



POLÍTICA EXTERIOR CHINA HACIA LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL DE ASEAN: EL FORO REGIONAL DE ASEAN Y ASEAN PLUS THREE

CHINESE FOREIGN POLICY TOWARDS ASEAN-LED INTEGRATION INITIATIVES:
ASEAN REGIONAL FORUM AND ASEAN PLUS THREE

María Florencia Rubiolo

Centro de Estudios Avanzados, Unidad Ejecutora de CONICET
Universidad Nacional de Córdoba
frubiolo@gmail.com

Resumen

Desde principios de los noventa, China ha demostrado una postura más activa respecto de los procesos multilaterales en el Este Asiático, aunque en diferente grado dependiendo del área temática. Mientras que en el plano económico Beijing ha demostrado un marcado entusiasmo e iniciativa, en el plano estratégico las reticencias a tratar problemas en ámbitos multilaterales han sido mayores. Sin embargo, a través de las interacciones con ASEAN, su participación se volvió más activa al tiempo que aumentó su predisposición a discutir temas sensibles en organismos liderados por la organización. En este artículo presentamos una visión introductoria, dirigida a un público no especializado en el tema, de la política exterior china hacia el Foro Regional de ASEAN y ASEAN Plus Three.

Abstract

Since the early nineties China has demonstrated a growing assertiveness regarding multilateral processes in East Asia, although in different levels depending on the topic. While in the economic field it Beijing has shown remarkable enthusiasm and initiative, in the strategic field, has been more reluctant to discuss problems in multilateral spheres. However, through its interaction with ASEAN, its participation became more active while its predisposition to discuss sensitive issues in ASEAN-led organizations increased. In this article we aim to present an introductory look, directed to non-specialized readers, at Chinese foreign policy towards the ASEAN Regional Forum and ASEAN Plus Three.

Palabras clave: Multilateralismo – Política exterior china – ASEAN - ATP – ARF

Key words: Multilateralism – Chinese foreign policy – ASEAN – ARF - APT



Introducción

Desde que finaliza la Guerra Fría, China empezó a acercarse al Sudeste Asiático (SEA) a través de la participación en organismos multilaterales. Uno de sus principales objetivos era establecer lazos que favorecieran la estabilidad de la región y le permitieran concentrarse en el desarrollo económico interno. Esta reciente predisposición hacia el multilateralismo contrasta con los años de Guerra Fría, en los cuales la República Popular China (RPC) prefirió mantener sus relaciones con los países de la región sobre bases esencialmente bilaterales. Esto se debía a que los organismos multilaterales causaban inquietud en la elite dirigente pues eran considerados potencialmente perjudiciales para la soberanía del país (Kuik, 2005: 105). Sin embargo, los cambios en el sistema internacional de principios de la década del noventa con el florecimiento de numerosos procesos de integración regional, sumados a los esfuerzos de los países de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) por hacer participar y comprometer a China en organismos multilaterales en la región, contribuyeron a alterar la visión de China al respecto.

Estos incentivos externos combinados con los intereses nacionales de la RPC – el desarrollo económico interno, el mantenimiento de un ambiente regional estable, la construcción de una nueva relación con los países del SEA – favorecieron la adopción de políticas exteriores regionales multilaterales como complemento de las estrategias bilaterales.

En el plano económico, la crisis de 1997, dejó en evidencia a los ojos de la comunidad internacional y, principalmente, a los de los países del área afectada, que la región en su conjunto continuaba siendo sumamente vulnerable a influencias externas y que no era capaz de lidiar de manera conjunta con un problema de tal magnitud. Para ASEAN la crisis se convirtió en el puntapié inicial hacia la cooperación con el Noreste asiático. Para Beijing este fenómeno fue la oportunidad de demostrar a sus vecinos del SEA que su crecimiento económico lejos de representar una amenaza podía ser beneficioso para todos.

En el plano estrictamente estratégico, el fin de la Guerra Fría y la resolución del conflicto de Indochina, configuraron un nuevo escenario regional de seguridad en el Este de Asia. Para ASEAN, la retirada soviética fue vista como una pérdida de contrapeso al poder chino y planteó la necesidad de una redefinición de las estrategias de seguridad en



la región, concentrando su atención en el surgimiento de China como actor de peso en la esfera regional. Para los líderes chinos, esta redefinición de la estructura del sistema de seguridad regional presentaba una preocupación central: la concentración del poder en Estados Unidos - como única superpotencia - y las políticas de tinte unilateral que podría tener en la región (Emmers, 2001: 275).

Múltiples intereses guiaron el impulso inicial de acercamiento chino a ASEAN, no obstante consideramos que dos se convirtieron en ejes centrales: la necesidad de mejorar su imagen en la región a través de un acercamiento benigno en el plano económico y la de equilibrar el sistema de poder regional en el plano estratégico. Ambos intereses están dados, es decir, son *apriorísticos* a la relación. Sin embargo, a través de las interacciones con ASEAN, y la práctica de diálogo y consenso que la organización imprime al proceso de toma de decisiones, los intereses de China en la relación se ampliaron. Su participación se volvió más activa al tiempo que aumentó su predisposición a tratar temas en ámbitos multilaterales, dejando de lado la suspicacia inicial. Consideramos entonces que la lógica racionalista comienza a complementarse por un proceso de construcción de confianza y conocimiento que se fortalece con el multilateralismo.

Desde entonces China ha demostrado una postura más activa en lo que refiere a iniciativas multilaterales en el Este Asiático, aunque en diferente grado dependiendo del área temática. Ahora, ¿en qué medida el multilateralismo complementa al bilateralismo en el área económica y en la político-estratégica?, y ¿qué incentivos existen a la innovación que en términos de política exterior está aplicando Beijing? Al mismo tiempo, partiendo de la hipótesis de que la iniciativa multilateral en el área económica es mayor, nos preguntamos si esta puede derivar, a través de un proceso de construcción de confianza, en una mayor predisposición a tratar y resolver temas estratégicos a través de estrategias multilaterales.

Para dar respuesta a estas preguntas necesitaremos definir las características de la política exterior china hacia la región del SEA en el área económica y político-estratégica entre 1990 y 2005 distinguiendo entre estrategias de naturaleza multilateral y bilateral. En el área económica centraremos nuestra atención en el desarrollo de ASEAN Plus Three (APT), y en el área estratégica en el Foro Regional de ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés). El abordaje del tema está dirigido a un público no especializado en la política exterior china hacia los procesos de integración de esta región.



ASEAN Plus Three es un proceso de cooperación regional que se origina tras la crisis económica de 1997 y que agrupa a los diez países de ASEAN y a China, Japón y Corea del Sur. Inicialmente concentraba sus esfuerzos en el área económica – la cual continúa demostrando los mayores progresos en términos de integración – pero actualmente su alcance temático es más amplio. Desde el gobierno chino este mecanismo es el que se considera el canal principal de cooperación en el Este de Asia.

Por otro lado, ARF es el primer intento regional de otorgar un carácter institucional al diálogo multilateral en temas de seguridad dentro de la región y donde China se incluye como miembro activo a partir de 1997. El rol de la RPC dentro del organismo se modifica con el correr de los años mostrando una tendencia más favorable hacia el multilateralismo estratégico¹ en la región del Este Asiático, pero sin renunciar a algunas reservas respecto de temas de soberanía e integridad territorial.

Antecedentes de política exterior china hacia el SEA

La política exterior de China ha atravesado un proceso de cambios en los últimos 30 años. Esta fase de transformación comienza hacia finales de la década de 1970 con Deng Xiaoping. A diferencia del período inmediatamente anterior, se abandona en gran medida el compromiso ideológico y se da más importancia al pragmatismo de las decisiones gubernamentales. Como resultado, logran introducirse cambios profundos en la esfera económica. El proceso más importante de transformación que comienza en este período es el de las Cuatro Modernizaciones; un proceso de modernización económica que se concentró en las áreas de agricultura, industria, ciencia y tecnología, y defensa.

El proceso de modernización económica de China fue acompañado de una nueva orientación en la política exterior centrada en la apertura y en la búsqueda de una mejor inserción en el sistema internacional. Meisner (1999: 454) sostiene que los dirigentes chinos asumieron – desde mediados de los setenta - que “la consecución de los ambiciosos objetivos económicos perseguidos por las Cuatro Modernizaciones requeriría una gran expansión del comercio internacional de China, la adquisición de la tecnología más nueva de los países capitalistas avanzados, y probablemente pedir prestados capitales extranjeros”. Este proceso de apertura orientado a promover el comercio internacional y las inversiones extranjeras se conoce como la política de “Puertas Abiertas”.



La búsqueda de una mejor inserción internacional favoreció la mejora de las relaciones entre China y los países de ASEAN, principalmente con la firma de un tratado de paz y amistad entre China y Japón en 1978, el establecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos en diciembre del mismo año, y la invasión china de Vietnam en 1979 como forma de castigo por su incursión en territorio camboyano (Cheng, 1999: 176). La confluencia de estos tres acontecimientos demuestra un cambio en la percepción que la elite gobernante china tenía respecto de su participación en la esfera internacional, y al mismo tiempo refleja la intención de alterar su imagen regional.

El proceso de modernización demanda una mayor concentración en el desarrollo económico interno. En consecuencia, Beijing comienza a dar prioridad al mantenimiento de un ambiente regional estable que le permita focalizarse en el ámbito doméstico. Por este motivo comienza a dar mayor importancia al mantenimiento de un ambiente regional estable. Este nuevo enfoque de la política regional llevó a China a reducir sustancialmente la ayuda económica que daba a los movimientos de liberación nacional y de esta manera obtuvo una mayor cuota de confianza de los países de la región (Cheng, 1999: 176). Desde la perspectiva de la elite dirigente china, el desarrollo económico perseguido por las Cuatro Modernizaciones fue el principal motivo para generar un cambio en la percepción que los estados de la región tenían de las intenciones chinas y constituyó el puntapié inicial para la redefinición de la relación entre los países del Sudeste de Asia y la República Popular.

Las repercusiones que en el plano internacional tuvieron los incidentes de Tiananmen de 1989 llevaron a los líderes chinos a redefinir su política exterior hacia la región. Como consecuencia de las medidas tomadas por la elite gobernante de la RPC, los países occidentales impusieron fuertes sanciones a China que, conjugadas con el hundimiento del bloque soviético y de los países de Europa Oriental, sumieron al país en el aislamiento internacional. En consecuencia la elite gobernante decidió ajustar su política exterior orientándola más hacia los países asiáticos, poniendo el énfasis en la relación con ASEAN que mantuvo una postura neutral frente a los acontecimientos (Cheng, 1999: 177). Este primer viraje de la política china en sus relaciones con los países del SEA se profundiza con el impacto que tuvo la conclusión del conflicto bipolar en el Este de Asia.



El fin de la Guerra Fría fue, indudablemente, el principal cambio estructural que permite modificar esencialmente las relaciones en la región. Desde la perspectiva de ASEAN la amenaza comunista está finalmente neutralizada (Wah, Wee, 2006: 331). Para China el fin del conflicto y la consecuente retirada soviética de la región permiten la creación de un espacio vacío de poder que Estados Unidos no estaría dispuesto a ocupar y que le permitiría modificar su imagen regional. Es decir, podría reestablecer las relaciones que estaban interrumpidas con aquellos países que tenían una mayor relación con la Unión Soviética y al mismo tiempo facilitar el acercamiento entre los países del SEA cercanos a Estados Unidos con aquellos que durante la Guerra Fría habían permanecido dentro del bloque soviético. En consonancia con el primero de estos postulados China comienza a profundizar los lazos bilaterales que tenía con los países del Sudeste de Asia y a reestablecer las relaciones diplomáticas interrumpidas. En agosto de 1990 normaliza las relaciones con Indonesia y poco más de un año después, en noviembre de 1991, lo hace con Vietnam. Con Singapur, país con el cual no se habían mantenido lazos diplomáticos formales aún, establece relaciones en octubre de 1990.

El fin del enfrentamiento bipolar tiene también profundas implicancias a nivel regional. La caída del bloque soviético y la desaparición de la superpotencia facilitaron la resolución del conflicto en Camboya. El proceso de resolución de este conflicto resultó un éxito diplomático de ASEAN, que no hubiera sido posible sin la intervención de China.² En octubre de 1991 se firman los Acuerdos de Paz de París (Acharya, 2001: 95) que marcan el fin del conflicto. Este acontecimiento “contribuye a reforzar la confianza mutua” (Cheng, 2001: 423) y sienta las bases para un cambio en la política exterior tanto de la RPC como de la ASEAN en sus relaciones entre sí.

Los avances realizados en el campo diplomático en la relación de China con ASEAN durante los años que duró la Conferencia de Paz de París fueron continuados en años posteriores. China comienza a percibir que su mejor estrategia para obtener la confianza de los países de la región y disipar los temores a la amenaza china sería acercarse a estas naciones a través de su participación en ASEAN. Paralelamente, los países miembros de la organización, frente al escenario de la pos Guerra Fría, creían que era necesario comprometer a la RPC en organismos multilaterales como forma de mantener el equilibrio regional de poder (Cheng, 2001: 423). Los líderes chinos - teniendo en cuenta que China no pretende convertirse en la potencia hegemónica regional-



intentan, a través de su acercamiento, demostrar a los países de ASEAN su apoyo a la política de equilibrio de poder entre potencias que ponían en práctica (Cheng, 1999: 180).

La asistencia del ministro de Relaciones Exteriores de la RPC, Qian Qichen, a la Reunión Ministerial de ASEAN de 1991 puso de manifiesto el principal cambio en la política exterior de China hacia la región: la incipiente importancia que las estrategias multilaterales adquieren como complemento de las relaciones bilaterales. La asistencia de China a las reuniones Ministeriales de ASEAN se reitera en 1992 y 1993. En septiembre de 1993 se redacta el primer documento formal entre China y la ASEAN: una Declaración Conjunta resultado de una reunión entre las partes que se realizó con la intención de explorar la posibilidad de establecer una relación consultiva.³ Dos puntos de la Declaración reflejan claramente el carácter que China desea imprimir a sus relaciones con la ASEAN; por un lado la cooperación en las áreas económica, comercial, científica y tecnológica, y por otro el desarrollo de lazos multilaterales sin perjudicar las relaciones bilaterales que China mantenía con los miembros de la ASEAN.⁴

Las modificaciones de la política exterior china hacia el Sudeste de Asia mencionados hasta aquí son consecuencia de cambios profundos en la percepción que China tenía del sistema internacional en su conjunto. Desde que comienza la post Guerra Fría y el mundo atraviesa un período de reestructuración en la distribución de poder, la elite gobernante evalúa que el sistema internacional que resultará de esta transición será multipolar (Cheng, 1999: 178). En este nuevo sistema China deberá tener un lugar en el grupo de las grandes potencias y para ello necesita contar con un ambiente regional estable que favorezca su desarrollo económico interno, y al mismo tiempo alimentar una buena relación con los países de la región. Una de las formas que la dirigencia encuentra para llevar adelante esos propósitos es la aplicación de estrategias multilaterales en su política exterior.

Durante los años de Guerra Fría, la RPC prefirió mantener sus relaciones con los países de la región sobre bases esencialmente bilaterales. Esto se debía a que los organismos multilaterales causaban inquietud en la elite dirigente dado que eran considerados como potencialmente perjudiciales para la soberanía del país (Kuik, 2005: 105). Las medidas que los mencionados organismos podían impulsar podrían actuar en desmedro de los intereses soberanos de la RPC y por esta razón la participación en iniciativas de carácter multilateral fue relegada como estrategia de política exterior.



Sin embargo, los cambios en el sistema internacional de principios de la década del '90 con el florecimiento de numerosos procesos de integración regional, sumados a los esfuerzos de los países de ASEAN por hacer participar y comprometer a China en organismos multilaterales en la región, contribuyeron a alterar la visión de China al respecto. Los incentivos externos combinados con los intereses nacionales de la RPC favorecieron la adopción de políticas exteriores regionales multilaterales como complemento de las estrategias bilaterales.

En función de estos motivos, China empieza a reflejar en su política regional la intención de construir una nueva imagen de sí misma a partir de la participación en organismos multilaterales, el compromiso con la resolución pacífica de controversias y con la conformación de espacios de diálogo multilateral. En los siguientes apartados nos proponemos analizar los dos procesos de integración regional en los que China participa más activamente - APT y ARF – con la intención de distinguir el grado de predisposición hacia el multilateralismo en las áreas económica y político estratégico en la región.

El Foro Regional de ASEAN como arena institucionalizada para la cooperación multilateral

La política exterior de China en la post-guerra Fría enfatiza un “nuevo concepto de seguridad”⁵ regional a través del cual Beijing describe lo que considera la forma más apropiada de organizar las relaciones de seguridad contemporáneas. De acuerdo a Capie y Evans, este concepto refleja los esfuerzos de los países de Asia-Pacífico por mantener la paz y estabilidad en la región. En esta concepción se incluye la necesidad de guiar las relaciones mutuas por los cinco principios de coexistencia pacífica, el diálogo y la construcción de confianza (Capie, Evans, 2002: 175-177).

En sintonía con esta definición, pero de manera paulatina, China empezó a reflejar un mayor interés por los organismos multilaterales de diálogo y cooperación a partir de la década del '90. Su participación en el ARF desde 1994 se enmarcó en este cambio de percepción.

El Foro Regional de ASEAN es una estructura de diálogo estratégico multilateral al cual se dio inicio en la reunión anual de los ministros de relaciones exteriores de los países de ASEAN en Singapur en julio de 1993 (Leifer, 1995:51). El proceso de



configuración de este espacio comenzó con la Declaración de la Cuarta Cumbre de Jefes de Estado de ASEAN en Singapur en 1992 en cuyo artículo tercero se afirma que:

“ASEAN puede utilizar foros establecidos para promover diálogos externos sobre el fortalecimiento de la seguridad en la región así como diálogos intra-ASEAN sobre cooperación estratégica en ASEAN [...] atendiendo a la Declaración de la Concordia de ASEAN. Para mejorar este esfuerzo, ASEAN debe intensificar sus diálogos externos en temas políticos y de seguridad a través de las Conferencias Post Ministeriales de ASEAN (PMC)”⁶

De esta manera se establecieron los diálogos con Estados extra-regionales sobre temas estratégicos a través de las PMC. Entre los socios originales⁷ no se encontraba China, sin embargo, en mayo de 1993, en la Reunión de altos funcionarios de ASEAN y sus socios extra-regionales, se acordó invitar a la RPC junto con Rusia, Vietnam, Laos y Papua Nueva Guinea al Foro Regional de ASEAN.⁸ La primera reunión de ARF se llevó a cabo en julio de 1994 en Bangkok con el objetivo de promover acuerdos de construcción de confianza (Leifer, 1995:52).

En la actualidad el Foro incluye a los diez países de ASEAN y a los diecisiete socios.⁹ El organismo tiene en sí muchas de las características que la ASEAN presenta, y su funcionamiento y estructura lo diferencian de las alianzas de seguridad. Sus principales mecanismos de toma de decisiones respetan la “manera de ASEAN”: se basan en el consenso, en alcanzar una solución aceptable por todas las partes, privilegia la construcción de confianza a través del conocimiento compartido y la transparencia, y facilita la cooperación mediante sucesivas negociaciones que a su vez alimentan el aprendizaje. El carácter consultivo del ARF y su relevancia en la construcción de espacios para la cooperación se reflejan en sus objetivos. En ellos se establece que el Foro fomentará el diálogo y la consulta en temas políticos y de seguridad comunes a los miembros, y trabajará en la construcción de confianza y en la diplomacia preventiva en la región de Asia-Pacífico (Asean Regional Forum, 1994).

A pesar de aceptar la invitación a participar de ARF y de asistir a la reunión inaugural en 1994, el involucramiento de China en la institución fue pasivo y aprensivo. Según Susan Shirk, el país envió representantes a la mayoría de las discusiones regionales sobre cooperación en temas de seguridad, sin embargo su actitud fue expectante. Esto se debió en parte a la falta de una política concreta por parte del Partido y del gobierno sobre la cooperación en materia de seguridad (Shirk, 1994: 7).



A su vez, China tenía serias reservas respecto de ARF. Las mismas respondían, en primer lugar, a la preocupación de que Estados Unidos - uno de los miembros de ARF - utilizara el Foro para intervenir en los asuntos internos del país. En segundo lugar, temía que ASEAN intentara internacionalizar el conflicto por las islas Spratly a través del Foro y que tomara una postura única contra la RPC (Kuik, 2005: 106). En este sentido, en la reunión inaugural de ARF en 1994 el país anunció que no permitiría que el tema de la disputa territorial por las Islas Spratly se discutiera en el Foro. No solo consiguió mantener el tema fuera de la agenda del organismo, sino que también logró el apoyo de Malasia y Filipinas para frustrar la propuesta de Indonesia de otorgar un rol más activo a los gobiernos en los talleres informales para la discusión del conflicto. Esta actitud, que en gran medida explica la preferencia China por el bilateralismo, se enmarca en una reticencia generalizada de China de entablar las discusiones multilaterales en forma más concreta y sustancial debido a su temor de que los países vecinos utilicen la organización en su contra (Shirk, 1994: 11).

Una tercera reserva estaba dada por el temor a que se incluyera en la agenda de ARF el tema de Taiwán. Por último, a Beijing le inquietaba el problema de la transparencia militar (Kuik, 2005: 106). El Foro estimula a los miembros a introducir niveles de transparencia respecto de sus capacidades nacionales de defensa, en términos de armamento y tecnología. Inicialmente, el gobierno chino, y específicamente los funcionarios de defensa, se mostraron reacios a revelar información sobre esta área. Ello se relacionaba, principalmente, con la concepción de que la ambigüedad respecto de las capacidades militares del país le daba un mayor poder disuasivo. Entonces, de conocerse la escasez y baja tecnología de su armamento el país quedaría en una posición de mayor vulnerabilidad (Shirk, 1994: 11).

Pese a estos temores, Beijing decide participar en ARF, lo que implica una innovación en la política exterior estratégica hacia la región. Esta participación estuvo estimulada por dos principales motivos. Por un lado, por la necesidad de prevenir iniciativas que pudieran amenazar su interés. Por otro, por la percepción de que sería una herramienta eficaz para reducir los temores que su rápido crecimiento despertaba en los países vecinos (Shirk, 1994: 8). La percepción de amenaza que China despertaba en sus vecinos se debía a que el retiro de tropas soviéticas y la menor presencia de Estados Unidos en la región, posteriores al fin de la Guerra Fría, dejaban un vacío de poder. A los



ojos de los países del Sudeste Asiático, el vacío de poder resultante podría ser ocupado, inicialmente, por Japón. Sin embargo, ante el crecimiento constante de la economía china, se incrementaron las sospechas de que este último pudiera avanzar en el SEA como poder regional.

Tanto los dirigentes como los diplomáticos de la RPC han intentado desmantelar esta percepción asegurando que tanto la economía como la capacidad militar china están en bajos niveles de desarrollo. Shirk afirma que a pesar de la veracidad de estos argumentos, varios países, que desconfían de la retórica oficial, continuaron con su política de rearme (Shirk, 1994: 8). La participación en un organismo de cooperación regional en temas de seguridad, que nuclea no sólo a los países del área sino a socios extrarregionales, fue vista por la dirigencia como una forma de contribuir a la construcción de confianza en los líderes del SEA sobre las intenciones chinas.

Entonces, los incentivos que llevan a China a implementar estrategias multilaterales se debieron, en primera instancia, a cálculos racionales. Los gobernantes chinos evaluaron que la tendencia hacia el multilateralismo en la seguridad regional era un proceso que no podía detenerse y del cual China no podía quedar al margen. No participar en ARF implicaría aislarse de la región y podría despertar sospechas de los países de ASEAN en un momento en que el país intentaba acercarse a sus vecinos. Por lo tanto, la RPC optó por participar del organismo tanto para evitar el aislamiento como para poder dar forma desde adentro al incipiente proceso de cooperación de manera que no amenace sus intereses ni seguridad nacional (Kuik, 2005: 106).

Los primeros lineamientos positivos de Beijing hacia el multilateralismo estratégico en la región comenzaron a surgir en 1992 con la declaración del Viceministro de Relaciones Exteriores, Liu Huaqiu, a favor del establecimiento progresivo de mecanismos de diálogo sobre seguridad en el ámbito bilateral, subregional y regional. Gradualmente, durante la primera mitad de la década del '90, la dirigencia china fue desarrollando una posición más favorable respecto del diálogo multilateral sobre temas estratégicos en la región (Shirk, 1994: 7). Esto se debió, en parte, al cambio de visión respecto de ARF, resultado de la participación como miembro del proceso. Las características institucionales de ARF, por un lado, y la intención de los miembros de ASEAN - principales impulsores del organismo - de mantener relaciones equitativas con las potencias, por otro, contribuyeron a modificar la percepción de China sobre la organización (Kuik, 2005: 107-108).



El principal rasgo institucional que, según Foot, permitió elevar el nivel de comodidad de China en cuanto a su participación dentro del Foro es el consenso como mecanismo de toma de decisiones. Este mecanismo, afirma la autora, libera a Beijing de la obligación de formar coaliciones o invertir recursos en conseguir aliados para las votaciones (Foot, 1998: 428). Un segundo rasgo que favoreció el acercamiento es el compromiso de ARF de sólo avanzar a un ritmo que sea aceptable para todos los miembros. Como se establece en el apartado 21 del *Concept Paper* de ARF:

“...ARF debe progresar a un ritmo que sea confortable para todos los participantes. ARF no debe avanzar demasiado rápido para aquellos que desean ir lento, ni muy lento para aquellos que desean ir rápido” (ARF *Concept Paper*, 1995).

Esto garantiza a la dirigencia China que las decisiones se tomen de forma progresiva respetando así la preferencia del país por el gradualismo – preferencia que comparte con los países del SEA (Shirk, 1994: 10). En este sentido, tanto China como el resto de los países de Asia Oriental rechazan el modelo europeo de institucionalización de la cooperación estratégica regional. China sostiene que una institución de características formales como la Comisión para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE, por sus siglas en inglés) no sería un modelo apropiado para Asia, dada la diversidad política económica, social y cultural de los países.

Por el contrario, Beijing defiende el mecanismo de progresos incrementales, utilizando el diálogo a través de diferentes canales y de manera informal. Es decir, China – junto con los países del SEA – se opone a la estructuración de los diálogos a través de grupos de trabajo permanentes (Foot, 1998: 432). Sin embargo, en la Segunda Reunión Ministerial del Foro, realizada en Brunei en 1995, los miembros acordaron establecer Reuniones Inter-Sesiones (ISM, por sus siglas en inglés) y Grupos Inter-Sesiones (ISG) de carácter inter-gubernamental, cuyo mantenimiento se discutiría en la siguiente reunión.¹⁰ Estas instancias de discusión no se establecieron como órganos formales y estructurados dentro de ARF, y en la actualidad también están conformados por académicos y miembros de instituciones de investigación en la región. Ambas características respetan la naturaleza de ARF y disminuyen la preocupación china de verse involucrada en un organismo formal que pueda limitar su soberanía en el futuro.

Una última característica de ARF, también fundamental como condicionante para la participación de China, es que los acuerdos que se adoptan son voluntarios y no



vinculantes, y los mecanismos de cooperación hacen hincapié en la construcción de confianza y en el diálogo como método de creación de esa confianza.

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

De acuerdo a Foot, las dudas iniciales de Beijing pueden atribuirse al temor de que la organización no fuera sensible a los intereses chinos, temor que fue disminuyendo a medida que el país comenzó a familiarizarse con el estilo organizacional de ARF (Foot, 1998: 432). Esta afirmación de Foot va en consonancia con el planteo constructivista de que a través de la interacción y del conocimiento mutuo los actores modifican tanto sus intereses como sus prácticas. La intención de ASEAN de socializar a China incentivando su participación en organismos multilaterales fue, en primera instancia, percibida con suspicacia y preocupación por Beijing. Esta percepción comenzó a modificarse y llevó a un cambio de su forma de participación en el organismo y de la consideración que la dirigencia tenía del proceso de multilateralización regional en su conjunto.

Estos cambios se evidencian a partir de 1997 en el rol más activo que China adoptó dentro de ARF. En marzo de ese año el país co-organizó la reunión del Grupo de Apoyo Inter-sesiones sobre Medidas de Construcción de Confianza en Beijing. Según palabras del entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Qian Qichen, esta fue la primera vez que China organizó una conferencia oficial multilateral sobre temas de seguridad (Foot, 1998: 426). En la Tercera Reunión Ministerial la RPC presentó propuestas de Medidas para la Construcción de Confianza (CBM) en temas de defensa y seguridad. En el mismo año el problema de las Spratly comenzó a discutirse por primera vez en el ámbito de ARF – a pesar de la reticencia inicial de China – (Evans, 2003: 750).

Los anteriores desarrollos son complementados en 2002 y 2004 con la publicación y presentación ante ARF de los *White papers* de defensa. En evidente resonancia con la postura tradicional del país respecto de los peligros implícitos en la introducción de transparencia en los asuntos militares del Estado, Beijing publica en estos documentos tanto los objetivos de su política militar como los gastos en armamento. De acuerdo a Evans, aunque la publicación de estos documentos implica un avance respecto de intentos anteriores - como los *White papers* de 1995 calificados de propagandísticos por académicos del área – no contribuyen de forma sustancial a la introducción de



medidas genuinas de transparencia en defensa. Para el autor, los documentos muestran la selectividad del nuevo modelo de seguridad de China, que continúa definiendo al poder en términos relativos, y no absolutos, y en el que la transparencia debe aplicarse de forma diferente en distintos países: mientras que Estados Unidos, dado su status de poder militar hegemónico, debe tener altos niveles de transparencia, China, por otro lado, con un poderío significativamente menor, debe procurar tener más transparencia a futuro, pero introducirla gradualmente (Evans, 2003: 756).

Asimismo, respecto de la soberanía, el *White paper* de 2004 resalta que: “Frenar la separación y promover la reunificación, prevenir y resistir la agresión, y defender la soberanía nacional, integridad territorial...” (*White Paper*, 2004) es uno de los principales objetivos de la política de defensa del país. En este apartado está haciendo referencia al problema de Taiwán y a las islas del Mar de China Meridional. De esta manera queda claro, a nuestro entender, que Beijing no está dispuesta a discutir y resolver en ámbitos multilaterales los conflictos en los que pueden ponerse en peligro la soberanía o la integridad territorial. Coincidimos con la afirmación de Evans respecto de que el propósito de los diálogos estratégicos multilaterales es alcanzar la estabilidad y paz regionales, considerados objetivos comunes a los miembros y que esto refleja el racionalismo de la política exterior multilateral (Evans, 2003: 757).

Johnston afirma que las reglas del realismo político continúan dominando la toma de decisiones de política exterior y seguridad de la dirigencia china.¹¹ Indudablemente el cálculo racional y la perspectiva realista sobre la política exterior han guiado también el acercamiento de China hacia ARF. Esto puede apreciarse en los incentivos iniciales que llevaron a Beijing a formar parte del Foro, y luego a participar más activamente. A pesar de ello, a medida que los funcionarios comenzaron a conocer las características de toma de decisiones del Foro, el énfasis puesto en el diálogo y en el consenso y el rol de ASEAN en el mismo, la percepción de la RPC comenzó a modificarse y así también su comportamiento. El papel de ASEAN en este sentido fue, y aún es, fundamental como estímulo a la integración de China en el organismo, adaptándose a las demandas de Beijing respecto del gradualismo y la informalidad, y aceptando las condiciones que la misma impone para su participación.

Consideramos que existe un proceso de construcción de confianza entre ASEAN y China que está influyendo en la toma de decisiones de política exterior. El conocimiento mutuo, que ciertamente la participación en ARF ha favorecido, está permitiendo disipar las



reticencias y los temores iniciales de ambas partes. Los cambios de comportamiento de China dentro de ARF ponen de manifiesto que la interacción con los países de ASEAN en la arena multilateral ha modificado la percepción y, en cierto modo, los intereses de Beijing en la organización. A nuestro entender, esto no sólo ha sido fruto del cálculo costo-beneficio, sino del conocimiento generado a través de las constantes reuniones que, paulatinamente, está permitiendo definir significados comunes a ASEAN y a China sobre la seguridad regional.

No obstante ello, la preferencia por estrategias bilaterales y de corte realista continúa prevaleciendo. Esto puede verse principalmente en áreas que se definen como más vulnerables desde la perspectiva de Beijing: la negativa a hacer referencia a la soberanía sobre las Spratlys en el marco de diálogos multilaterales de ARF, a discutir sobre el desarrollo en las partes del archipiélago sobre los que ejerce posesión (Evans, 1998: 758), y a darle un tratamiento formal de resolución de controversia. Podemos sumar a estas características de la política china su intervención en el proceso de elaboración de un código de conductas sobre el Mar de China Meridional, que culminó con una declaración no vinculante para las partes.

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

La política exterior china hacia la integración económica regional: el caso de ASEAN Plus Three

La mayor predisposición hacia el multilateralismo en la política exterior china, presente en diversas esferas de sus relaciones externas, se presenta con marcada evidencia en la económica. La participación de China en APEC desde 1991, su activo rol en el marco de ASEAN + 3 (APT, por sus siglas en inglés) y en el establecimiento de un Área de Libre Comercio entre China y ASEAN (CAFTA) se inscriben entre los íconos de la apertura del gigante asiático a la integración regional. Este ritmo de apertura no sólo se ha



manifestado a nivel regional sino también internacional: uno de los acontecimientos más significativos en este sentido es el ingreso de China a la OMC en 2001.

Varios autores coinciden en resaltar cómo las medidas que adoptó Beijing para socorrer al SEA de la catástrofe económica que azotó a la región en 1997 fortalecieron la confianza mutua y les permitieron acercar sus posiciones respecto de la integración económica y la cooperación en el Este asiático (Cheng, 1999: 190; Wong, 2007: 376). Es partir de allí que comienzan a profundizarse las relaciones entre ASEAN y China. La crisis fue la oportunidad de Beijing de demostrar a sus vecinos del SEA que su crecimiento económico lejos de representar una amenaza podía ser beneficioso para todos.

Esta fue, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en la relación entre el SEA y China en dos sentidos: en la forma de acercamiento de China hacia el SEA y en la percepción de los países de la región respecto del rol de la RPC. Las respuestas regionales e internacionales - como la desilusión respecto del escaso apoyo brindado por APEC ante el estallido de la crisis y la negativa de Estados Unidos de respaldar la propuesta de Japón de un Fondo Monetario Asiático ante el dudoso desempeño del FMI durante la crisis -, y los posteriores esfuerzos de Beijing por evitar una profundización de la crisis, contribuyeron a modificar la visión que la región tenía de China.

La actuación de China entre 1997 y 1998 contribuye a formarle una imagen de líder responsable que se puede convertir en una alternativa de apoyo económico regional frente a la falta de respuesta de sus tradicionales socios económicos (Zhang, 2006: 133). Entre otras medidas, realizó una contribución monetaria a los préstamos para los programas de apoyo al SEA del FMI, ofreció mil millones de dólares para ayudar a Tailandia a salir de la crisis y mantuvo su promesa de no devaluar su moneda, el RMB, removiendo una variable externa que podría haber ocasionado una nueva oleada de devaluaciones en el SEA (Cheng, 1999: 190). Además, tuvo un rol de balanceador entre la propuesta japonesa de establecer un Fondo Monetario Asiático, y la postura norteamericana de mantener el FMI sin cambios en su mecanismo ni filosofía (Zha, 2002: 66).

Los efectos de la desestabilización económica contribuyeron a ampliar la brecha de desarrollo entre el Noreste y el Sudeste alimentada por la pérdida de IED que se dirigía ahora hacia China. A su vez profundizaron la competencia directa de los países del SEA con China por la producción de manufacturas de bajo costo (Wong, 2007: 399).



La crisis contribuyó al cambio de percepciones que la región tenía de sí misma y del grado de dependencia que mantenía con el mercado internacional. Es en este contexto que la organización decide en 1997 tomar la iniciativa para establecer ASEAN + 3 como un espacio de diálogo para la cooperación económica con Japón, Corea del Sur y China y lograr así integrar el Sudeste con el Noreste asiático. En sus inicios APT tuvo dos objetivos principales: 1) limitar los efectos que la crisis financiera había generado en las economías del Este Asiático y poder prevenir próximas, por medio del diálogo y la cooperación regional y 2) evitar la marginalización económica de la región del Sudeste de Asia a través de la integración con el Noreste (Wong, 2007: 397).

La primera reunión se realizó en Kuala Lumpur en diciembre de 1997, paralelamente a la Segunda Cumbre informal de ASEAN. En la misma la atención se concentró en la promoción del diálogo teniendo a ASEAN como motor de la cooperación. La organización buscaba promocionar la cooperación financiera y monetaria para poder generar mecanismos de prevención de crisis. Las primeras reuniones, entre 1997 y 1999, no generaron documentos dada la falta de institucionalización del mecanismo, que recién se estipularía en la Declaración Conjunta sobre la Cooperación en el Este Asiático en noviembre de 1999. En esta se acordó realizar reuniones anuales regulares, una propuesta que había sido aceptada en diciembre de 1998 en la Sexta Cumbre de ASEAN en Hanoi (Joint Statement on East Asia Cooperation, 1999). Aunque en la Declaración el eje de la cooperación es el económico, se dan los primeros pasos hacia la ampliación del alcance de APT en temas políticos, estratégicos y transnacionales.

La Declaración convirtió a la cumbre de 1999 en un hito en la integración del Este Asiático porque se alcanzó un consenso en torno a las áreas prioritarias para promover la cooperación. La Cuarta Cumbre, realizada en 2000 en Singapur aceptó la Iniciativa Chiang Mai – uno de los logros más significativos de APT. La misma fue anunciada durante una reunión del Banco Asiático de Desarrollo y fue diseñada para asistir a los países de la región, principalmente de ASEAN, en la superación de dificultades relacionadas con la balanza de pagos (Haacke, 2002: 18). Desde su establecimiento hasta abril de 2009 esta iniciativa ha estimulado la realización de numerosos swaps, entre Japón, Corea del Sur y China y los países de ASEAN, por un monto actual de 80 mil millones de dólares (Joint Ministerial Statement of the 10th ASEAN + 3 Finance Minister Meeting, 2007).



Paralelamente, los avances producidos en el marco de las reuniones anuales de Ministros de Finanzas de APT han permitido fortalecer la integración financiera y monetaria en la región, dando una mayor institucionalización a la cooperación. Este progreso se ha materializado en la adopción de múltiples iniciativas orientadas tanto a la mejora de los mecanismos de prevención de crisis como al fortalecimiento del diálogo intrarregional: el *Economic Review and Policy Dialogue* bajo el cual desde el 2006 se desarrollan el Grupo de Expertos y el Grupo técnico de trabajo para el monitoreo económico y financiero, la Iniciativa de Mercado de Bonos Asiáticos (2003), el Grupo de Investigación para estudiar formas de fortalecer la cooperación y promover la estabilidad financiera en la región (2002), y por último el monitoreo de flujos de capitales a corto plazo (2001) que consiste en un intercambio de información bilateral sobre los movimientos de capitales para facilitar el diálogo político (Ministerio de finanzas de Japón, 2009).

Hasta aquí hemos repasado los inicios de APT en el área financiera, en donde se dieron los primeros pasos para la materialización de un área de integración del Noreste con el Sudeste de Asia. Con el comienzo del siglo XXI la cooperación dentro de APT comenzó a abarcar más áreas y a desarrollarse en múltiples niveles. El rol de China como impulsor de ASEAN + 3, y su creciente interés de darle un mayor alcance temático a la integración en el Este de Asia tuvo una influencia decisiva en los avances del proceso. A continuación revisaremos en qué área la intervención china fue mayor y respondiendo a qué intereses de política exterior se embarcó Beijing en un proceso de integración multilateral, bajo los auspicios de ASEAN, que respalda y da forma a la región del Este de Asia.

El acercamiento de la RPC a los procesos de cooperación multilateral en el SEA responden, como hemos visto, a intereses de política exterior. Es decir, desde Beijing se considera que la integración a este tipo de procesos en la arena económica es un medio para facilitar la consecución de sus propios intereses. Entre ellos los dos que Haacke identifica como los más relevantes son: influir en la conducta de ASEAN en relación a temas importantes para la RPC, y cambiar a su favor los parámetros que guían las decisiones económicas y político-estratégicas (Haacke, 2002: 25). Dicho de otro modo, tener una mayor capacidad de dar forma a las reglas del juego de la política regional. Estos dos objetivos tienen una naturaleza general y aplicable a las relaciones que China mantiene no sólo con el Sudeste de Asia, sino también con otras regiones. Dentro de



estos objetivos se incluye el interés de Beijing de promover el multipolarismo tanto a nivel regional como internacional, lo que según Haacke es muestra del interés chino de alcanzar un status de potencia mundial (Haacke, 2002: 26). Asimismo, la RPC ve a ASEAN + 3 como una plataforma desde donde promover la cooperación en Asia Oriental con probabilidades de expandir su influencia política y moldear el escenario estratégico regional a largo plazo. (Kuik, 2005: 109).

Estos intereses no son suficientes para explicar la tendencia de Beijing por complementar sus estrategias bilaterales con multilaterales en el plano económico y para entender su activa participación en el proceso de APT. El cambio de actitud de la elite dirigente se relaciona no sólo con el cálculo de costo-beneficio - según el cual el multilateralismo puede resultar una herramienta más eficiente en el mantenimiento de un ambiente regional estable, en el mejoramiento de la imagen China en la región y en el fortalecimiento del Este de Asia - sino también con el aprendizaje generado a través de la participación en otros ámbitos de cooperación regional como ARF y APEC. Los temores de la RPC en torno a los organismos multilaterales comenzaron a disiparse a través de las repetidas interacciones con ASEAN, principalmente en ARF. De esta forma comenzó a moldearse una percepción más favorable en la RPC sobre la integración regional. Por otro lado la crisis de 1997 enseñó a China que dados los altos niveles de interdependencia entre las economías de Asia Oriental los problemas financieros de un país inevitablemente tendrían efectos en otros países de la región. Al igual que los países del SEA, China reconoce que la cooperación financiera es necesaria para evitar una nueva crisis.

El mayor interés de Beijing por participar en la integración regional combinados con sus intereses nacionales y su experiencia en otros procesos de esta naturaleza favorecieron que el gobierno demostrara un mayor entusiasmo por la integración económica posterior a la crisis financiera. El rol de China en la formación, institucionalización y progreso de ASEAN + 3 ha sido destacable por su activa participación iniciativa. A diferencia de las reservas frente a ARF, China se mostró muy interesada en APT desde sus comienzos. Algunas intervenciones que han promovido la integración de la región han sido la propuesta durante la Segunda Cumbre de APT de realizar una reunión entre directivos de los bancos centrales de los países que se llevó a cabo al año siguiente. China insistió luego en que estos encuentros se realizaran regularmente (Kuik, 2005: 109). Beijing también demostró entusiasmo por los avances del



East Asia Vision Group (EAVG) y se ofreció, en noviembre de 2002, a implementar una de las recomendaciones del grupo: la conformación de una red de grupos de expertos del Este de Asia (NEAT, por sus siglas en inglés) dentro del marco de ASEAN + 3, que tomó forma en 2003 (Wong, 2007: 389).

En la Cuarta Cumbre de APT el entonces Primer Ministro de China, Zhu Rongji, sugirió que APT debía concentrarse en algunas áreas específicas de cooperación: el desarrollo del transporte y las comunicaciones en la cuenca del río Mekong, tecnología, desarrollo de recursos humanos, agricultura y turismo (Soesastro, 2001: 3). Comienza a verse el interés de China por ampliar el alcance de la cooperación en el marco de APT y el rol central que la dirigencia del país otorga a este proceso en la integración del Este Asiático. En esta reunión Zhu afirmó que ASEAN + 3 debía convertirse en el principal canal de la cooperación regional, a través del cual establecer marcos para la cooperación financiera, comercial y de inversión, e incluso materializar gradualmente una integración económica regional más amplia. En este mismo discurso el Primer Ministro deslizó el interés chino de establecer un área de libre comercio China-ASEAN.

Durante la Quinta Cumbre se reciben las primeras recomendaciones del East Asia Vision Group¹². Los puntos principales del informe giraron en torno a la coordinación de políticas macroeconómicas y la regulación financiera, la promoción de acciones conjuntas para combatir el tráfico de drogas, piratería, inmigración ilegal, desastres medioambientales, lavado de dinero y terrorismo, y la necesidad de establecer un Acuerdo de Libre Comercio del Este Asiático y, en el largo plazo, una Comunidad del Este Asiático (East Asia Vision Group, 2001). Aunque nuevamente en esta cumbre los anuncios de los avances respecto del establecimiento del CAFTA captaron la atención de los funcionarios presentes, puede verse como el informe del EAVG introduce una ampliación de los temas que originalmente se tratarían en APT.

Este mayor alcance temático se corresponde con la postura de la dirigencia China que crecientemente remarca la importancia de ampliar la agenda de ASEAN + 3 incluyendo temas relacionados con la seguridad y política regional. En diferentes discursos oficiales la RPC afirma su interés por expandir el alcance de ASEAN + 3 hacia temas de seguridad regional. En palabras de Wen Jiabao durante la Décima Cumbre de APT en Filipinas “La cooperación en el marco de ASEAN + 3 debe tomar mayores pasos en el área de la seguridad. China sugiere que se utilicen los mecanismos de cooperación existentes para fortalecer el diálogo y la cooperación en los temas de seguridad regional



más importantes” (Wen, 2007). En la Cumbre siguiente de APT, realizada en Singapur en noviembre de 2007, la RPC presentó diferentes propuestas para profundizar la integración y diversificar la agenda, entre ellas el establecimiento de una plataforma de cooperación estratégica no tradicional de las fuerzas armadas (Ministerio de relaciones exteriores de la Republica Popular China, 2007).

Las diferentes iniciativas presentadas y respaldadas por China para fortalecer a APT, su insistencia en la diversificación de los temas, y la reciente importancia dada a la multilateralización de la Iniciativa Chiang Mai son muestra de un compromiso de Beijing con la conformación de un espacio de integración del Este de Asia. Sin dudas, el multilateralismo se ha desarrollado más rápidamente aquí que en cualquier otra área de política exterior de la RPC. Desde nuestra perspectiva, esta es una clara muestra del esfuerzo de China por cultivar un mundo multipolar donde el Este Asiático sea uno de los polos.

La cooperación que hasta aquí hemos analizado entre China y ASEAN puede entenderse desde la interdependencia pero sólo de manera parcial. Es indiscutible que ASEAN + 3 ha progresado sostenidamente en la promoción de la integración del Este de Asia. La política exterior China hacia el organismo no sólo ha sostenido las iniciativas conjuntas, sino que ha apuntalado algunas decisiones y estimulado el establecimiento de nuevas instancias de cooperación y construcción de confianza, como las Reuniones de Ministros de Finanzas de la región. Esta actitud entusiasta es fruto de una combinación de intereses que, desde la óptica de Beijing, pueden perseguirse con mayor eficiencia a través de la cooperación con la región. La mejor manera de mantener un ambiente regional estable es por medio del establecimiento de relaciones amistosas, basadas en el beneficio mutuo y en la construcción de lazos de confianza que desincentiven los enfrentamientos. Estimulando la cooperación económica, China puede disminuir las preocupaciones de ASEAN respecto de su crecimiento, y profundizando la interdependencia puede también alejar a los países de la región de las posturas belicistas respecto de los problemas territoriales, principalmente del Mar de China Meridional. De esta forma puede mantenerse un status quo en el plano estratégico regional y paralelamente fortalecerse los lazos económicos.

Este análisis que se enmarca dentro de una teoría de la interdependencia económica deja de lado, a nuestro entender elementos sociales de construcción de confianza y de conocimiento compartido que pueden complementar los beneficios de la



interdependencia económica. La política multilateral China hacia la región se ha fortalecido a través de repetidas interacciones con ASEAN y esto ha promovido una modificación en la visión de Beijing respecto de la forma de conducir sus relaciones con sus vecinos. No sólo existe una confluencia de intereses que, en algunos temas, favorece la cooperación, sino también una dinámica de interacción que permite modificar los intereses iniciales. La iniciativa de Beijing de diversificar la agenda de APT, incluyendo temas de seguridad regional, es muestra de la modificación que algunos de los intereses del país han atravesado desde la puesta en marcha de la cooperación regional.

Al mismo tiempo el respaldo de China a APT y a sus iniciativas es muestra de que el multilateralismo se ha convertido en una estrategia complementaria al bilateralismo, y esto además de tener efecto en la conducta de China hacia la región, puede contribuir a continuar modificando sus intereses hacia la misma a medida que el conocimiento mutuo profundice la cooperación y esta se traduzca en beneficios para el desarrollo interno de la RPC.

Notas Finales

La apertura hacia el multilateralismo en la política exterior de los Estados es casi ineludible en el actual contexto internacional. China, intentando alcanzar una cada vez mayor integración al sistema interestatal, no puede escapar a esta tendencia. No obstante ello su apertura ha sido, y aún lo es, más paulatina. Es guiada tanto por intereses definidos a priori, como por la construcción de lazos de confianza y la acumulación de conocimiento a través de las relaciones entabladas con ASEAN. En este proceso de diálogo, entre el Estado y la estructura de cooperación en la que se inscribe, se han ido modificando algunos intereses iniciales y derribando preconceptos y reticencias. Sin embargo, el proceso recién está en ciernes.

En el plano económico el avance ha sido más nítido que en el estratégico. En este último, Beijing ha demostrado cautela hacia los compromisos vinculantes multilaterales evidenciando una preferencia por las estrategias bilaterales, tradicionalmente preferidas por el país. A pesar de ello es indudable que el multilateralismo está funcionando como un complemento cada vez más utilizado.

Desde esta perspectiva, aunque en lo estratégico el bilateralismo continúe primando, el florecimiento de proyectos e iniciativas multilaterales económicas - muchas de ellas propuestas por China – que multipliquen los lazos intrarregionales, puede en el



largo plazo favorecer el manejo y la resolución de conflictos estratégicos en la región, proceso al que hoy China no está dispuesta a comprometerse a través de instituciones multilaterales de cooperación. Esta tendencia, de mantenerse, puede favorecer no sólo la construcción de una comunidad del Este Asiático en sentido político y económico, sino también identitario favoreciendo la estabilidad política y el desarrollo de las economías del área.

Bibliografía

- ACHARYA, Amitav (2001). *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of Regional Order*, Routledge, London.
- CAPIE, David y EVANS, Paul (2002). *The Asia-Pacific Security Lexicon*. Singapore: ISEAS.
- CHENG, Joseph Y.S. (1999). "China's ASEAN policy in the 1990s: pushing for regional multipolarity". *Contemporary Southeast Asia* 21, n° 2, 176-202.
- CHENG, Joseph Y.S. (2001). "Sino-ASEAN relations in the early twenty-first century". *Contemporary Southeast Asia* 23, n° 3, 420-452.
- EMMERS, Ralf (2001), "The Influence of the Balance of Power Factor within the ASEAN Regional Forum". *Contemporary Southeast Asia* 23, n° 2, 275-291.
- EVANS, Thammy (2003). "The PRC's relationship with the Asean Regional Forum: realpolitik, regime theory or a continuation of the sinic zone of influence system?" *Modern Asian Studies* 37, n° 3, 737-763.
- FOOT, Rosemary (1998). "China in the ASEAN Regional Forum: Organizational Processes and Domestic Modes of Thought". *Asian Survey* 38, n° 5, 425-440.
- HAACKE, Jürgen (2002). "Seeking influence: China's diplomacy towards ASEAN after the Asian crisis". *Asian perspective* 26, n° 4, 13-52.
- KIM DAE-JUNG (2006). "Regionalism in the Age of Asia". *Global Asia* 1, n° 1, 1-3.
- KUIK, Cheng-Chwee (2005). "Multilateralism in China's ASEAN policy: its evolution, characteristics, and aspiration". *Contemporary Southeast Asia* 27, n° 1, 102-122.
- MEISNER, Maurice (1999). *Mao's China and after: A history of the People's Republic*. Free Press.
- SHIRK, Susan L. (1994). "Chinese views on Asia-Pacific regional security cooperation". *The National Bureau of Asian Research* 5, n° 5, 5-13.



SOESASTRO, Hadi (2001). "Whither ASEAN Plus 3?" Presentado en Pacific Economic Cooperation Council, Trade Policy Forum, 12-13 junio, Bangkok, Tailandia.

WAH, Chan Yuk y WEE, Vivienne (2006). "Ethnicity and capital: changing relations between China and Southeast Asia". *Journal of Contemporary Asia* 36, n° 3, 328-349.

WONG, Lai Foon (2007). "China-ASEAN and Japan-ASEAN relations during the Post-Cold War era". *Chinese Journal of International Politics* 1, 373-404.

ZHA Daojiong (2002). "The politics of China-ASEAN economic relations: Assessing the move toward a free trade area". *Asian Perspective*. Vol.26, n° 4, 55-82

ZHANG, Xiaoming (2006). "The rise of China and community building in East Asia". *Asian Perspective*. Vol. 30, n° 3, 129-148.

Documentos

ASEAN REGIONAL FORUM, "The ASEAN Regional Forum : A Concept Paper", 1 de agosto de 1995, disponible en: <http://www.aseanregionalforum.org/AboutUs/tabid/57/Default.aspx>.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIA NATIONS, "Joint Statement on East Asia Cooperation". 28 de noviembre de 1999. Disponible en: www.aseansec.com Consultado: 9 de diciembre de 2009

EAST ASIA VISION GROUP (2001), "Towards an East Asian Community. Region of peace, prosperity and progress." Disponible en: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/report2001.pdf>. Consultado el 16 de diciembre de 2009.

INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, White Paper on China's National Defense 2004, disponible: <http://english.people.com.cn/whitepaper/defense2004/defense2004.html>

MINISTERIO DE FINANZAS DE JAPÓN, "Joint Ministerial Statement of the 10th ASEAN + 3 Finance Minister Meeting", 5 de mayo de 2007, Kyoto, Japón. Disponible en: http://www.mof.go.jp/english/if/as3_070505.htm Consultado: 10 de diciembre de 2009.

MINISTERIO DE FINANZAS DE JAPÓN (2009), Regional financial cooperation among ASEAN + 3. Disponible en: http://www.mof.go.jp/english/if/regional_financial_cooperation.htm Consultado el 10 de diciembre de 2009.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA, "China's position paper on the new security concept", 31 de julio de 2002, disponible en:



<http://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/2612/2614/t15319.htm>, consultado el 21 de diciembre de 2009.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA, "Deepening Mutual Trust and Cooperation Striving for Mutually Beneficial and Win-win Outcome. Yang Jiechi Talks about Premier Wen Jiabao's Attendance of East Asian Leaders' Meetings and Visit to Singapore", 22 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/wjbz/2467/t384193.htm>. Consultado el 5 de diciembre de 2009.

WEN JIABAO, "Work Together To Build an East Asia of Peace, Prosperity and Harmony". Presentado en la Décima Cumbre de ASEAN Plus Three, 14 de enero de 2007, Cebu, Filipinas. Disponible en: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/zyjh/t290180.htm>. Consultado el 15 de diciembre de 2009.

Notas

1 Por multilateralismo entendemos la tendencia y preferencia de un Estado a utilizar la diplomacia multilateral – a diferencia de la bilateral, se caracteriza por tratar cuestiones con varios Estados al mismo tiempo - como medio para alcanzar sus objetivos de política exterior (Kuik, 2005: 104). El multilateralismo estratégico hace referencia a la predisposición del país a tratar cuestiones de seguridad – sean militares, territoriales o políticas – en ámbitos multilaterales.

2 Cheng afirma que China presionó al Khmer Rouge a aceptar el plan de paz de las Naciones Unidas en 1989-1990, momento en que sus líderes se inclinaban por resistir las presiones diplomáticas de Occidente. En agosto de 1990, el Premier Li Peng declaró que China no apoyaría la obtención de un rol dominante del Khmer Rouge en Camboya y que no lo llevaría al poder. También en esa época China suspendió su apoyo militar al Khmer Rouge. Cheng, Joseph Y.S., "Sino-ASEAN relations in the early twenty-first century", *Contemporary Southeast Asia*, 23 (3), Diciembre 2001: p. 423.

3 Para acceder al documento completo ver: Joint Press Statement for the Meeting to Explore the Establishment of the Consultative Relationship with the People's Republic of China Beijing, China, 13-14 September 1993 en: <http://www.aseansec.org/5875.htm>

4 Los puntos 4 y 5 de la Declaración, respectivamente, hacen referencia a estas dos prioridades de la política exterior de China hacia ASEAN.

5 En 1996 los líderes del país comenzaron a hacer referencia a un "nuevo concepto de seguridad" como iniciativa regional haciendo hincapié en el fortalecimiento de la confianza a través del diálogo y la promoción de la seguridad por medio de la cooperación. Este concepto fue plasmado en julio de 2002 en: "China's Position Paper On The New Security Concept", disponible en: <http://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/2612/2614/t15319.htm>

6 Traducción propia del original en inglés: "Singapore Declaration Of 1992", Singapur, 28 enero 1992, Jefes de Estado, Cuarta cumbre. Disponible: <http://www.aseansec.org/1163.htm>. Consultado el 20 de septiembre de 2009.

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

8 Ver: "Joint Communique of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting", Singapur, 23-24 Julio 1993, disponible: <http://www.aseansec.org/2009.htm> Consultado el 20 de septiembre de 2009.

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

10 Ver: Chairman's Statement The Second Meeting Of The Asean Regional Forum, Brunei Darussalam, 1 agosto 1995, disponible: <http://www.aseanregionalforum.org/PublicLibrary/ARFChairmansStatementsandReports/ChairmansStatementofthe2ndMeetingoftheASE/tabid/199/Default.aspx>. Consultado: 27 de septiembre de 2009.

11 Ver cita en: Foot, Rosemary (1998), "China in the ASEAN Regional Forum: Organizational Processes and Domestic Modes of Thought", *Asian Survey*, Vol. 38, No. 5, p. 438.

12 El grupo, que se estableció en 1999 en Seúl, fue fruto de una propuesta del entonces Presidente de Corea del Sur, Kim Dae-Jung, durante la Segunda Cumbre de APT en 1998. Estuvo compuesto por Académicos de los países que integran ASEAN + 3. Sus objetivos fundacionales principales fueron: Promover el comercio y la inversión regional y fortalecer la cooperación industrial y en recursos naturales (Kim Dae-Jung, 2006: 2).

Fecha de recepción: 19 de marzo, 2010. Fecha de aceptación: 27 de julio, 2010.