bush, 2014; Meltzer, 2014; AmCham Vietnam, 2015).

Con el acuerdo ya alcanzado entre los miembros es probable que Taiwán intensifique sus esfuerzos para solicitar su ingreso a este pacto de libre comercio, tanto por los múltiples beneficios que reportaría su inclusión, como por las amenazas que supondría quedar excluido de este proceso de integración regional. En cuanto a los beneficios, debe tenerse en cuenta que los miembros del TPP suman aproximadamente el 34,6% del comercio total de Taiwán al año 2014 (Bureau of Foreign Trade, 2015). Dado lo complejo y amplio de este acuerdo, en efectos prácticos sería similar a firmar tratados de libre comercio con diez importantes socios comerciales y reforzar los ya firmados con los otros dos, junto con regular muchos aspectos relacionados al comercio pero que no suelen abordarse en los TLC tradicionales (Lin, 2015). Junto con todo esto, la presencia en el TPP le asegura estar presente en el importante proceso de relocalización de las cadenas regionales de suministros en el Asia-Pacífico que probablemente provocará este acuerdo (Bush, 2014; Meltzer, 2014; Aquino, 2015; Lin, 2015), lo que también le permitiría aumentar su autonomía y margen de maniobra en la región para intentar reducir su dependencia económica con China por medio de una mayor diversificación del comercio (Glaser, 2013; Meltzer, 2014; Brown y Scott, 2015; Lin, 2015; Magcamit y Tan, 2015; Romberg, 2015).

De no incorporarse a este acuerdo, Taiwán quedaría expuesto a importantes amenazas que traspasan lo meramente económico. Quedar fuera del TPP supone,

además de perder la posibilidad de nuevas oportunidades, la pérdida de las ya existentes. La reestructuración de las cadenas regionales de suministros bajo las reglas del TPP podría provocar una menor demanda de bienes producidos fuera del bloque, perdiéndose participación en esos mercados. De no entrar Taiwán al TPP las industrias de calzado y vestido, de plásticos y de caucho sufrirían impactos significantes (Ministry of Economic Affairs, 2013). Al quedar marginalizado de estas transformaciones en la región, Taiwán tendrá muchas menos opciones para evitar una mayor dependencia económica con China, lo que supondría serias consecuencias a futuro para la autonomía y posicionamiento internacional de la isla (Glaser, 2013; Meltzer, 2014; Brown y Scott, 2015; Lin, 2015; Magcamit y Tan, 2015; Romberg, 2015).

Ante el escenario que plantea el TPP para el futuro de Taiwán, el gobierno ha buscado utilizar toda su capacidad diplomática para promocionarse en todas las reuniones bilaterales y foros internacionales posibles como un candidato idóneo para integrar el TPP, resaltando la importancia que tendría la isla para potenciar el acuerdo mismo en el marco de una relación ganar-ganar (Meltzer, 2014; Lin, 2015). De acuerdo a proyecciones internas, la inclusión de Taiwán aumentaría su PIB total en 74,4 billones de dólares en 10 años, aumentaría el valor total de las exportaciones a 17,8 billones y el valor total de las importaciones se elevaría en 19,4 billones (Ministry of Economic Affairs, 2013). Además de resaltar los beneficios que Taiwán puede entregar a priori al bloque del TPP, también ha tomado iniciativas unilaterales (como las expuestas en el apartado de este capítulo) con la finalidad de mostrarse como un candidato idóneo para integrar este acuerdo transpacífico (Meltzer, 2014).

En cuanto al aspecto doméstico, la denominada “Estrategia promocional para unirse al TPP” (Ministry of Economic Affairs, 2013) ha intentado conciliar posturas y lograr un consenso nacional en torno a que el TPP traerá más beneficios que dificultades, mitigando los efectos negativos que puede tener la reformulación de la estructura industrial, las instituciones públicas y en general la matriz productiva. También intenta mejorar la comunicación entre distintas entidades gubernamentales, hacer estudios de impacto de las medidas liberalizadoras y la búsqueda de compensaciones para industrias

que eventualmente se verían afectadas, como el sector agrícola (Magcamit y Tan, 2015).

Concretamente respecto a las relaciones bilaterales, Taiwán se ha propuesto mejorar sus relaciones bilaterales con sus principales socios comerciales, pero especialmente con Estados Unidos y China. En el caso de las relaciones con Washington, la estrategia taiwanesa ha contemplado fortalecer el canal oficial de comunicación entre ambas entidades, el TIFA (Bush, 2014). Junto con ello, también busca mantener una estable y sana interacción con China, la búsqueda de acercamientos y acuerdos con los otros miembros del TPP (especialmente en el foro de la APEC y en encuentros bilaterales) y la demostración hacia todos los miembros de los esfuerzos y el compromiso que Taiwán muestra hacia la liberalización, estimulando a una "apertura recíproca" como clave para que el TPP sea un proceso exitoso y resaltando la importancia que Taiwán tiene en las cadenas de valor en la región del Asia-Pacífico (Bush, 2014; Meltzer, 2014; Lindemann, 2014; Aquino, 2015; Magcamit y Tan, 2015).

En la revisión de literatura previo al logro del acuerdo, se establece a priori que el TPP otorgaría prioridad a miembros APEC para que puedan sumarse como integrantes del acuerdo (Glaser, 2013; Cheng y Chow, 2013; Lindemann, 2014; Aquino, 2015; Lin, 2015). Si los criterios de admisión no varían excesivamente en el documento definitivo, Taiwán entonces se encontraría apto para postular con éxito en el mediano plazo, considerando que su estrategia ha logrado visibilizar su ímpetu de querer integrar el TPP (Meltzer, 2014; Lin, 2015). Sin embargo, ante esta situación la isla aún debe lidiar dos asuntos que pueden complicar e incluso sabotear la candidatura taiwanesa.

El primero de ellos es el desencuentro existente entre Taipei y Washington a propósito de la prohibición isleña de importar carne porcina estadounidense con el químico ractopamina. Ambos gobiernos se han mostrado sumamente inflexibles con este asunto, condicionándose cualquier acuerdo de libre comercio y apoyo para integrar al TPP a cambio de que Taiwán ceda en su prohibición y permita el ingreso de esta carne con aditivos (Morris y Lin-Chun, 2015; Lin, 2015). El segundo foco de complicaciones es el Factor China, que a partir del retraso en la implementación del ECFA y del posible

cambio de gobierno a partir de 2016 podría plantear serias dificultades para el gobierno isleño por medio de los propios integrantes del TPP, que pueden rechazar la incorporación de Taiwán para no incomodar a Beijing (Brown y Scott, 2015; Lin, 2015).

### **3.4) RCEP - Regional Comprehensive Economic Partnership**

En la Cumbre de ASEAN hecha en Tailandia en Noviembre de 2012 se iniciaron oficialmente las negociaciones correspondientes a formar el “Acuerdo Económico Comprehensivo Regional” (RCEP, por sus siglas en inglés), una iniciativa que busca crear un área de libre comercio regional, involucrando a los 10 miembros de ASEAN más 6 socios con los cuales ASEAN como bloque tiene acuerdos de libre comercio: Australia, China, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda. Estas economías representan el 28,4% del PIB global lo que asciende a 21,3 trillones de US\$, junto con una población de 3,4 billones (Min, 2014).

Este acuerdo pretende abarcar el comercio de bienes y servicios, inversión extranjera directa, cooperación económica y técnica, propiedad intelectual, políticas de competición y alineamiento de las cadenas regionales de suministros. Junto con el TPP, se ve como un paso hacia la creación de mercados regionales más abiertos, incluyendo la eventual elaboración de un área de libre comercio que incluya a todo el Asia-Pacífico (FTPAAP) (Min, 2014; ITS Global, 2014).

La evidencia es concluyente al sostener que, de no incorporarse al RCEP, Taiwán no sólo seguirá aislado a nivel político, sino que también a nivel económico se vería notoriamente afectado por la pérdida de competitividad de sus exportaciones, que tendrían menos facilidades para ingresar a los mercados de sus principales socios comerciales (la mayoría en el Asia-Pacífico) versus las exportaciones de economías con estructuras productivas similares, especialmente Corea del Sur, que ha avanzado fuertemente en los últimos años con respecto a la firma de acuerdos de comercio preferenciales bilaterales e integración en grandes negociaciones de liberalización regional (Wu, 2008; Minh, 2011; Glaser, 2013; Bush, 2014; Meltzer, 2014; Ministry of Economic Affairs, 2014; Fan, 2014; Aquino, 2015; Magcamit y Tan, 2015).

Además, el ingreso al RCEP favorecería tanto a Taiwán como al bloque en pleno. Habría beneficios significativos al proceso de liberalización de las economías del RCEP si Taiwán llegase a ser admitido al acuerdo. Los más beneficiados serían los países menos aventajados de ASEAN, que podrían subir su PIB real un 26% más alto de lo que estaría sin Taiwán en el RCEP. En general nadie sale perjudicado, ni siquiera Corea del Sur que sería el competidor más directo en cuanto a tipos de exportaciones, que vería un alza marginal del PIB en caso de que Taiwán se uniera (ITS Global, 2014).

Es por ello que el gobierno taiwanés se ha puesto en campaña para sensibilizar a la población y a los socios comerciales de que este camino es el óptimo para el desarrollo económico de la isla. Se han publicado folletos informativos, campañas publicitarias y videos virales en redes sociales que muestran a través de ejemplos cotidianos la importancia del RCEP para explotar nuevas oportunidades de desarrollo para los jóvenes taiwaneses (Fang, 2014). En la arena política han abundado las manifestaciones de voluntad del gobierno taiwanés para establecer acuerdos con vecinos que conduzcan a una incorporación al RCEP, además de declaraciones de buenas intenciones bilaterales y otras medidas que muestran los beneficios que tiene una eventual incorporación al RCEP para la economía en un sentido global, tanto para Taiwán como para el bloque en su conjunto (Fang, 2014; Brown y Scott, 2015).

Además de esto, en una reunión previa a la cumbre APEC de 2015, en Filipinas, Taiwán se ha integrado en un primer grupo de trabajo de la plataforma para la creación de la Zona de Libre Comercio de Asia Pacífico, un proyecto auspiciado por China continental (Liu, 2015). El RCEP acepta miembros que estén interesados en unirse y que hayan firmado acuerdos de libre comercio con alguna de las economías ASEAN, así como con miembros ASEAN+ (Australia, China, India, Corea del Sur, Japón o Nueva Zelanda) (Cheng y Chow, 2013).

Taiwán mostró su interés en sumarse al Banco Asiático de inversión en Infraestructuras que se promueve desde Beijing y que se vislumbra como un eje clave del RCEP, ya que puede brindar grandes oportunidades a su desarrollo económico y

facilitar el desarrollo de su sector financiero. China respondió positivamente al deseo de Taiwán de sumarse al BAIL. (Brown y Scott, 2015). Sin embargo, su estatus de participación como “Taiwán” (y no como “Taipei Chino” o “Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu”) fue rechazada por Beijing en Abril de 2015, siendo el único país rechazado de los más de 40 que postularon a ingresar, países de Europa, Asia y América (Brown y Scott, 2015).

A pesar de las dificultades, el presidente Ma Ying-jeou ha sido consistente con expresar el deseo por unirse al RCEP lo más pronto posible (Fan, 2014; Aquino, 2015): "No tenemos ninguna otra opción sino ingresar tanto al TPP como a la RCEP debido a que el comercio bilateral entre Taiwán y los potenciales países miembros de los dos mencionados bloques comerciales regionales constituye más del 70 por ciento del total del comercio exterior del país," subrayó Ma en Abril de 2015 (CNA, 2015).

La posibilidad de usar el marco del ECFA para mejorar la cooperación económica entre Taiwán y China continental es vista como la más fiable para que Taipei mejore sus posibilidades de incorporarse al RCEP (Magcamit y Tan, 2015). Las negociaciones se pretenden terminar el 2015 entre los países de ASEAN y los otros socios comerciales involucrados, Australia, China continental, India, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur. Se ha sostenido que China es quien lidera las negociaciones y quien tiene la última palabra con respecto a nuevas incorporaciones, lo que supone serias dificultades para Taipei (Fan, 2014; Aquino, 2015). Si Taiwán llega a tener alguna chance de incorporarse al RCEP, deberá empezar negociando con los principales participantes que influyen la negociación luego de que el acuerdo se haya firmado, y no podrá modificar los reglamentos a su favor: estaría obligado a acatar las disposiciones declaradas en el documento final (Aquino, 2015).

A pesar de todas las dificultades que tiene Taiwán para ingresar al RCEP, los beneficios de su incorporación reportarían beneficios tanto para la propia economía isleña como para las economías RCEP en su conjunto. Un estudio de la consultora australiana ITS global, comandado por la Victoria University de Melbourne, Australia

(2014) menciona que, producto de las considerables bajas en aranceles de los productos taiwaneses, las cadenas regionales de suministros se verían potenciadas a un nivel tal que el PIB de todas las economías se elevaría en el corto-mediano plazo (de 2 a 5 años), excepto aquellas con las cuales Taiwán ya tiene acuerdos de libre comercio, Singapur y Nueva Zelanda. Las economías más favorecidas del ingreso de Taiwán al RCEP serían las menos avanzadas: Camboya, Laos, Tailandia, Vietnam, Brunei y Birmania, que estarían incorporándose a las cadenas regionales de suministros como ensambladores de las partes hechas en Taiwán en industrias manufactureras de uso intensivo de mano de obra barata, reemplazando gradualmente a China en esa área. Estos países, junto a India e Indonesia, serían los más beneficiados en el escenario de Taiwán dentro del RCEP. (Ver tabla 5).

**Tabla 5. Variación de índices económicos en el escenario de una incorporación de Taiwán en el RCEP.**

Región	Consumo de los hogares real	Inversión real	Exportaciones reales	Importaciones reales	Base impositiva indirecta real	Términos del comercio	PIB real
Australia	1,04	1,99	3,65	8,54	0,75	2,73	0,12
China	1,16	0,80	7,96	11,60	2,88	-0,99	0,28
Japón	1,04	2,07	4,77	11,81	0,32	3,87	0,06
Corea del Sur	4,95	3,92	0,85	9,41	2,82	1,40	0,48
Taiwán	1,87	3,57	3,40	7,28	0,50	1,88	0,04
Resto ASEAN	4,47	8,89	5,17	12,74	3,93	0,60	0,41
Indonesia	0,91	0,21	7,52	11,11	2,88	1,92	0,13
Malasia	3,02	8,62	1,07	4,72	8,36	0,49	0,34
Filipinas	1,59	3,57	1,70	5,02	4,26	-0,54	0,20
Singapur	0,98	1,56	0,60	1,46	0,26	1,05	0,03
India+NZ (via TLC)	2,06	1,65	12,35	15,01	6,62	-1,06	0,61

Fuente: Elaboración propia, en base a ITS Global-Victoria University Melbourne (2014).

En general, se ha considerado que si bien la incorporación al RCEP no supondría un gran impulso a sus variables económicas, una incorporación le serviría a Taiwán para diversificar su comercio y contrarrestar una mayor dependencia de la relación comercial con China (ITS Global, 2014). Sin embargo, con una eventual incorporación la isla también entregaría más posibilidades para que las empresas del continente se instalen en igualdad de condiciones con las otras economías del bloque. El arribo de las empresas chinas, en su mayoría estatales y fuertemente financiadas, pueden poner en riesgo la gran cantidad de pymes en sectores que aún no han sido incluidos en el ECFA (Fan, 2014). Esta posibilidad hace que varios sectores de la isla miren con reticencia este acuerdo, por lo que en este sentido se ha buscado más apostar al TPP en primera instancia, y luego al RCEP de acuerdo a las condiciones que determinen a futuro el acuerdo final (Cheng y Chow 2013; Lin, 2015).

#### **4) Nivel Multilateral - OMC**

En esta sección se revisarán las iniciativas que ha realizado Taiwán a nivel multilateral, lo que comprende fundamentalmente su participación en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se revisarán los principales sucesos en torno a su incorporación primero, y luego las acciones más importantes que ha realizado ya dentro de la organización y sus dinámicas.

##### **4.1) Incorporación**

A diferencia de otras organizaciones internacionales, la OMC no requiere a sus miembros que sean Estados. Este aspecto de su constitución ha permitido a Taiwán formar parte de esta Organización junto con su vecino China. De este modo, la OMC es la organización internacional más grande en la cual Taiwán puede participar como un miembro pleno (Charnovitz, 2006; Glaser, 2013; Lindemann, 2014).

Aunque esta incorporación simultánea no implica un reconocimiento formal de la comunidad internacional a Taiwán, de todas formas le brinda un espacio para formar parte de la gobernanza global, y además establecer un marco jurídico en el cual las relaciones entre Taiwán y los demás Estados han podido profundizarse en casos

determinados, aumentando los flujos comerciales y la cooperación (Charnovitz, 2006).

En el caso de las relaciones a través del Estrecho tanto Taiwán como China tienen un nuevo espacio aparte del generado mutuamente con el consenso de 1992. Esta vez el espacio es mucho más neutral, con un menor impacto de la asimetría de poder existente entre ambas entidades (Bush, 2013), proveyendo de un marco de reglas confiables con los cuales negociar o denunciar al otro, utilizando un mecanismo de solución de controversias que genera obligaciones a sus partes.

La incorporación de Taiwán (como un "Territorio Aduanero Distinto", y no como Estado) fue logro de 11 años de insistencia de los equipos negociadores isleños (Lindemann, 2014). Ésta finalmente se logró el 1 de Enero de 2002, lo cual fue celebrado por el gobierno más allá de las implicancias comerciales, destacando los beneficios políticos que tendría un mayor margen de maniobra internacional producto de esta incorporación (Lindemann, 2014; Magcamit y Tan, 2015).

#### **4.2) GATT/OMC – Historia**

La participación de Taiwán en el GATT/OMC se remonta a fines de la década de 1940, cuando fue uno de los signatarios del Acuerdo (como República de China). Sin embargo, su imposibilidad de hacerse cargo de los compromisos comerciales de la China continental le hicieron abandonar su participación. Ya como entidad isleña, Taiwán buscó el estatus de observador del GATT y lo consiguió en 1965, pero luego en 1971 se le removería favoreciendo a la República Popular China, que había sido favorecida con el asiento de las Naciones Unidas perteneciente a la única China (Lindemann, 2014).

Luego de años de aislamiento internacional, la búsqueda de Taiwán por volver a ser un miembro del GATT se inició al mismo tiempo en que redefinió internamente una nueva estrategia de política exterior a finales de la década de 1980 (Winkler, 2008). Esta nueva estrategia de superar el aislamiento se marca por un fuerte pragmatismo (Charnovitz, 2006; Lindemann, 2014), buscando presencia en el mayor número de organizaciones intergubernamentales posible aunque ello significara entrar con un nombre distinto al oficial, como "Taipei Chino" o "Territorio Aduanero Distinto de

Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu" en el caso particular de adhesión al GATT/OMC (Charnovitz, 2006).

Luego de este cambio, y dado que a diferencia de otras organizaciones internacionales el GATT no requería explícitamente que sus miembros fuesen Estados ampliamente reconocidos por otros, permitió que Taiwán entrara bajo el nombre de Taipei Chino como observador en 1992 (Charnovitz, 2006). A ese tiempo, el alto consejo del GATT afirmó que existía una sola China, por lo que una eventual incorporación de Taiwán como miembro pleno debía hacerse al mismo tiempo que lo hiciera la República Popular China, que aún no firmaba el Acuerdo. Taiwán lo aceptó, hecho que implicó el retardo de su incorporación por 11 años a la espera de que China continental negociara. Con la Ronda Uruguay y la fundación de la OMC se mantuvieron las condiciones constitucionales que permitirían un eventual ingreso pleno de Taiwán bajo el nombre de Taipei Chino, además que la connotación más universal de la nueva OMC daba pie a que China continental se incorporara pronto. Sin embargo la incorporación de China implicaba numerosos obstáculos debido a su estructura económica interna, solicitando ellos reglas especiales para acceder (WTO-plus) (Ya Qin, 2003)

Finalmente, el acceso de Taiwán le fue garantizado el 11 de noviembre de 2001, un día después de que la OMC hiciera lo mismo con China continental. Este acceso se hizo efectivo el 1 de Febrero de 2002, 21 días después de la entrada efectiva de China continental (Charnovitz, 2006). A pesar de su cuestionado estatus político, Taiwán pudo ingresar en concordancia al Artículo XXI:1 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, que considera para su adhesión a "todo Estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores" (OMC, 1994). De este modo, el nombre oficial de Taiwán en la Organización es "Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu", siendo también utilizado el nombre simplificado de "Taipei Chino". No han existido revisiones legales a los artículos de la OMC que permitieron esto, lo que hacen de éste un caso particular dentro del sistema multilateral de comercio (Hsieh, 2005).

### **4.3) El Protocolo de Admisión**

Entre las razones en las cuales se acepta la incorporación de Taiwán en la OMC figura el hecho de que China tampoco formaba parte de la Organización; de acuerdo al Artículo XII:1 del Acuerdo OMC un gobierno postulante no puede unirse a menos que tenga el consentimiento individual de todos los miembros de la Organización (Charnovitz, 2006). De este modo el protocolo OMC de admisión fue relativamente veloz en concretarse, debido a que los compromisos de acceso a mercados de Taiwán fueron sustanciales, expresados a través de 26 negociaciones bilaterales (Charnovitz, 2006). Taiwán comprometió reducir sus aranceles promedio de bienes industriales de 6% a 4,15%, y los de bienes agropecuarios de 20% a 12,9%. En servicios, mientras tanto, Taiwán prometió permitir la expansión de la inversión extranjera en telecomunicaciones y seguros (OMC, 2006).

Otras disposiciones importantes de Taiwán al momento de su admisión estuvieron relacionadas con la estandarización de los criterios de la Organización con la de un gobierno que no pertenece a otras organizaciones internacionales relevantes como el Fondo Monetario Internacional. En cualquier caso que la OMC consulte al FMI en asuntos que afectan particularmente a Taiwán, la OMC tomará medidas para asegurar la efectiva presentación del caso taiwanés al FMI, incluyendo de forma irrestricta la transmisión al Fondo de cualquier visión comunicada a Taiwán por la OMC. Esto le otorga a Taiwán, de forma indirecta, un canal de interacción y reconocimiento con el FMI, lo que en cierta medida es un avance hacia la soberanía isleña (Charnovitz, 2006; OMC, 2014).

Por último, cabe destacar que al igual que como se ha procedido con los protocolos de admisión de la OMC, el correspondiente a Taiwán se registró en concordancia a las disposiciones establecidas por el artículo 102 de la Carta de Naciones Unidas, que dice que "Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible" (Art. 102 Carta ONU), hecho que llama la atención debido a que Taiwán no es actualmente miembro de las

Naciones Unidas (Charnovitz, 2006; Lindemann, 2014).

#### **4.4) Participación en la OMC**

Taiwán ha declarado atribuirle gran importancia al sistema multilateral de comercio representado por la OMC (OMC, 2010; OMC, 2014). Desde su adhesión a la OMC Taiwán se comprometió a participar activamente en la OMC en todos los frentes, con inclusión de la labor ordinaria de los comités y consejos, junto con otras negociaciones conexas, así como en otras actividades de liberalización, con el propósito de cumplir sus obligaciones como Miembro y contribuir al desarrollo y la mejora del sistema multilateral de comercio (OMC, 2014).

El rol de Taiwán en la OMC ha sido destacado por sus pares, que perciben un rol muy proactivo y favorable a la organización, realizando donaciones, proponiendo instancias de colaboración al comercio y otras iniciativas que le han otorgado gran visibilidad, aprovechando el espacio que le dio OMC (Lindemann, 2014). En este sentido, ha participado activamente en todas las actividades encaminadas a reactivar las negociaciones de la ronda de Doha (PDD), en particular las negociaciones que desembocaron en el Paquete de Bali aprobado en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali (Indonesia) (OMC, 2014). El Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu reconoce plenamente la importancia de la vía multilateral del comercio, y el desarrollo y la Ayuda para el Comercio en lo que respecta a facilitar la integración de los Miembros en desarrollo en el sistema mundial de comercio, por lo que ha contribuido tanto al Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo como al Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (OMC, 2014).

Dada la función tan importante que desempeña el comercio mundial en el desarrollo de su propia economía, Taiwán también ha buscado con otros miembros nuevas formas de facilitar el comercio. Entre otras cosas, Taiwán ha participado activamente en las negociaciones de facilitación del comercio, presentando y copatrocinando una serie de propuestas sobre temas concretos, como los arreglos institucionales y la gestión de

riesgos. Es por ello que la conclusión del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC se considera un gran paso para Taiwán, que procura aplicar en su totalidad a nivel interno (OMC, 2014).

Además de lo anterior, Taiwán también ha aprovechado las oportunidades dentro de la OMC para ofrecer la necesaria asistencia técnica a los países en desarrollo, compartiendo para ello su experiencia en lo relativo a la modernización de los procedimientos de aduana. Participa en el grupo de países en desarrollo de Asia en el marco de las negociaciones, también del grupo de amigos anti-dumping; además, Taiwán ha recibido la confianza de la secretaría OMC, a través de una invitación, con el fin de que pueda proporcionar servicios de expertos para ayudar a los países en desarrollo Miembros a ejecutar programas de evaluación de las necesidades en el ámbito de la facilitación del comercio (OMC, 2014).

Otro grupo en que Taiwán participa en OMC es el G10, que reúne un conjunto de economías con pocas tierras cultivables que se unieron para presionar en las negociaciones por el carácter especial de la agricultura y las preocupaciones no comerciales que concita. Como Taiwán es importador neto de productos alimenticios su sector agropecuario es vulnerable y tiene problemas de seguridad alimentaria. Por esos motivos, la agricultura ha sido siempre una de las esferas más delicadas de la participación de Taiwán, y a través de este grupo puede defender sus intereses no comerciales (OMC, 2014). Como miembro del G-10, Taiwán considera que no existe un enfoque que sea válido para todos los casos de liberalización del comercio de productos agropecuarios, y que deben tenerse plenamente en cuenta el carácter multifuncional del sector agropecuario, así como las preocupaciones no comerciales mencionadas en el Acuerdo sobre la Agricultura. En vista de sus necesidades agrícolas internas, Taiwán apoya las flexibilidades que se otorgan a los Miembros que son importadores netos de productos alimenticios en los tres pilares de las negociaciones sobre la agricultura en el marco de la Ronda de Doha (Lindemann, 2014; OMC, 2014).

De conformidad con la Declaración Ministerial de Hong Kong de la OMC de 2005,

Taiwán otorga acceso en franquicia arancelaria a los productos originarios de los Países Menos Adelantados (PMA). El sistema de preferencias abarca casi el 98% del valor total de todos los productos importados en el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, procedentes de los países menos adelantados (PMA). Con respecto a las líneas arancelarias cubiertas, aproximadamente el 32% de los productos de los PMA pueden acogerse al trato preferencial (OMC, 2014).

Taiwán también está plenamente de acuerdo en que la ampliación del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) beneficiará a todos los Miembros de la OMC y a sus ciudadanos al eliminar otros obstáculos que entorpecen la circulación de los productos de tecnología de la información y las comunicaciones en todo el mundo (OMC, 2014). La modernización del Acuerdo es especialmente importante, ya que los adelantos de las tecnologías digitales y la convergencia de productos y funciones llevarán rápidamente a una situación en que el actual ATI ya no podrá responder adecuadamente y propiciar un rápido desarrollo de la industria mundial de la tecnología de la información (TI). Taiwán participa activamente en las negociaciones sobre la ampliación del ATI desde mediados de 2012, y confía en que esas negociaciones permitirán llegar cuanto antes a una conclusión significativa y equilibrada desde el punto de vista comercial (Lindemann, 2014; OMC, 2014).

En 2009 Taiwán se adhirió al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC (OMC, 2010). Posterior a eso ha participado de su renegociación, encaminada a colmar las lagunas o a remediar las fallas del acuerdo inicial concertado en 1994. El ACP revisado ofrece un mayor acceso a los mercados a otras 400-500 entidades contratantes, que representan entre 80.000 y 100.000 millones de dólares EE.UU. al año (OMC, 2014). Todos estos avances fueron aceptados en noviembre de 2013, y luego de revisado entró en vigor el 6 de abril de 2014, cuando dos tercios de las Partes Contratantes, incluido Taiwán, completaron el proceso de ratificación. Con la implementación de los compromisos que conlleva este acuerdo el sector público taiwanés se dinamiza, volviéndose más eficaz la administración de los recursos públicos (OMC, 2014; Lindemann, 2014).

Con respecto a la importancia del sector servicios en Taiwán ésta no es sólo por el valor económico de los servicios que se prestan, sino también por la creciente función del sector en las cadenas de suministro regionales y mundiales; por eso es que para el gobierno isleño es prioritario participar activamente en las negociaciones plurilaterales del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA), con objeto de lograr una mayor liberalización del comercio mundial de servicios y establecer normas comerciales que estén en consonancia con los adelantos tecnológicos y la evolución de la industria de los servicios (Lindemann, 2014). Taiwán ha planteado en OMC que el éxito de las negociaciones del TISA es importante no solo para promover una mayor liberalización del comercio de servicios, sino también por la función que desempeñarán en lo que respecta a impulsar la liberalización en otras negociaciones plurilaterales o multilaterales (OMC, 2014).

Con el fin de sumarse a los esfuerzos colectivos de promoción del comercio mundial de bienes ambientales, Taiwán colaboró con otros 13 Miembros de la OMC en la presentación de una declaración conjunta en Davos, Suiza, el 24 de enero de 2014, en la que anunciaron su voluntad común de iniciar negociaciones en el marco de la OMC para lograr una mayor liberalización del comercio de bienes ambientales. Sobre la base de la iniciativa del grupo APEC de la OMC, que también formó parte de esta declaración conjunta, Taiwán desea colaborar con otros Miembros de la OMC que comparten sus criterios para examinar las posibilidades de liberalización arancelaria de una gama más amplia de otros productos que también pueden hacer una contribución directa y positiva al crecimiento ecológico y al desarrollo sostenible (OMC, 2014).

Otra iniciativa que demuestra la proactividad de Taiwán dentro de OMC es su actual posición como coordinador del Grupo de Miembros de Reciente Adhesión. En este espacio colabora estrechamente con los miembros del Grupo para promover la pronta conclusión de las negociaciones y alcanzar un conjunto de resultados de la Ronda de Doha (OMC, 2014). El Grupo ha distribuido declaraciones y comunicados conjuntos a modo de contribución a la labor de las Conferencias Ministeriales Séptima, Octava y Novena (OMC, 2014).

El último gran hito de participación en la OMC ha sido el tercer Examen de las Políticas Comerciales del Taiwán, que ha permitido entender mejor la evolución reciente de las políticas comerciales y relacionadas con el comercio de la isla, así como los desafíos a que este se enfrenta (OMC, 2014).

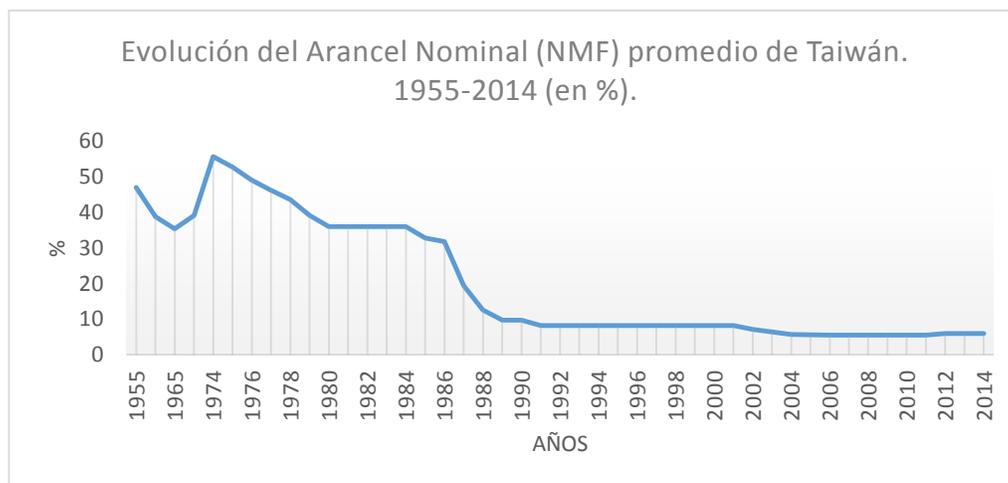
En este examen, los miembros que participaron del proceso reconocieron los avances de la economía taiwanesa y le felicitaron por su liberalización del comercio sostenida en el tiempo y también por los avances en recepción de inversiones, su mayor integración en la economía mundial y la diversificación de su economía. Señalaron el éxito de la política seguida, que demuestran la habilidad que tuvo el gobierno isleño de lograr acercarse con China continental y gracias a ello sobrellevar en buena parte las consecuencias globales de la crisis económica surgida a partir de 2008 (OMC, 2014; Lindemann, 2014).

#### IV) ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA COMERCIAL DE TAIWÁN

Luego de caracterizada la estrategia de política comercial de Taiwán, el siguiente capítulo se dedicará a establecer si acaso ésta puede entenderse como un instrumento de búsqueda de autonomía y posicionamiento de la isla en el sistema internacional, y de ser así, describir las formas en las que esto sucede, sus alcances y desafíos. Se realizará el análisis en base a los conceptos principales que se rescatan del marco teórico de esta investigación, y además se complementará con información estadística que pueda dar cuenta de la trayectoria de la estrategia y su estado actual.

El éxito del modelo económico de Taiwán, que en sus primeras fases de desarrollo mantuvo su industria protegida, se pudo consolidar en base a un cambio hacia un modelo económico centrado en exportaciones de alto valor agregado. La apertura comercial fue unilateral y con una fuerte intervención del gobierno taiwanés para que así fuese, reduciendo los aranceles NMF de forma sostenida a partir de mediados de la década de 1970, período que coincide con este cambio a nivel interno del modelo económico (ver gráfico 1).

**Gráfico 1.**

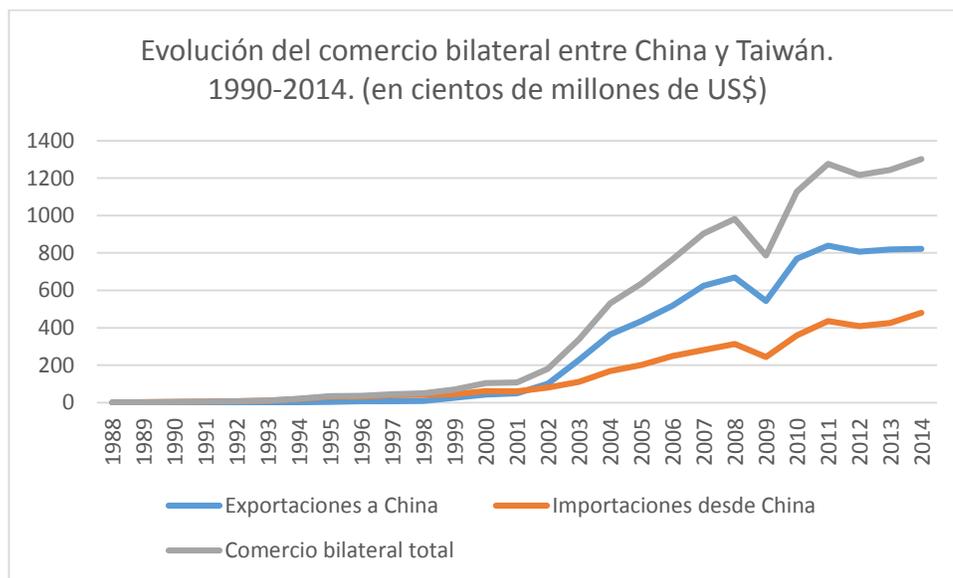


Fuente: Elaboración propia, en base a Chen y Hou (1993), actualizado con información del Bureau of Foreign Trade (2015).

En cuanto los aranceles se estabilizaron en un bajo porcentaje es que se empiezan a implementar otros mecanismos mencionados en el apartado unilateral del capítulo anterior, siempre de forma proactiva y tratando de adaptarse rápidamente a los estándares GATT-OMC, aunque aún no perteneciera. De esta forma, se puede considerar a Taiwán un país modelo en cuanto a liberalización comercial, siendo además esta estrategia la que ha convertido a la isla en la economía exitosa que es hoy.

Con su estrategia de liberalización comercial unilateral Taiwán fue progresivamente aumentando los intercambios comerciales con otras economías, especialmente con China, que en el lapso de una década y media pasó de no tener relaciones económicas a convertirse en un socio comercial cada vez más importante para Taiwán (Ver gráfico 2).

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración propia. En base a datos oficiales entregados por el Bureau of Foreign Trade, Octubre de 2015.

La rápida evolución del comercio entre estos rivales históricos empezó a producir beneficios económicos a ambos lados del Estrecho, haciendo esta relación cada vez más difícil en caso de un conflicto bélico. El concepto de interdependencia, como se ha considerado en el marco teórico, se refiere a una relación como ésta: difícil de quebrar,

cuyo término implica costes que ningún actor involucrado en ella desea asumir debido a las eventuales consecuencias negativas que tendría a nivel interno para ambos.

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, esta relación comercial se fue dando en base a procesos de encadenamiento productivo: muchas empresas taiwanesas trasladaron sus fábricas intensivas en mano de obra al continente, dejando aquellas productoras de componentes y partes de mayor desarrollo tecnológico en la isla. Si se observa la evolución de las inversiones de Taiwán a China en las últimas décadas, se puede apreciar que el mayor número de inversiones se hizo entre fines de los 90 e inicios de los 2000, el período de crecimiento más fuerte de los intercambios a través del Estrecho (Ver gráfico 3).

**Gráfico 3**

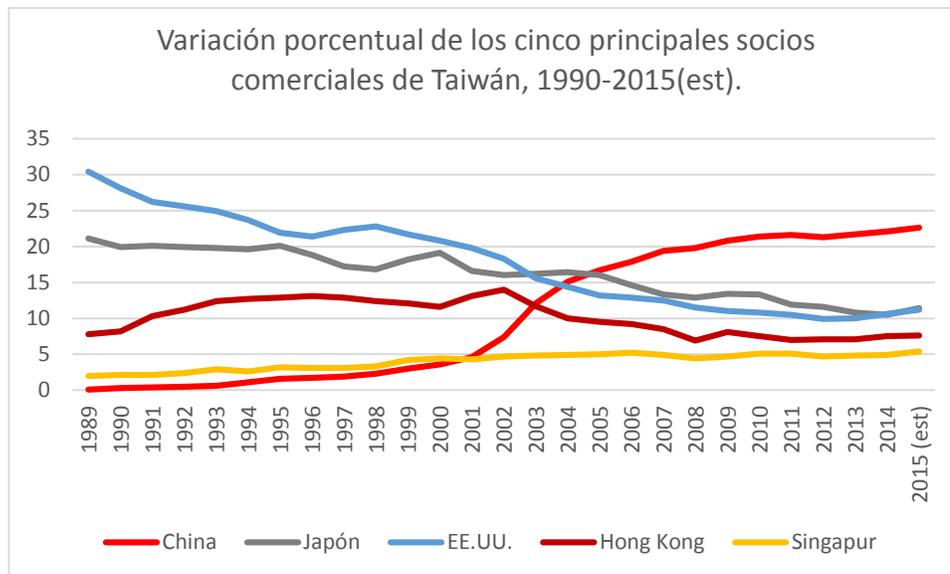


Fuente: Elaboración propia. En base a datos oficiales entregados por el Mainland Affairs Council (MAC), Mayo de 2015.

Con respecto a esta relación comercial, cabe mencionar que el crecimiento de los intercambios con China no fue a la par con la evolución en la relación de Taiwán con sus otros socios comerciales. Progresivamente Beijing fue convirtiéndose en un socio que cada vez importaba más, mientras que la relación comercial de Taiwán con Estados

Unidos y Japón fue representando un cada vez menor porcentaje del comercio total isleño (ver gráfico 4).

**Gráfico 4**

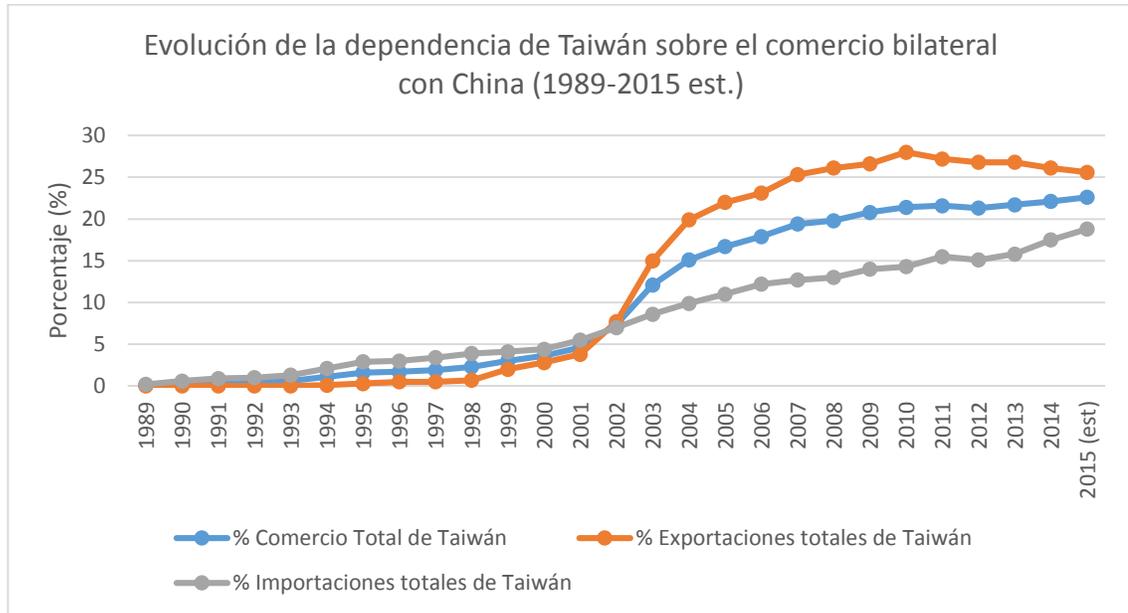


Fuente: Elaboración propia, con datos oficiales del Bureau of Foreign Trade, Octubre de 2015.

En los gráficos anteriores se pueden distinguir dos fases de evolución en esta relación comercial: la primera, que muestra el período de explosivo crecimiento tanto en volumen como en porcentaje, y la segunda que supone una estabilización coincidiendo con la mejora en las relaciones a través del Estrecho.

Sin embargo, también debe considerarse cómo ha ido variando la balanza comercial en esta relación bilateral, que si bien se ha mantenido positiva para Taiwán desde hace más de una década (gracias a la fuerte inversión durante la primera fase), ha ido perdiendo margen debido a una mayor presencia de importaciones chinas especialmente a partir de 2011 (ver gráfico 5), lo que coincide con la puesta en marcha del programa de Cosecha Temprana del ECFA firmado entre Taiwán y China.

**Gráfico 5.**



Fuente: elaboración propia, basado en Zhang (2012) y actualizado con información del Bureau of Foreign Trade del Ministry of Economic Affairs (BOFT-MOEA), marzo de 2015.

Aunque los gráficos mostrados anteriormente no concluyen por sí solos que Taiwán tenga una excesiva interdependencia con China, esta relación sí puede ser considerada especialmente problemática para la isla debido a la dificultosa relación histórica y también por el hecho de que este acercamiento en lo económico ha acontecido sin un cambio profundo en cuanto a la política exterior que tienen ambas entidades, que aún se apoyan en el "Principio de Una Sola China" para establecer sus relaciones exteriores.

Además de lo anterior, es evidente que la interdependencia existente es sumamente asimétrica dadas las enormes diferencias de población, superficie, recursos naturales y poder económico entre Taiwán y China. El tema de la asimetría en la interdependencia puede ser entendido a través de las ideas de sensibilidad y de vulnerabilidad. De acuerdo al marco teórico, la sensibilidad en una relación de interdependencia se determina en cuanto a la capacidad de respuesta que tiene un determinado Estado ante un estímulo externo presentado. Mientras tanto, la vulnerabilidad de un país se evalúa en torno a la disponibilidad relativa y el costo de las alternativas que este país puede asumir en el caso

de un cambio en la relación de interdependencia.

Considerado lo anterior, se puede establecer que si bien China y Taiwán son sensibles a cualquier turbulencia en la relación bilateral debido a la fuerte relación comercial que han desarrollado, Taiwán es muchísimo más vulnerable que China porque este último puede encontrar alternativas a los suministros que le provee Taiwán (en Japón o Corea del Sur), y a Taiwán le sería mucho más difícil dada la alta trascendencia que tiene China actualmente en el comercio regional y mundial.

La vulnerabilidad taiwanesa también se ve aumentada por su particular estatus político, ya que como se ha visibilizado en el capítulo anterior son varias las dificultades que ha tenido la isla en cuanto a lograr acuerdos comerciales que le ayuden a encontrar alternativas: en ello, el denominado "Factor China" ha influenciado para que otros países en la región pospongan una mayor integración comercial con Taiwán, lo que contribuye a un aislamiento que el gobierno de Taipei debe reducir a toda costa si desea reducir las amenazas a la autonomía que supone la importante presencia de China en el comercio total de la isla.

Aunque pueda sonar paradójico, los antecedentes expuestos en el capítulo anterior han evidenciado que el mejoramiento de las relaciones bilaterales con China ha sido un elemento importante para que otros países del Asia-Pacífico tengan una mayor confianza en relacionarse comercialmente con Taiwán, asunto que ha quedado de manifiesto con los acuerdos de libre comercio que la isla ha firmado con Nueva Zelanda y Singapur. Esto apoya una de las ideas expuestas en el marco teórico, aquella que establece una correlación positiva entre interdependencia y paz. El explosivo aumento del comercio a través del Estrecho a partir de la década de 1990.

Como se mencionó en el capítulo dedicado a las relaciones China-Taiwán, las condiciones en las cuales se hicieron estas inversiones les quitaban competitividad, afectándose los desempeños económicos de ambos lados. Así es que se logró un mutuo entendimiento en base a la mayor interdependencia, de tal forma que se formaran confianzas mutuas y se asegurara mayor estabilidad tanto en el Estrecho como en la región de Asia Oriental. Y esto precisamente ha permitido que Taiwán se pueda abrir

espacios en el entramado de relaciones comerciales regionales con menor dificultad, por lo que esta relación con China debe ser tratada con suma cautela por Taipei en los próximos años.

Y si bien todos los párrafos anteriores se han dedicado a analizar las relaciones a través del Estrecho esto ha sido así porque es fundamental para que Taiwán pueda planificar su estrategia en búsqueda de mayor autonomía y posicionamiento. El ascenso de China como actor de primera línea en el escenario internacional hace que prácticamente toda estrategia deba tener contemplado este factor. Incluso el margen de maniobra diplomático con los países que reconocen a Taiwán se ve amenazado: los aliados diplomáticos de Taipei pueden rápidamente cambiar su apoyo diplomático si es que desde Beijing reciben una mejor oferta, como ocurrió con Costa Rica en 2007 y Gambia en 2013, que aceptaron cambiar de lealtades a cambio de millonarios proyectos de infraestructura, donaciones y préstamos en condiciones favorables (Shaohua, 2015).

En ausencia de un reconocimiento diplomático significativo, y ante una amenaza constante de perder su autonomía política, el único margen de maniobra importante que le quedaría a Taiwán a nivel internacional es la utilización de su política comercial como herramienta para lograr sus objetivos políticos de posicionamiento y preservación de su autonomía.

A través de su política comercial (unilateral, bilateral, regional, multilateral) Taiwán ha logrado importantes avances para obtener cierto grado de incidencia en el escenario internacional. Su rápido éxito económico basado en la exportación de mercancías de alto valor agregado hace que su existencia sea significativa en una región Asia-Pacífico que en las últimas décadas ha estado atravesando por importantes procesos de integración económica. Uno de ellos es APEC, Foro donde Taiwán pudo acceder como "Economía", y también la OMC, donde es un "Territorio Aduanero Distinto". Tal como se describió en el capítulo anterior, el comportamiento de Taiwán en estas organizaciones ha sido ejemplar, proactivo y apegado a los principios de estas agrupaciones. Su buen comportamiento le ha hecho superar las dificultades que China le ha tendido en el trayecto, llegando incluso a cooperar en distintas instancias. Por otra parte, estas

plataformas también han contribuido de manera esencial a que Taiwán pueda coordinarse con los socios del Asia Pacífico, que en 25 años han ido concentrando cada vez más el comercio total que la isla realiza (Ver tabla 6).

**Tabla 6: Principales socios comerciales de Taiwán, comparación años 1990 y 2015 (est.) (En porcentaje)**

1990				2015 (est.)			
País	Total (%)	Exp. (%)	Imp (%)	País	Total (%)	Exp (%)	Imp (%)
Estados Unidos	28,17	32,35	23,05	China	22,48	25,59	18,71
Japón	19,95	12,40	29,23	Estados Unidos	11,71	12,14	11,19
Hong Kong	8,20	12,73	2,64	Japón	11,24	6,78	16,63
Alemania	4,85	4,75	4,96	Hong Kong	7,58	13,31	0,63
Singapur	2,96	3,28	2,57	Corea del Sur	5,06	4,55	5,69
Reino Unido	2,57	2,94	2,11	Singapur	4,88	6,32	3,14
Australia	2,41	1,90	3,03	Alemania	2,86	2,08	3,81
Países Bajos	2,12	2,76	1,33	Malasia	2,73	2,57	2,92
Corea del Sur	2,09	1,80	2,45	Vietnam	2,33	3,35	1,08
Canadá	1,96	2,31	1,53	Tailandia	1,91	2,05	1,73

Fuente: Bureau of Foreign Trade. Trade Statistics, Octubre 2015.

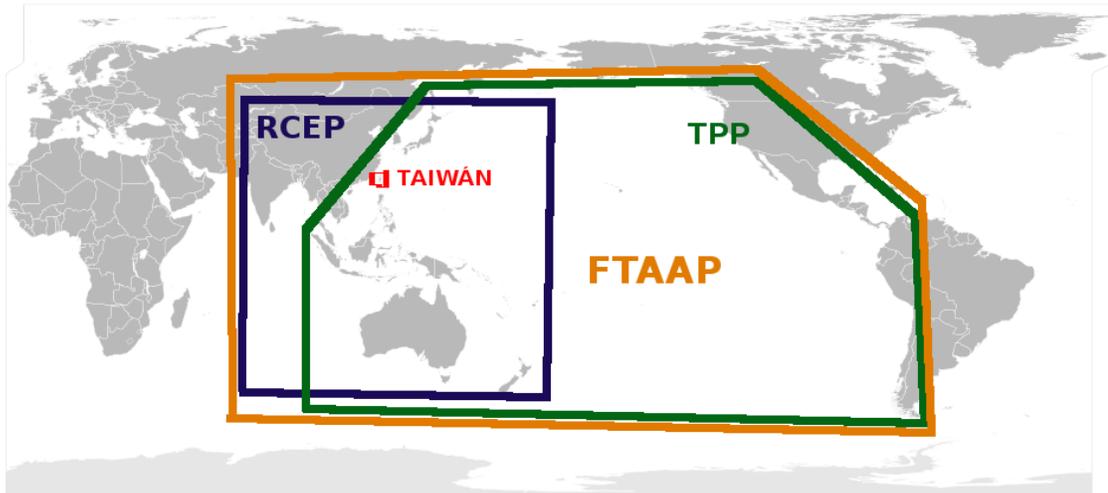
En el lapso de 25 años la región de Asia Pacífico ha crecido notoriamente en importancia para Taiwán, y en lo que respecta a países asiáticos esta importancia es aún mayor. Por ello es que su participación en APEC y OMC ha sido tan importante para tener encuentros constantes con ellos, lográndose acuerdos bilaterales "en bloques" que van abarcando "uno por uno" cada vez más aspectos relativos al comercio. Esta estrategia ha tenido escasos avances, principalmente porque los socios comerciales de Taiwán temen incomodar a Beijing con mayores avances en la relación bilateral con la isla. Sin embargo, las iniciativas en torno a la formación de los acuerdos TPP y RCEP aparecen como una gran oportunidad para fortalecer el comercio con sus socios por medio de los mecanismos que ofrecen estos acuerdos regionales.

Seguros de los importantes beneficios que traería una incorporación de Taiwán a estos acuerdos, el gobierno ha mostrado reiteradamente su ímpetu para convertirse en un candidato idóneo. Es por ello que en lo unilateral ha aplicado medidas para seguir liberalizando el comercio y otras para estimular la inversión, siendo la implementación de Zonas Francas Experimentales la más ambiciosa y competitiva, pensadas en torno a la innovación y el aprovechamiento de todas las capacidades de la isla para volverse más indispensable en las cadenas regionales de suministros. A nivel bilateral el gobierno de Taipei ha podido mantener diálogos constantes con sus socios comerciales cada vez que se puede, aprovechando las plataformas de APEC y OMC, y realizando encuentros bilaterales frecuentes para promocionar su interés en ingresar al TPP y al RCEP mientras ofrece favorables acuerdos comerciales en materias específicas. Esto, con la finalidad de ganar apoyos en la región, ganar confianzas y remover temores en torno a la injerencia de China en estos asuntos.

En todos sus movimientos, la diplomacia comercial resulta indispensable para el logro de los objetivos propuestos por Taiwán. Las Oficinas de Taipei en los territorios de sus socios comerciales operan como "embajadas de facto" que velan por los intereses isleños. La capacidad de esta diplomacia comercial de negociar acuerdos y de ofrecer oportunidades de inversión es fundamental para el logro de los objetivos de la isla.

Sin embargo, aún quedan desafíos pendientes para Taiwán en torno a que sus múltiples iniciativas conduzcan a un efectivo ingreso al RCEP y especialmente en torno al recientemente acordado TPP. Éste bloque regional se percibe desde el gobierno como la más grande oportunidad que Taiwán tiene para reducir su aislamiento internacional, ya que en las negociaciones no participó China y por ello no tiene una injerencia directa. En efecto, las negociaciones del TPP han sido lideradas por EE.UU. dentro del contexto del "giro al Asia" que ha impulsado el presidente Barack Obama. Por las condiciones geopolíticas del Asia Pacífico resulta fundamental que Washington mantenga a Taiwán bajo su órbita, considerando especialmente la ubicación estratégica que tiene en medio del complejo entramado de acuerdos regionales que se está configurando en la región (ver imagen 1).

**Imagen 1: Mapa del Asia Pacífico con demarcación de Taiwán y las áreas de influencia de los futuros acuerdos regionales.**



Fuente: Elaboración propia, en base a Chow y Chang (2013).

El amplio alcance que tiene el TPP, con capacidad de coordinar aspectos relativos al comercio de una forma nunca antes vista, significa para Taiwán ganar un espacio de protección de su autonomía. Mientras una de las preocupaciones principales de las sociedades de los Estados signatarios ha sido que las condiciones impuestas por el TPP reducirían sus soberanías nacionales, para Taiwán existiría un efecto opuesto: estando tan amenazada por una China cada vez más poderosa, la isla tendría en este acuerdo un espacio de autonomía valioso que puede tener el potencial de disuadir a Beijing de cualquier intento de anexión. Sin embargo, la prohibición que Taipei mantiene a la importación de carne de cerdo con ractopamina es un tema que se ha vuelto fundamental luego del último encuentro del TIFA a inicios de Octubre. Seguramente Washington es consciente de la vital importancia que tiene el TPP para Taiwán, y aprovechando esto le ha estado condicionando su apoyo a cambio de ceder en temas que van más allá de lo que contendría el TPP y que reportarían considerables consecuencias para la economía isleña.

Aun así, el escenario se ve tan complejo para Taipei que resulta sensato ceder a las

exigencias de Estados Unidos y confiar en que éstas no se intensificarán posteriormente, esperando que haya un límite por el otro lado negociador: Taiwán es una economía importante en la región, y su marginación del TPP implicaría costos económicos relacionados al reemplazo de los productos taiwaneses en las cadenas regionales de suministros, y también costos políticos si esta marginalización de Taiwán conduce a la pérdida de su autonomía.

Por el lado de Taipei, los efectos negativos de no entrar al TPP serían tan perniciosos que no se considera razonable mantener esta restricción. De este modo, los costos de no pertenecer al TPP serían mucho mayores que los que significaría el fin de esta prohibición para la industria local, por lo que en esta situación se podrían tomar medidas similares a las que ha prometido Canadá y Japón a sus agricultores, en torno a mitigar los efectos del acuerdo para mantener la competitividad y el empleo.

Por último, el otro desafío mayor que le depara a Taiwán en miras al futuro próximo es en torno a las relaciones a través del Estrecho, que han decaído levemente luego del descontento social de 2014 y que corre el peligro de empeorar fuertemente si la administración que suceda al gobierno actual en 2016 asume posturas contrarias a los intereses de Beijing. El descontento social que estalló en Marzo de 2014 con el Movimiento Girasol ha planteado de forma inédita los cuestionamientos en torno a los aspectos fundamentales que han garantizado la estabilidad entre China y Taiwán (Principio de Una Sola China, Consenso de 1992, ECFA).

La cuestión de una identidad taiwanesa distinta a la china y respaldo mayoritario de la opinión pública a la defensa de los valores centrales de la sociedad isleña (libertad, democracia, derechos humanos) han provocado un fuerte desprestigio del oficialista Kuomintang y un gran ascenso del independentista PDP. En efecto, la candidata del PDP Tsai Ing-wen se perfila como la probable ganadora, lo que disgusta a un gobierno chino que no ve en el partido independentista un interlocutor legítimo para dialogar en cualquier aspecto.

El último presidente del PDP, Chen Shui-bian, dejó un mal recuerdo en Beijing con sus continuas provocaciones e iniciativas para declarar unilateralmente la independencia

de Taiwán. Pero la China de hace 8 años es totalmente distinta a la de la actualidad, y cuenta con mucha más influencia para presionar de distintas formas al gobierno de turno en la isla. La situación ocurrida en las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre Taiwán y Malasia es un ejemplo, quedando las negociaciones canceladas por la presión del diplomático chino al gobierno malayo.

Ante un escenario muy complejo, el gobierno que asuma el próximo año tiene la importante labor de llevar las relaciones a través del Estrecho con suma cautela, especialmente cuando se concrete la candidatura oficial de Taiwán para su incorporación al TPP. A pesar de que la profundización de la interdependencia con China es desfavorable para los objetivos de política exterior de Taiwán, se reconoce por otro lado que esta misma ha generado un grado de estabilidad regional que ha permitido logros importantes como los acuerdos con Nueva Zelanda y Singapur, ayudando también a generar un mejor ambiente en miras a la inclusión de Taiwán al TPP y al RCEP en un futuro próximo.

## **V) CONCLUSIONES**

A lo largo de la investigación, la evidencia reunida apoya y da sentido a la hipótesis de que la estrategia de política comercial de Taiwán constituye una herramienta fundamental para el logro de su posicionamiento dentro del actual sistema económico internacional, lo que conllevaría la preservación de su autonomía como entidad política. Más aún, dado que el margen de maniobra a nivel político-diplomático se ha reducido cada vez más, Taiwán tiene en su política comercial la única herramienta que le puede garantizar avances para evitar su aislamiento y pérdida de autonomía.

La estrategia de política comercial de Taiwán se ha caracterizado por un consistente proceso de apertura comercial y una búsqueda de mayor integración con sus socios comerciales del Asia Pacífico y especialmente con China, con quien ha consolidado un importante intercambio comercial a la vez que las diferencias políticas siguen sin cambios sustanciales. Esta paradoja de rivales históricos cada vez más interdependientes

a través del comercio vuelve especialmente vulnerable a Taiwán debido a las grandes asimetrías existentes, pero la estabilidad que ha generado el aumento del comercio a través del Estrecho ha permitido que Taipei desarrolle un acotado margen de maniobra en el cual puede emprender acciones para mitigar o intentar revertir su aislamiento internacional, a la vez que mantiene su autonomía como entidad política.

El particular estatus político que Taiwán tiene ante la comunidad internacional hace que su estrategia de política comercial se haya tenido que basar en una mezcla de apertura a nivel unilateral con un intenso trabajo de diplomacia comercial. La apertura unilateral de Taiwán ha permitido un gran desarrollo del comercio a través de un modelo de encadenamientos productivos, lo que ha posicionado a la isla como un actor importante en la región del Asia Pacífico. Además, su interés por el libre comercio le ha permitido ser ingresada al foro APEC y a la OMC, plataformas donde se ha destacado por su activa participación. En ellas ha podido utilizar con éxito la diplomacia comercial para mejorar las relaciones con sus socios comerciales, que establecen contactos permanentes a través de las Oficinas de Comercio que Taiwán instala a modo de “embajadas de facto” que juegan un rol activo en torno a la representación de los intereses isleños.

A pesar del ímpetu de Taiwán en torno a su estrategia, el Factor China es el principal elemento que limita su margen de maniobra. Por ello es la vía de los acuerdos regionales de comercio (RCEP y TPP es la que más debe priorizar Taipei de cara al futuro, porque su incorporación reduce su vulnerabilidad ante China por medio del establecimiento de nuevas alternativas comerciales en la región, y también por la posibilidad de participar de un nuevo espacio que reconozca su capacidad de tomar decisiones autónomas. De los acuerdos mencionados el TPP es el que más beneficios podría traer para reducir la vulnerabilidad de Taiwán, debido a que ha sido impulsado por Estados Unidos en el marco de un “giro al Asia” que le permita mantenerse como un actor protagónico en la región.

Para avanzar en su estrategia Taiwán debe continuar manteniendo unas relaciones saludables con China mientras realiza concesiones a Estados Unidos para lograr su

apoyo para ingresar al TPP. Sin embargo, estas tareas presentan serias dificultades provenientes de la propia isla. El descontento social que ha generado el acercamiento con China no se puede soslayar, y es consecuencia de décadas de aislamiento con el continente. Producto de la inestabilidad política isleña la profundización en las relaciones bilaterales se ha estancado y con ello han aumentado las desconfianzas de Beijing, que no dudará en dificultar los movimientos de la isla si su próximo gobierno se opone a sus intereses.

Entonces, esta investigación puede establecer que la estrategia de política comercial de Taiwán no podrá desarrollarse con un margen de maniobra mayor al que Beijing pueda concederle, a causa de la consolidación que ha tenido China como actor de primer orden en el sistema internacional. Este ascenso tiene muchas causas, y es probable que hubiese ocurrido independientemente a la existencia o inexistencia de una relación comercial a través del Estrecho. Desde esta perspectiva, el alto grado de interdependencia con China es para Taiwán un “seguro de vida” más que una amenaza, porque esta relación comercial le ha puesto un costo muy alto a cualquier acción que decida emprender China para acabar con la autonomía isleña. Los procesos que ocurren en el Asia Pacífico también contribuyen a que cualquier quiebre al status quo sea indeseable, y por ello la incorporación de Taiwán en estos procesos es clave para aumentar aún más los costos de cualquier amenaza a su autonomía, involucrando en ello a más actores que se verían afectados en sus economías por acciones de este tipo.

A través de la caracterización y posterior análisis de la estrategia de política comercial de Taiwán se pueden visualizar ciertos aspectos que no solo conciernen a la isla, sino que también se vinculan con las importantes transformaciones que están ocurriendo a nivel global. La complejidad de este caso permite visibilizar cómo la política exterior y la política comercial de un país se vinculan de forma casi indisoluble en la práctica, abriéndose un espacio de reflexión en torno a cómo la idea de soberanía va evolucionando con la creciente importancia que va teniendo el comercio en el estudio de las relaciones internacionales. En este sentido, futuras investigaciones son indispensables para encontrar explicaciones en torno a la naturaleza, trayectoria,

alcances y desafíos que suponen estas transformaciones tanto en Taiwán como en el Asia Pacífico.

### **Referencias Bibliográficas**

Alexander, C. (2014). *China and Taiwan in Central America: Engaging Foreign Publics in Diplomacy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Almuttaqi, I. (2012). Obstacles to an Indonesia-Taiwan economic partnership. *Jakarta Post*, 19 de Diciembre. Consultado el 27 de Abril de 2015 [<http://www.thejakartapost.com/news/2012/12/19/obstacles-indonesia-taiwan-economic-partnership.html>].

AmCham Vietnam (2015). Marathon TPP talks in Atlanta to conclude on Sun, Oct 4. *American Chamber of Commerce Vietnam Issues*, 6 de Octubre. Consultado el 10 de Octubre de 2015 [<http://www.amchamvietnam.com/30449121/tpp-negotiations-in-atlanta-to-conclude-on-sun-oct-4/>].

Aquino, C. (2015). El TPP, la inclusión de nuevos miembros y el futuro del APEC. *Pensamiento Crítico*, 19(1):7-32.

Bagchi, P. (2014). Grappling with "China Policy" at home, Taiwan keen on FTA with India, other nations. *The Times of India*, 17 de Noviembre. Consultado el 18 de Abril de 2015 [<http://timesofindia.indiatimes.com/world/south-asia/Grappling-with-China-Policy-at-home-Taiwan-keen-on-FTA-with-India-other-nations/articleshow/45171977.cms>].

Baldwin, D. (1985): *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.

Baldwin, D. (1993). *Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate*. New York: Columbia University Press.

Baldwin, D. (1980). Interdependence and Power: A Conceptual Analysis. *International Organization*, 34 (4):471-506.

Baldwin, R. (1989). The Political Economy of Trade Policy. *The Journal of Economic Perspectives*. 3 (4): 119-135.

Baldwin, R. (1996). The political economy of trade policy : integrating the perspectives of economists and political scientists. En Feenstra, R., Grossman, G. e Irwin, D. (1996). The political economy of trade policy : papers in honor of Jagdish Bhagwati. Cambridge: MIT Press.

Baldwin, R. y Kay, D. (1975). International trade and international relations. *World Politics and International Economics*. 29 (1): 99-131.

Baldwin, R., Chen, T., y Nelson, D. (1995). Political Economy of U.S.-Taiwan Trade. Ann Arbor: Michigan University Press.

Bayne, N. y Woolcock, S. (2011). The new economic diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations. Londres: The London School of Economics and Political Science.

Berridge, G., y James, A. (2001). A dictionary of diplomacy. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bhagwati, J. (2004). Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade. New York: Oxford University Press.

Bhagwati, J. y Krueger, A. (1995). The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements. Washington DC: American Enterprise Institute Press.

Brown, D. y Scott, K. (2015). China-Taiwan relations: a breakthrough and a deadlock. *Comparative connections*, 16 (1): 73-83.

Brown, K., Hempson-Jones, J., y Pennisi, J. (2010). Investment Across the Taiwan Strait: How Taiwan's Relationship with China Affects its Position in the Global Economy. Londres: Chatham House.

Bureau of Foreign Trade (2015). Trade Statistics. Monthly Report 2015/10. Consultado el 10 de Octubre de 2015 [<http://cus93.trade.gov.tw/ENGLISH/FSCE/>].

Bush, R. C. (2005). Untying the knot: making peace in the Taiwan strait. Washington DC: Brookings Institution Press.

Bush, R. C. (2013). Uncharted strait: the future of China-Taiwan relations. Washington DC: Brookings Institution Press.

Bush, R. C. (2014). Taiwan and the Trans-Pacific Partnership: the political dimension. East Asia Policy Paper, 1, Enero. Consultado el 13 de Abril de 2015 [<http://www.brookings.edu/research/papers/2013/10/03-taiwan-trans-pacific-partnership-bush>].

Cabestan, J., y deListe, J. (2014). Political Changes in Taiwan Under Ma Ying-jeou: Partisan Conflict, Policy Choices, External Constraints and Security Challenges. New York: Routledge.

Cain, P. (1979). Capitalism, War and Internationalism in the Thought of Richard Cobden. British Journal of International Studies, 5 (3), 229-247.

Cao, X. H. (2008). The Cross-straits Economy Integration Progress and Prospect. Asia-Pacific Economic Review, 2, 95-99.

Chang, J., y Goldstein, S. (2007). Introduction: the WTO and Cross-Strait economic relations. En: Chang, J. y Goldstein, S. (2007). Economic reform and Cross-Strait relations: Taiwan and China in the WTO. Singapur: World Scientific.

Chao, L., y Myers, R. H. (2000). The Divided China Problem: Conflict Avoidance and Resolution. Stanford: Hoover Institution Press.

Charnovitz, S. (2006). Taiwan's WTO membership and its international implications, Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy, 401, 401-431.

Chen, D. (2014). An indispensable pillar of Obama's "Pivot" to Asia: continuing strategic ambiguity across the Taiwan strait. En: Chow, P. (2014). The US strategic Pivot to Asia and cross-strait relations: economic and security dynamics. New York: Palgrave Macmillan.

Chen, T, y Hou, C. (1993). The political economy of trade protection in the Republic of China on Taiwan. En Ito, T. y Krueger, A. (1993). Trade and protectionism. Chicago: University of Chicago Press.

Cheng, T. y Chow, P. (2013). Global opportunities, local and transnational politics: Taiwan's bid for FTAs. Conference: The Trans-Pacific Partnership and Taiwan's Future Development Strategy. Stanford University, 11-12 Octubre de 2013. Consultado el 23 de

Abril de 2015

[[http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/evnts/media//Cheng.Chow.Paper\\_draft.9-13-13.pdf](http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/evnts/media//Cheng.Chow.Paper_draft.9-13-13.pdf)].

Chesnokova, T. (2014). Lobby interaction and trade policy. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 170 (4): 749-765.

Chin, L. (2013). The Political Economy of Financial Liberalization in Taiwan. Young Scholar selected collections, European research center on contemporary Taiwan, Noviembre 2013. Consultado el 13 de julio de 2015 [[http://etds.lib.ncku.edu.tw/etdservice/view\\_metadata?etdun=U0026-2101201513251700](http://etds.lib.ncku.edu.tw/etdservice/view_metadata?etdun=U0026-2101201513251700)].

Chou, J., Chu, Y., y Wang, S. (1997). Effects of Trade Liberalization on Taiwan: A Computable General Equilibrium Analysis. *Asian economic journal*, 11(2): 169-186.

Chung, C. (2011). Designing Asia-Pacific Economic Cooperation. En: L. S. Ho y J. Wong (Eds.), *APEC and the rise of China*. Singapore: World Scientific Publishing Company.

Chung, O. (2008). Closer than Ever. *Taiwan Review*, 58(12), 3.

CIER (2014). Impact on economic cooperation between Taiwan and Indonesia. Consultado el 13 de abril de 2015 [<http://www.cier.edu.tw/ct.asp?xItem=18946&ctNode=37&mp=2>].

Clough, R. (1999). Cooperation or Conflict in the Taiwan Strait?. *American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy*, 21 (6): 55-57.

CNA (2015). Taiwán tiene que integrarse a TPP y RCEP: Pdte. Ma. Portal of Republic of China (Taiwan) Diplomatic Missions, press releases, 20 de Abril. Consultado el 23 de Abril de 2015 [<http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=607792&ctNode=2237&mp=1>].

Cooper, R. (1972). Trade Policy is Foreign Policy. *Foreign Policy*. 9: 18-36.

Cooper, R. (1987): “Trade Policy as Foreign Policy”, En R. Stein: *US Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge: MIT Press.

Dreyer, I., Erixon, F., Lee-Makiyama, H., y Sally, R. (2010). Beyond geopolitics: the case for a free trade accord between Europe and Taiwan. ECIPE Occasional Paper, 3/2010.

Erikson, D., y Chen, J. (2007). China, Taiwan, and the battle for Latin America. The Fletcher forum of world affairs, 31(2): 69-89.

Escribano, G. (2001). La interacción entre política económica y política exterior en la Unión Europea. Revista electrónica de estudios internacionales. 2:1-14.

Executive Yuan (2014). The Republic of China Yearbook. Taiwán: Department of Information Services.

Fan, J. (2014). Congressional Testimony: Cross-Strait Economic and Political Issues. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Junio. Consultado el 8 de Abril de 2015 [<http://www.brookings.edu/research/testimony/2014/06/05-cross-strait-economic-issues-fan>].

Fang, P. (2014). Taiwan's position in Asia-Pacific economic integration after the ECFA. Research Papers of Wrocław University of Economics, 370: 116-126.

Fu, L. (2008). As Hazy as Ever, the Cross-strait Status Quo. Georgetown Journal of International Affairs, 9 (2), 141-147.

Gao, P. (2008). Taiwan and APEC: 17 years of cooperation. Taiwan Info, 1 de Noviembre. Consultado el 23 de Abril de 2015 [[http://taiwaninfo.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=45204&CtNode=92&htx\\_TRCategory=&mp=4](http://taiwaninfo.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=45204&CtNode=92&htx_TRCategory=&mp=4)].

Gilpin, R. (1972). The politics of transnational economic relations. En Keohane, R. y Nye, J. (eds.). Transnational relations and world politics. Cambridge: Harvard University Press.

Gilpin, R. (1987). La Economía Política de las Relaciones Internacionales, Buenos Aires: GEL Editores.

Glaser, B. (2013). Taiwan's quest for greater participation in the international

community. Center for Strategic and International Studies, Noviembre 2013. Consultado el 3 de mayo de 2015

[[http://csis.org/files/publication/131121\\_Glaser\\_TaiwansQuest\\_WEB.pdf](http://csis.org/files/publication/131121_Glaser_TaiwansQuest_WEB.pdf)].

Grieco, J. (1993) Anarchy and the limits of cooperation. A realistical critic on the newest liberal institutionalism. En Baldwin, D. (ed.). Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate. New York: Columbia University Press.

Guillen, Y., y Guzmán, A. (2013). Cambios de las relaciones Económicas y de Cooperación entre República de China (Taiwán) y Centro América, a partir del restablecimiento de las relaciones oficiales entre República Popular de China-Costa Rica. Periodo 2004-2012. Tesis Licenciatura, Universidad de El Salvador.

Gutierrez, H. (2000) APEC: regionalismo abierto y globalización. *Diplomacia*, 73: 18-23.

Helleiner, G. (1977). Transnational enterprises and the new political economy of U.S. trade policy. *Oxford Economic Papers*, 29 (1):102-116.

Hirschman, A. O. (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.

Hong, Z. (2011). Taiwan-ASEAN economic relations in the context of East Asian regional integration. *International journal of China studies*, 2(1): 39-54.

Horowitz, S. y Tan, A. (2005). The strategic logic of taiwanization. *World affairs*, 168 (2): 87-95.

Hsiao, H. M., y So, A. Y. (1996). The Taiwan-Mainland Economic Nexus: Sociopolitical Origins, State-Society Impacts, and Future Prospects. *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 28(1), 3-12.

Hsieh, P. (2005). Facing China: Taiwan's Status as a Separate Customs Territory in the World Trade Organization. *Journal of World Trade*, 39(6): 1195-1221.

Hsieh, P. (2011). The China-Taiwan ECFA, Geopolitical Dimensions and WTO Law. *Journal of International Economic Law*, 14(1): 121-156.

Hu, W. (2013). *New Dynamics in Cross-Taiwan Strait Relations: How Far Can the Rapprochement Go?*. New York: Routledge.

Huang T. (2005). Chen wants to go to Pusan summit. *Taipei Times*, 23 de Julio. Consultado el 23 de Abril de 2015  
[[www.taipeitimes.com/News/front/archives/2005/07/23/2003264642](http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2005/07/23/2003264642)].

Huang, C. (2009). Bilateralism and multilateralism: Taiwan's trade liberalization trajectory, *The Hague Journal of Diplomacy*, 4(0), 37–59.

Huang, J. (2012). Implement the ECFA: Prospects of a bilateral investment agreement between Mainland China and Taiwan. *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies*, 5 (2): 127-156.

Huang, M. (2014). Change and the unchanged of polarized politics in Taiwan. Documento preparado para la conferencia "The politics of polarization: Taiwan y comparative perspective", Stanford University, 17 y 18 de Octubre de 2014. Utilizado con permiso del autor, consultado el 13 de abril de 2015  
[[http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/huang\\_min-hua.20141017\\_the\\_change\\_and\\_unchanged\\_of\\_polarized\\_politics\\_in\\_taiwan.pdf](http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/huang_min-hua.20141017_the_change_and_unchanged_of_polarized_politics_in_taiwan.pdf)].

ITS Global (2014). Taiwan and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): an Australian perspective. Final Report, Diciembre 2014. Consultado el 23 de Abril de 2015  
[[http://www.itsglobal.net/sites/default/files/itsglobal/TaiwanRCEPFinalReport\\_08Dec14\\_just.pdf](http://www.itsglobal.net/sites/default/files/itsglobal/TaiwanRCEPFinalReport_08Dec14_just.pdf)].

Jacobs, J. (2014). Whither Taiwanization? The Colonization, Democratization and Taiwanization of Taiwan. *Japanese journal of political science*, 14 (4): 567-586.

Jennings, R. (2015). How China might score points in the elections of "renegade province" Taiwan. *Forbes*, 12 de Octubre. Consultado el 15 de Octubre de 2015  
[<http://www.forbes.com/sites/ralphjennings/2015/10/12/how-pro-china-party-in-taiwan-can-get-even-in-elections-despite-odds/>].

Jennings, R. (2014). Protests in Taiwan: a long-term threat to foreign trade?. *Forbes*, 24 de Marzo. Consultado el 13 de mayo de 2015  
[<http://www.forbes.com/sites/ralphjennings/2014/03/24/protests-in-taiwan-a-long-term>].

[threat-to-foreign-trade/](#)].

Johnston, A. I., y Ross, R. S. (Eds.). (1999). *Engaging China: The Management of An Emerging power*. London and New York: Routledge.

Kaeding, M. (2009). Taiwanized “New Taiwanese”: The Effect of Taiwanization on the 2008 Presidential Election Campaign of Ma Ying-jeou. *Asia-Pacific social science review*, 9 (2): 19-34.

Kan, S. y Morrison, W. (2014). U.S.-Taiwan relationship: overview of policy issues. Congressional Research Service, 11 de Diciembre. Consultado el 23 de Abril de 2015 [<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41952.pdf>].

Keohane, R. (1982). The demand for international regimes. *Internagional Organization*, 36 (2): 325-355.

Keohane, R. (1993b) *Institucional Theory and the Realist Challenge after the Cold War*". En Baldwin, D. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate*. New York: Columbia University Press.

Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, Robert O. (1993a): *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL Editores.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*. Buenos Aires: GEL Editores.

Kindleberger, Ch. P. (1986): “International Public Goods without International Government”, *American Economic Review* 1, vol. 76.

Krasner, S. D. (Ed.). (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Lee, Ch. (2010), *Taiwan’s Participation in Asia-Pacific Regional Processes: Searching for an Agenda of Cross-Strait Consultations*. En: Lee Wei-chin (Ed.), *Taiwan’s Politics in the 21 st Century: Changes and Challenges*. Singapore: World Scientific Publishing Company.

Lee, H., Chang, C., Weng, Y., Hsu, S. M., Hsu, S. H., y Chen, Y. (2014). An economy-wide analysis of impacts on Taiwan of reducing tariff escalation on agriculture-related products in WTO Doha Round negotiations, *China Agricultural Economic Review*, 6 (1): 55-72.

Lee, S. (2012). The Emergence of an Economic-Security Nexus and the Diversity of FTA Linkage Strategies in East Asia. *The Korean Journal of Policy Studies*, 27(1):109-129.

Li, J. (2014). Taiwan negotiates with 6 nations to ink FTA. *Industry In-Focus*, CENS. 10 de Junio. Consultado el 17 de Abril de 2015  
[[http://www.cens.com/cens/html/en/news/news\\_inner\\_46378.html](http://www.cens.com/cens/html/en/news/news_inner_46378.html)].

Lin, S. (2015). TPP from Taiwan's vantage point: political, trade and strategic considerations. *Project 2049 institute papers*, July 2015. Consultado el 10 de Octubre de 2015  
[[http://www.project2049.net/documents/Lin\\_TPP\\_Taiwan\\_Political\\_Trade\\_Strategic\\_Considerations.pdf](http://www.project2049.net/documents/Lin_TPP_Taiwan_Political_Trade_Strategic_Considerations.pdf)].

Lin, Y. F., y Yi, Q. L. (2006). The Trend of Cross-strait Economic Development and Trade Cooperation. *International Commerce Issues*, 2, 5-18.

Lindemann, B. A. (2014). *Cross-Strait Relations and International Organizations: Taiwan's Participation in IGOs in the Context of Its Relationship with China*. Tübingen: Springer.

Liu, J. (2015). Taiwan joins free trade taskforce of Asian nations at APEC: MOFA. *The China Post*, 7 de Febrero. Consultado el 23 de Abril de 2015  
[<http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2015/02/07/428425/Taiwan-joins.htm>].

Lundsgaare, E., Breung, C., y Prakash, A. (2010). Instrumental Philantropy: trade and the allocation of foreign aid. *Canadian journal of political science*, 43 (3): 733-761.

Magcamit, M. y Tan, A. (2015). Crouching tiger, lurking dragon: understanding Taiwan's sovereignty and trade linkages in the twenty-first century. *International relations of the Asia-Pacific*, 15 (1): 81-112.

Mainland Affairs Council (2015). Cross-Strait Economic Statistics Monthly. Consultado el 12 de Junio de 2015

[<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5934&CtUnit=4152&BaseDSD=7&mp=3>].

Marocco, A. (2013). Japan's national interests in Taiwan. Master Thesis, Naval Postgraduate School, Monterrey, California.

McLean-Dreyfus, M. (2015). Through protests, Taiwan forges its own identity. Lowy Institute for International Policy. Consultado el 26 de Septiembre de 2015 [<http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/08/24/Through-protests-Taiwan-forges-its-own-identity.aspx>].

McMillan, S. M. (1997). Interdependence and Conflict. *Mershon International Studies Review* 41:33–58.

Mearsheimer, J. (2014). Say goodbye to Taiwan. *The National Interest*, March-April. Consultado el 13 de Junio de 2015 [<http://nationalinterest.org/article/say-goodbye-taiwan-9931>].

Mearsheimer, J. (1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19 (3), 5-49.

Meltzer, J. (2014). Taiwan's Economic Opportunities and Challenges and The Importance of the Trans-Pacific Partnership. East Asia policy paper, 2, January. The Brookings Institution: Center for East Asia policy studies.

Milner, H. (1999). The political economy of international trade. *Annual review of political science*, 2: 91-114.

Min, W. (2014). Research on the New Trend, Main Cause and the Prospect of Taiwan-ASEAN Economic Relations. *Taiwan Studies*, 2014-02. Consultado el 23 de Abril de 2015 [[http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTOTAL-TWYJ201402006.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-TWYJ201402006.htm)].

Mingst, K. A. (2008). *Essentials of International Relations* (4th ed.). New York: W. W. Norton & Company.

Minh, T. (2011). Towards an FTA between Taiwan and ASEAN: Opportunities and approaches. *asdasd. Asean Center Outlook*. Consultado el 23 de Abril de 2015

[\[http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/OUTLOOK002\\_03.pdf\]](http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/OUTLOOK002_03.pdf).

Ministry of Economic Affairs (2013). Taiwan's policy agenda for joining the Trans-Pacific Partnership (TPP) - Supporting Economic Growth through Trade. Government Report. Consultado el 27 de Abril de 2015 [[www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx%3FFilePath%3D../Files/Doc/80b9bf5f-5a1a-4aab-975e-e2c27e20b1e8.pdf](http://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx%3FFilePath%3D../Files/Doc/80b9bf5f-5a1a-4aab-975e-e2c27e20b1e8.pdf)].

Mishkin, S., y Pilling, D. (2013). Taiwan: time to change gear. Financial Times, 9 Abril. Consultado el 23 de Abril de 2015 [<http://www.ft.com/cms/s/0/1faf59d8-9e04-11e2-9ccc-00144feabdc0.html>].

Morris, J., y Lin-Chun, O. (2015). TIFA, TPP, Pork, and the Future of U.S.-Taiwan Trade. Global Ethics Network, 27 de Abril. Consultado el 10 de Octubre de 2015 [<http://www.globalethicsnetwork.org/profiles/blogs/tifa-tpp-pork-and-the-future-of-u-s-taiwan-trade>].

Mueller, J. (1988). Retreat from Doomsday: the Obsolescence of Major War. New York: Basic Book, Inc.

National Development Council (2014). Taiwan's economic situation and outlook. Quarterly report, 02/2014. Consultado el 2 de Mayo de 2015 [<http://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzExL3JlbGZpbGUvNTgyMi83MjQ1LzAwNjA1NjEucGRm&n=VGFpd2FuX3NfRWVvbm9taWNfU2l0dWF0aW9uX2FuZl9PdXRsb29rX01heV8yMDE05ZCI5L21X%2biLseaWh%2bmhp%2bWVj%2baguOeovvynsL3moLhvy5wZGY%3d&icon=..pdf>].

Okano-Heijmans, M., Wit, S., y van der Putten, F. (2015). Cross-Strait Relations and Trade Diplomacy in East Asia Towards Greater EU-Taiwan Economic Cooperation?. Clingendael report, Marzo. Clingendael - Netherlands Institute of International Relations.

OMC (1994). Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio. Consultado el 10 de Octubre de 2015 [[https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/04-wto\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm)].

OMC (2006). Examen de las políticas comerciales del Territorio Aduanero Distinto de Taipei, Penghu, Kinmen y Matsu (Taipei Chino), Informe del Secretariado, Doc.

WT/TPR/S/165/Rev.1, revisión, 10 de Octubre.

OMC (2010). Examen de las políticas comerciales del Territorio Aduanero Distinto de Taipei, Penghu, Kinmen y Matsu, Informe del Gobierno, Doc. WT/TPR/G/232, 31 de Mayo de 2010.

OMC (2014). Examen de las políticas comerciales. Taipei Chino. WT/TPR/S/302. 18 de Septiembre.

Porter, M. (2014). Building a competitive Taiwan. Asia Leadership Forum, Harvard Business School, Taipei, Taiwan, 24 de Octubre. Consultado el 13 de Junio de 2015 [<http://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=48212>].

Potter, E. (2004). Branding Canada: The Renaissance of Canada's Commercial Diplomacy, *International Studies Perspectives*, 5, 55-60.

Reuvers, S. (2012). Research on commercial diplomacy: review and implications. Master Thesis, Faculty of Management and Governance, University of Twente.

Rhoads, B., y Hung, A. (2001). Taiwan boycotts APEC and warns China on ties. Reuters, 19 de Octubre. Consultado el 13 de abril de 2015 [<http://bit.ly/1jIAXQB>].

Rich, T. (2009). Status for sale: Taiwan and the competition for diplomatic recognition. *Issues & studies*, 45(4): 159-188.

Rodrik, D. (1993), "The positive economics of policy reform", *American Economic Review* 83:356-361.

Rodrik, D. (1994a). What Does the Political Economy Literature on Trade Policy (Not) Tell Us That We Ought To Know?. NBER Working Papers 4870, National Bureau of Economic Research.

Rodrik, D. (1994b). Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich. NBER Working Papers 4964, National Bureau of Economic Research.

Rodrik, D. (1995) The Rush to Free Trade in the Developing World: Why so Late? Why Now? Will it Last? En: Haggard, S. y Webb, H. (eds.). *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. New York: Oxford University Press.

- Rogowski, R. (1989). *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press.
- Romberg, A. (2015). *Cross-Strait Relations: Portrayals of Consistency. Calm on the Surface, Paddling Like Hell Underneath*. *China Monitor*, 45.
- Rosecrance, R. (1986). *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books, Inc.
- Rowen, I. (2014). *Tourism as a territorial strategy: The case of China and Taiwan*. *Annals of tourism research*, 46, 62-74.
- Rowen, I. (2015). *Inside Taiwan's Sunflower Movement: Twenty-Four Days in a Student-Occupied Parliament, and the Future of the Region*. *The journal of asian studies*, 74 (1): 5-21.
- Roy, D. (2003). *Taiwan: A Political History*. Ithaca: Cornell University Press.
- Shaohua, H. (2015). *Small state foreign policy: the diplomatic recognition of Taiwan. China: and international journal*, 13(2):1-23.
- Smith, R. B. (2007). *Changing Visions of East Asia, 1943-93: Transformations and Continuities*. New York: Routledge.
- Stein, A. (1982). *Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world*. *International Organization*. 36(2): 299-324.
- Tkacik, J. (2014). *Pacific pivot, Taiwan fulcrum: maritime Taiwan and power transition in Asia*. En: Chow, P. (2014). *The US strategic Pivot to Asia and cross-strait relations: economic and security dynamics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tseng, K. (2015). *Generational Conflicts Plaguing Taiwan's Politics*. *East Asian Policy*, 7 (1): 96-105.
- Tubilewicz, C. (2015). *State transformation and the domestic politics of foreign aid in Taiwan*. *The Pacific Review*, Julio.

USTR (2015). United States and Taiwan deepen dialogue on Trade and Investment priorities. Press release, Octubre de 2015. Consultado el 10 de Octubre de 2015 [<https://ustr.gov/countries-regions/china/taiwan>].

Wachman, A. M. (2007). Why Taiwan? Geostrategic Rationales for China's Territorial Integrity. Stanford: Stanford University Press.

Wang, Y. (2010). China's growing strength, Taiwan's diminishing options. Taiwan-US Quarterly Analysis, Brookings Institution, 4, Noviembre. Consultado el 20 de Abril de 2015 [<http://www.brookings.edu/research/papers/2010/11/china-taiwan-wang>].

Watanabe, R. y Irish, R. (2014). Bolstering Taiwan's Regional Operations Centres through Liberalization of Trade Across the Taiwan Strait. En: Hu, J. y Vanhullebusch, M. (2014). Regional cooperation and free trade agreements in Asia. Leiden: Brill Nijhoff.

Wei, Ch. (2015). Producing and Reproducing the 1992 Consensus: The Sociolinguistic Construction of the Political Economy of China-Taiwan Relations. Asian security, 11 (1): 72-88.

Wei, G. (2012). China-Taiwan relations in a global context: Taiwan's foreign policy and relations. New York: Routledge.

Wei, N. (2010). China's Anti-Secession Law and Hu Jintao's Taiwan Policy. Journal of international affairs, 5 (1): 112-127.

Wilkins, T. (2012). Taiwan-Japan relations in an era of uncertainty. Asia Policy, 13: 113-132.

Winkler, S. (2008). Can trade make a sovereign? Taiwan-China-EU relations in the WTO. Asia Europe Journal, 6(4):467-485.

Wu, Y. S. (2013). From Identity to Distribution: Paradigm Shift in Taiwan Politics. Consultado el 3 de Mayo de 2015 [<http://aacs.cuny.cuny.edu/2013conference/Papers/Yu-Shan%20Wu.pdf>].

Ya Qin, J. (2003). "WTO-Plus" Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System. An Appraisal of the China Accession Protocol. Journal of

World Trade, 37(3): 483-522.

Yahuda, M. (1996). The International Standing of the Republic of China on Taiwan. *The China Quarterly*, 148, 1319-1339.

Yang, C. (2007). The Legal and Political Implications of Taiwan's WTO accession. En: Chang, J. y Goldstein, S. (Eds.), *Economic Reform and Cross-strait Relations: Taiwan and China in the WTO*. Singapur: World Scientific.

Yang, P. (1997). Taiwan's Approaches to APEC: Economic Cooperation, Political Significance, and International Participation. Paper presentado en International Conference on Canada-Taiwan relations in the 1990s, National Chengchi University, 14 de Noviembre. Consultado el 13 de Marzo de 2015 [<http://club.ntu.edu.tw/~yang/apec-paper-2.htm>].

Young, J. (2014). Space for Taiwan in regional economic integration Cooperation and partnership with New Zealand and Singapore. *Political science*, 66(1):3-22.

Zagoria, D. S., y Fugarino, C. (2003). *Breaking the China-Taiwan Impasse*. Westport: Praeger.

Zhao, S. (1999). *Across the Taiwan Strait: Mainland China, Taiwan, and the 1995-1996 Crisis*. New York: Routledge.

Zhu, B. N. (2008). Analyses of Cross-strait Economic and Trade Relations. *Journal of Beijing Union University (Humanities and Social Sciences)*, 6 (4), 34-36.