

La dinámica efectividad de Taiwán entre proactividad y reactividad ante el orden internacional

Mg. Gustavo A. Cardozo, Graduado de la Universidad de Tamkang en Estudios Asiáticos, Coordinador Asia Pacífico del CAEI, Profesor del Instituto Confucio de la Universidad de Buenos Aires.

Resumen

Los agentes económicos taiwaneses desempeñan un papel de primer orden en la consolidación de una “red de producción” en el Pacífico asiático, la región con mayor dinámica económica global en el siglo XXI. Pero los acuerdos de comercio preferencial imponen una nueva lógica que requiere del concurso coherente de los actores políticos y económicos de cada entidad nacional.

El papel de Taiwán en la integración económica del Sudeste Asiático analiza las tentativas del gobierno taiwanés de orientar la integración formal regional y expone los resultados diferenciados debido al contrapeso político de la República Popular China (RPC), situación que ha limitado la capacidad de Taipéi en modelar la integración económica en su entorno regional inmediato en pos de sus objetivos diplomáticos.

La proyección internacional de Taiwán se ha visto afectada por los conflictos entre las facciones burocráticas pro y anti chinas, las cuales pusieron su acento sobre la influencia de Beijing. Por otro lado, se destacan las relaciones desiguales en materia regional que Taipei sostiene con los Estados asiáticos, asumiendo la complejidad creciente en el entorno regional a medida que la influencia de China aumenta considerablemente.

Palabras claves: geopolítica, comercio, Taiwán, intereses, política.

Introducción

Si deseamos caracterizar el rol de la República de China (en adelante ROC) en el sistema internacional en las últimas décadas, podemos recurrir a dos términos que lo sintetizan: *Fluidez* y *Dinamismo*. La historia económica moderna de Taiwan tiene su punto de inflexión en dos importantes acontecimientos: la lucha política entre el Kuomintang (KMT) y el Partido Comunista de China (PCCh), y la intervención de Estados Unidos en las relaciones a través del Estrecho desde 1950.

La presencia norteamericana ha generado un *statu quo* temporal entre China y Taiwán, lo cual permitió mejorar las perspectivas económicas en el período inmediato posterior a la guerra civil china. Desde 1950 hasta 1970, el auge económico asiático se

ordenó en torno a la economía japonesa y al comercio transpacífico con el mercado estadounidense, en donde la dependencia orgánica de los Estados del Nordeste de Asia con esta última economía fue constante (*single market dependence*).

Así fue como Japón proyectó su proceso tecnológico industrial hacia Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Estos países tomaron el modelo japonés *aggiornándolo* a sus sistemas económicos-productivos internos. La fortaleza de los llamados *tigres asiáticos* sería inexplicable sin considerar el papel de la inversión externa directa (IED) japonesa. La élite empresarial y política de este país asumió que la única forma de crecer era desarrollando, a la vez, a los vecinos para ampliar su mercado.

El “*modelo japonés*” sirvió de puntapié para establecer una nueva transformación del sistema económico internacional contemporáneo, en donde los flujos de inversión japoneses u originarios, justificaron, no solo, el crecimiento cuantitativo del comercio, sino las transformaciones cualitativas estructurales de las bases productivas de países como Taiwán. Asimismo, es importante considerar como la interacción directa entre estos componentes tuvieron influencia en los futuros mecanismos integracionistas en Asia.

En materia de política interna, el modelo desarrollista japonés aceptaba la intervención económica gubernamental bajo medios **formales** e **informales** con el fin de incrementar la competitividad internacional. Esta relación entre política exterior y modelo económico forjó nuevas tendencias sobre la innovación productiva regional, siendo considerada paradigmática desde la visión occidental, fundamentalmente, porque combinaba *producción capitalista* con *normas sociales asiáticas*.

Los medios “formales” se basaron en la búsqueda de una mayor cooperación y complementariedad por medio de pocas instituciones y mecanismos legislativos. Esto permitió que varias organizaciones e instituciones se constituyeran a través de un marco de entendimiento y sin un cuerpo supranacional plenamente institucionalizado.

Los vínculos “informales”, por su parte, refieren a la participación de territorios colindantes o próximos de diferentes países, conformando un área económica natural, que da lugar al establecimiento de las llamadas “*zonas o triángulos de crecimiento*”, con el objetivo de estimular el intercambio comercial entre países vecinos.

Estas fases económicas tuvieron la característica de articularse bajo políticas hacedoras del libre comercio y originarias en la consolidación de componentes multilaterales alrededor de los principales núcleos de ascendencia comercial: Estados Unidos, Europa y Japón. Conjuntamente, el cambio de la estrategia asiática no puede ser considerada sin el *take off* chino como importador mundial de manufacturas, permitiendo sin dudas, mayores márgenes de maniobrabilidad económica-comercial, y consolidando un nuevo pilar financiero como se demostró en las devaluaciones de 1997.

La crisis asiática no solo desencadenó una re-orientación de los flujos de comercio e inversión intra/extra-zona, sino que produjo un examen de los mecanismos de asociatividad de firmas nacionales y extranjeras en diversas economías. La transformación sufrida en los países de la ASEAN luego del desplome bursátil, originó una reestructuración industrial de los Grupos Económicos (GE), principalmente chinos, quienes operaban en puntos económicos estratégicos. Los países asiáticos asumen el

revés financiero como un fracaso de las instituciones de Bretton Woods (BW), evidenciando la necesidad de explorar alternativas moderadoras en situaciones futuras.

La Iniciativa de Chiang Mai (ICM) del año 2000, y la creación en algunas economías del Asia Bond, incentivó la propuesta de movilizar reservas de divisas diseminadas en el extranjero. Por su parte, el énfasis de las autoridades chinas se percibía en la idea de instaurar corredores comerciales entre el Sudeste y del Nordeste de Asia.

En el marco de la nueva estrategia multilateral taiwanesa -sin dejar de lado los aspectos bilaterales- la idea de generar objetivos internos firmes, conjuntamente con un incremento económico en el Pacífico insular, supuso reflatar el proyecto de Asociación Asiática, esta vez incorporando a Beijing como eje fundamental del enclave local.

La presencia del factor taiwanés en este entramado fue analizada y considerada por algunos especialistas que advirtieron el nivel estratégico de ese relacionamiento y las características de su intercambio comercial y sus relaciones diplomáticas; sin embargo, los estudios sobre los distintos actores intervinientes en este proceso (sector público y privado), como así el rol de China y su impacto en la toma de decisiones resultan escasos y no actualizados.

La región de Asia Pacifico es reconocida actualmente como el “*workshop of the world*”, principalmente, gracias a su red de producción desarrollada en estas últimas décadas. Este modelo se ha transformado en uno de los más eficientes del mundo por sus significativas tasas de crecimiento y participación en el comercio internacional, fenómeno que muchos especialistas han definido como un verdadero “*milagro asiático*”¹.

En la conformación y profundización de esta red, Taiwán ha desempeñado un papel protagónico en varios sectores. El auge de la firma de acuerdos bilaterales y regionales de asociación económica ha posibilitado, igualmente, la búsqueda de una mayor integración taiwanesa en el ámbito de los mercados de bienes finales. Uno de los principales instrumentos utilizado por el gobierno taiwanés han sido las empresas locales, las cuales mediante el desembolso de recursos financieros penetraron los mercados globales².

Taiwán tiene una larga tradición de haber sido una economía abierta y un exportador al resto del mundo. Este legado ha sido importante en la conformación de la política de Taiwán hacia el comercio, incluida la relativa facilidad con la que abandonó la sustitución de importaciones. Durante la Segunda Guerra Mundial, este país sirvió como un centro de producción para el ejército de Japón, fabricando equipos pesados para las tropas imperiales. Cuando Japón se retiró de la isla, dejó atrás no sólo activos significativos en infraestructura, incluyendo carreteras y puertos -, sino un gran *know how* en materia educativa primaria y secundaria.

¹ CHEN, Kun-Ming, JI Chou y NAI, Fong Kou. (2004). the Impact of East Asian Economic Integration on Taiwan, Taiwan Economic Forum, Vol.2, No.12.

² KIM, Jung Sik, and Yonghyup Oh. (June 2007). Determinants of Intra-FDI Inflows in East Asia: Does Regional Economic Integration Affect Intra-FDI. Korea Institute for International Economic Policy Working Paper, no. 10-15.

El progreso económico de la isla en este marco se dio bajo varios períodos principales de crecimiento. Desde 1949 a 1962, el país se reconstruyó bajo un estricto control gubernamental. Las empresas de origen japonés fueron nacionalizadas (y más tarde re-privatizadas), centrándose la atención en la producción de mercancías y la importación para desarrollar una sustitución de tecnología. Entre 1962 y 1982, el gobierno se movió rápidamente hacia políticas de promoción de exportaciones para modificar la sustitución; fueron creadas las Zonas de Procesamiento de Exportación (Siglas en inglés-EPZs) y la economía se caracterizó por la promoción de exportaciones en áreas de alta tecnología.

Varios factores, incluyendo el aumento de los salarios y la transferencia de tecnología, finalmente llevaron a la disminución de la utilidad de EPZs para 1981. Taiwán se transformó en un exportador neto de bienes y servicios, con un superávit comercial constante, inclusive posterior a la crisis financiera asiática en el 97. Sin embargo, el crecimiento del superávit comercial fue volátil, principalmente porque reflejaba la dependencia de Taiwán de unos pocos mercados de exportación.

Entre los componentes de mayor relevancia en la particular forma de integración asiática, están los rasgos del proceso del capitalismo en la región. En algunas economías han predominado los problemas estructurales y, en otras, las más dinámicas como el caso de Taiwan, puede hablarse de un “*modelo de desarrollo*”, donde el elemento distintivo más importante ha sido el papel activo del Estado y de sus sectores privados³.

La inversión taiwanesa en Asia fue activa desde 1990, junto con Corea, Hong Kong, Singapur, como así Japón contribuyeron activamente con estos flujos, mientras que China y los Países del Sudeste Asiático (SEACs –Siglas en inglés) han sido los demandantes de estos capitales⁴.

En este aspecto, es muy importante incorporar la visión del analista japonés, Kojima Kaname⁵, quien subrayó que el patrón de inversión difiere dependiendo del origen. Este economista argumentó que la inversión japonesa tuvo éxito, no solo por estar en línea con las ventajas comparativas del país anfitrión, sino porque era ejecutada por pymes, hecho que no caracterizaba a la inversión norteamericana, fundamentalmente porque provenía de industrias oligopólicas.

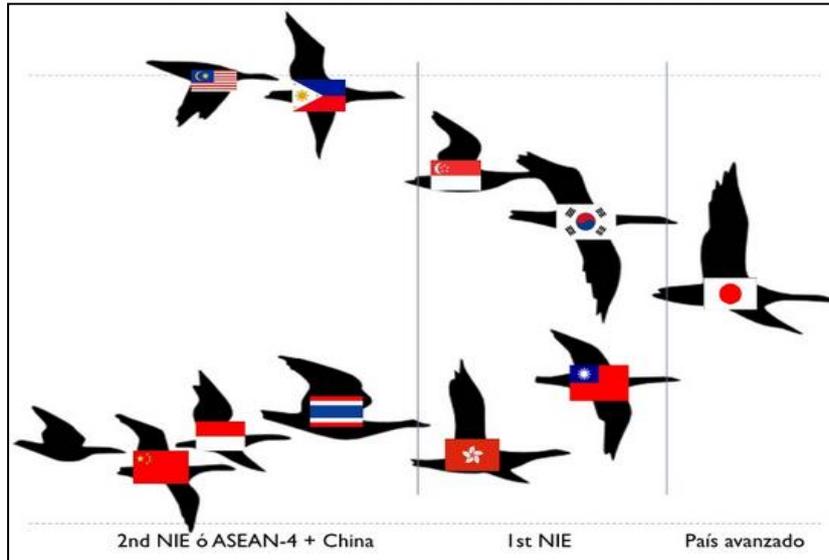
El gráfico 1 nos ayuda a comprender como el proceso de reconversión productiva en economías como Taiwán fue posible gracias a la estrategia iniciada desde el Japón hacia el resto de la región. La teoría de desarrollo de los *gansos voladores* o *Ganko-Keitai* fundada por el economista Kaname Akamatsu, entre 1930 y 1950, se basó en una serie de libros que tuvieron gran influencia en el gobierno y en el mundo académico nipón. La misma hizo referencia a las aves que vuelan en formación de V invertida, siguiendo a un guía.

³ EVANS, Paul M. (2000) .Assessing the ARF and CSCAP. In: TIEN, Hung-mao; CHENG, Tun-jen (Ed.) The Security Environment in the Asia-Pacific: many problems, few building blocks. New York: ME. Sharpe, p. 154-172.

⁴ BALDWIN, Richard E. (2007). “Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism”. Graduate Institute of International Studies, University of Geneva.

⁵ Kojima, K. (1973). A Macroeconomic Approach to Foreign Direct Investment,” Hitotsubashi Journal of Economics, 14, pp.1-21.

Grafico 1: Modelo de los Gansos Voladores

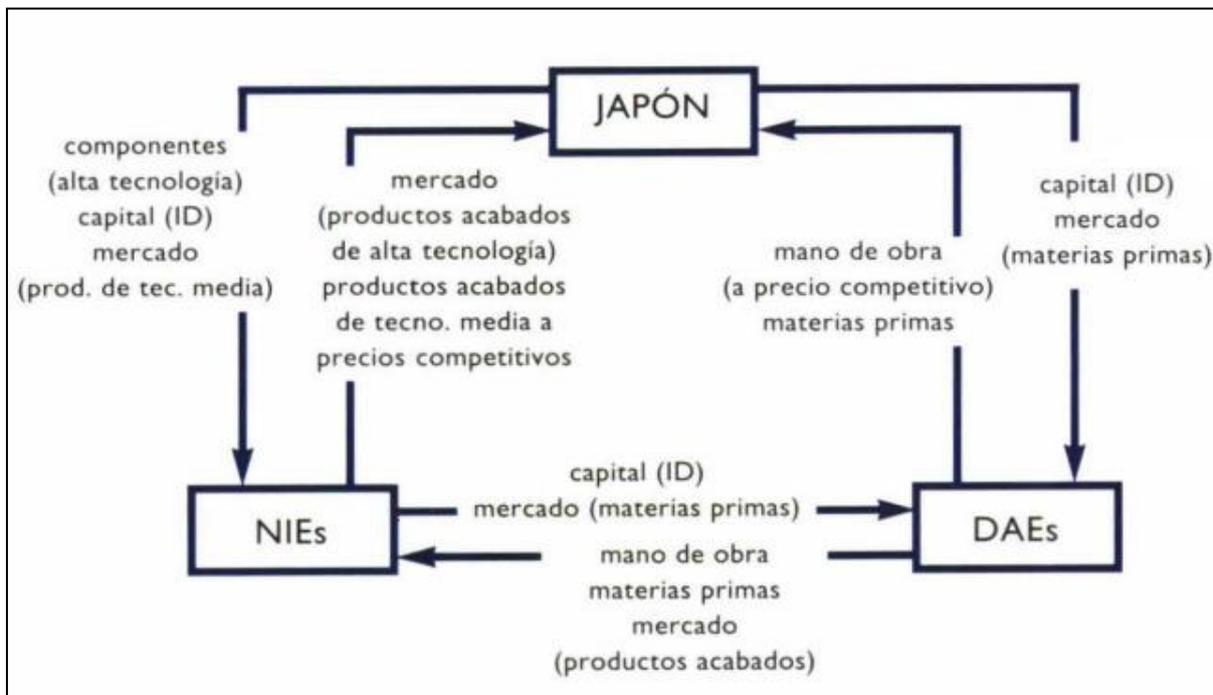


Fuente: UNCTAD

Kojima K. estableció la hipótesis de la dotación de factores para explicar la relación entre la inversión y el comercio internacional, el cual sirve en la explicación del desenvolvimiento de las firmas taiwanesas en la región. Kojima sostuvo que hay dos tipos de inversión, un modelo exportador y la industrialización por la sustitución de importaciones (ISI) como complemento.

En el gráfico 2, observamos el modelo de inversión seguido por las firmas japonesas tanto en el Sudeste Asiático como en China y que fue asimilado por las compañías taiwanesas. El activo intangible fue su capacidad de producción flexible a pequeña escala, la cual se articuló a una red de producción altamente especializada. Las empresas taiwanesas al igual que las japonesas, en su mayoría operaron de forma independiente y si bien competían entre sí, compartían información relacionada con los cambios en las tendencias de los mercados.

Grafico 2: Modelo de inversión Japonés en Asia Pacifico.



Fuente: CIDOB

La búsqueda de nuevos mercados por Taiwán fue denominada por el especialista Chen Xiangming como “*Gone West But Also Go South*”⁶, y se caracterizó por incluir en su primera etapa a China y Hong Kong (*Gone West*), para luego dirigirse a los Países del SEACs de menor desarrollo económico como Indonesia, Tailandia, Filipinas y Vietnam (*Go South*). Si bien la motivación de las empresas taiwanesas era similar, el carácter de la inversión difería significativamente entre ambos mercados⁷.

Los atractivos de China están en su creciente clase media y abundante mano de obra barata, la cual se destina a producir componentes electrónicos que luego eran exportados hacia Taiwán para la elaboración de productos finales. Sumado a ello, antes de su adhesión a la *Organización Mundial del Comercio* (OMC), China dio grandes ventajas arancelarias a las empresas taiwanesas radicadas en su territorio.

Otro aspecto a destacar fue que China comenzó a liderar la tercera gran ola de transformación regional. La primera tuvo lugar entre los años 1960 y 1970, cuando se produjo una transformación industrial muy similar a la actual con el impacto de crecimiento de Japón en la región y más tarde su derramamiento industrial de trabajo intensivo a las recientes economías industrializadas. La segunda ola se produjo a finales de 1980, cuando países como Taiwán, comenzaron a trasladar industrias de trabajo intensivo a China continental y Sudeste de Asia⁸.

Como un mecanismo facilitador de esta última etapa, las Zonas Económicas Especiales (ZEE) chinas establecidas a partir de 1979, crearon condiciones favorables para una mayor sinergia bilateral. Estas mismas, que inicialmente eran sólo cuatro, se ampliaron hasta 14 para 1984, siendo Shenzhen la más dinámica, principalmente por su cercanía con Hong Kong. Por su parte, Zhuhai y Xiamen sacaron provecho de sus cercanías con Macao y Taiwan respectivamente⁹.

Las operaciones de las empresas taiwanesas en China no tenían, prácticamente, relación con sus operaciones en las economías de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (En inglés: *Association of Southeast Asian Nations* - ASEAN). En pos de atenuar esta realidad, estas (empresas) promovieron asociaciones con compañías multinacionales japonesas que ya operaban en estos mercados creando verdaderos *clústeres* industriales. El eje central de estos "*centros de gravedad*" de crecimiento económico se conformarían en tres regiones principales; el noreste de Asia, el sudeste de Asia y las zonas costeras del Pacífico chino.

Según datos de la Comisión de Inversiones de Taiwán, la inversión en SEACs representó el 15 % invertido en 1987. Para 1991, esta cifra había ascendido al 39%,

⁶ XIANGMING, Chen. (1996). Taiwan Investments in China and Southeast Asia: 'Go West but Also Go South.' Asian Survey Vol. 36, No. 5 447-467. (Berkeley: University of California Press, May.)

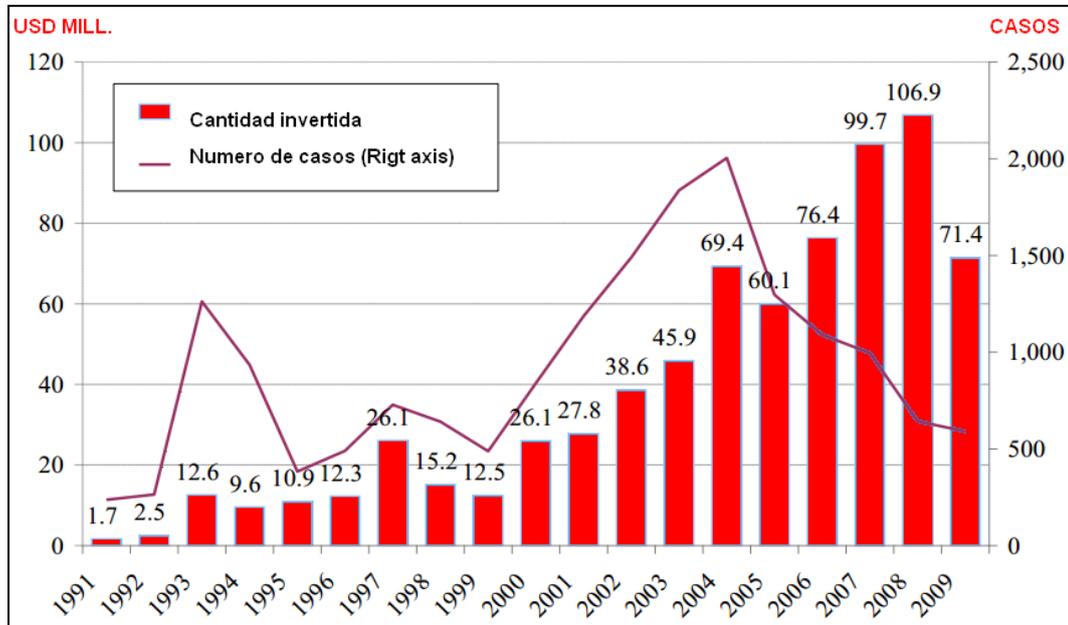
⁷ FERRANDO, Alonso P. (2012). “El Multilateralismo y su Caballo de Troya”. Tomo I y Tomo II. Instituto de Estrategia Internacional (IEI). CERA.

⁸ HAMANAKA, Shintaro. (2012). Is Trade in Asia Really Integrating. ADB Working Paper Series on Regional Integration. Asian Development Bank, Manila.

⁹ BUREAU OF FOREIGN TRADE, ROC Ministry of Economic Affairs. (2003). Introduction to the New Go-South Policy.

aunque se contrajo un 14% producto de la crisis asiática. En el Cuadro I, observamos que las inversiones en China fueron cercanas a los 1,7 mil millones de dólares, siendo el principal centro de recepción de capital taiwanés para 1991. A finales de 1999, esta cifra había ascendido a 12,5 mil millones de dólares, es decir un 40 % de lo invertido en la región¹⁰.

Cuadro 1: Inversión Taiwanesa en China (1991-2009)



Fuente: UNCTAD

De acuerdo con la Institución Chung-Hua para la Investigación Económica (CIER), las exportaciones impulsadas por la inversión taiwanesa representaron el 34% del total del tránsito-exportaciones con la región para 1990¹¹. La mayor parte de las mismas consistieron en materias primas, piezas, maquinaria y equipo. Según CIER, cerca del 86% de la maquinaria y equipo utilizado por las empresas de inversión taiwanesas en China y ASEAN se compraron en Taiwán, como así el 71% de las materias primas, componentes y productos semi-acabados¹².

Con la crisis financiera asiática de 1997, los flujos de inversión taiwaneses no se contrajeron, sino que se incrementaron de manera constante, principalmente en China. Entre 1990 y 2000, la inversión en China (incluyendo Hong Kong), el sudeste de Asia y otros países desarrollados (incluidos los EE.UU.) representaron el 70%, 12,49% y 12,40% de la inversión extranjera taiwanesa totales, respectivamente. Estas firmas asumieron mejores perspectivas de localización en busca de plataformas de recursos (*resource-seeking*), eficiencia (*efficiency-seeking*) y mercados (*market-seeking*)¹³.

¹⁰ XIANGMING, Chen. (1996). OP.CIT, pág 24.

¹¹ WEN-JUNG Lien, JIANN-CHYUAN Wang, SU-WAN Wang and FENG-HUANG Tsai, (2007) The Economic Impact of Taiwan's Investment Tax Credits and its Direction of Adjustment. Working Paper Series No.2007-3

¹² CHEN, Melody. (2004). Go South' Strategy Threatened. Taipei Times, September 29.

¹³ ROBBLES, Alfredo C., Jr. (2004). The ASEAN Free Trade Area and the Construction of Southeast Asian Economic Community in East Asia. Asian Journal of Political Science 12, no. 2 (December): 78-108.

Cuadro 2: Flujos de IED Taiwanesa por país

Principales países inversores	2013, en %
Islas del Caribe británicas	29,3
Estados Unidos	11,8
Japón	8,4
Islas Samoa	7,7
Hong Kong	7,5
Australia	6,3
Países Bajos	4,8
Singapur	4,2
Malasia	2,7

Fuente: UNCTAD

La reconfiguración de las políticas y prioridades extra-regionales de Taiwán en función de sus nuevos intereses impulsó nuevas formas de cooperación en especial con APEC y ASEAN. La nueva política comercial supuso no solo una ampliación del tamaño del mercado, sino el aprovechamiento de las ventajas de propiedad por la disponibilidad de mejoras tecnológicas, formas de gestión eficiente, marcas comerciales, entre otras, y, por otra parte, de las ventajas de localización por la ubicación geográfica.

Así fue como Taiwán buscó formar parte activa de la red de producción regional bajo un esquema de “comercio triangular” que incorporaba a China y las economías del sudeste asiático. Taipéi ha estado al tanto de que los Tratado de Libre Comercio (TLC) y los procesos de acuerdo de comercio preferencial (ACP) tienen el potencial de marginarlo si no es capaz de participar de manera efectiva en sus respectivos desarrollos en Asia.

Luego del ingreso taiwanés a la OMC en octubre de 2001, el gobierno constituyó un Grupo de Trabajo formado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Asuntos Económicos para potenciar las posibilidades de inserción regional. Si bien esta política tuvo un comienzo prometedor, ya que Taipéi logró avanzar en un acuerdo ministerial informal con Japón, Singapur y Nueva Zelanda¹⁴, luego se vio limitada por la presión de China.

Otro de los cambios importantes en las relaciones intrarregionales de producción

¹⁴ WU, Rong-I and SHIU-Yin Lin. (2003) (in Chinese). The International Competitiveness of Taiwan's Innovations in Industrial Technologies, presented at International Conference on Industrial Technology Innovations, Taipei: Taiwan Institute for Economic Research.

fue el manifiesto por la estrategia de abastecimiento de las subsidiarias taiwanesas. Los flujos comerciales entre Taiwán, China, Japón y la ANSEA-4 (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia), se incrementaron más del 140%, siendo el más beneficiado el mercado chino. Esto es solo una muestra de la complejidad que adquirió el comercio de bienes intermedios en la región y del papel central que Taiwán desempeñó en el mismo¹⁵.

Para el año 2010, la expansión del comercio intrarregional se caracterizó por la firma de múltiples *Acuerdos de Asociación Económica (AAE)* en los cuales Taiwán buscó sumarse más allá de la negativa china. Ligado a esto y con un aumento del ingreso *per capita* en la mayoría de los países asiáticos, las compañías taiwanesas concentraron sus esfuerzos en expandir sus niveles de ventas en estos mercados, profundizando y expandiendo la red de negocios en la región bajo el concepto utilizado por las empresas japonesas de *selección y concentración*¹⁶.

Las firmas taiwanesas también se vieron impulsadas a invertir en el exterior como una respuesta a factores internos económicos que les hacían perder competitividad a nivel internacional y así poder reestructurar sus procesos de producción. Por otra parte, las fricciones constantes con Beijing incidieron en las decisiones del gobierno en buscar diversificar la inversión sobre las economías de la ASEAN y reducir la dependencia con China.

Ya entrado el siglo XXI, el auge de los TLC y los avances tecnológicos en comunicaciones y en la producción enfrentaron a las compañías taiwanesas ante un nuevo entorno regional de negocios. La respuesta de parte de estas fue optimizar la producción y asumir una postura de reactividad comercial en pos de profundizar los enlaces intrarregionales. Por su parte, la proactividad diplomática desplegada por el gobierno apuntó a evitar la exclusión de Taipei de los nuevos espacios multilaterales. El nuevo desafío para el gobierno taiwanés fue consensuar estas dos posturas.

La diplomacia de Taiwán sobre los Acuerdos Comerciales en Asia

En la última década, Taiwán implementó una diplomacia regional tendente a no quedar marginado de los procesos de integración en Asia. El ritmo estancado de la Ronda de Doha en el marco de la OMC fomentó el desarrollo de TLC bilaterales en todo el mundo (*Spaghetti Bowl*) y en especial en el sudeste asiático tal cual se observa en el grafico 3¹⁷.

La crisis de *marginación* fue expuesta por el Presidente Ma en su primera conferencia de prensa internacional, donde destacó la necesidad imperiosa de que Taiwán no sea apartado del esquema integracionista en el futuro. Más allá que Taiwán reunía los cuatro criterios para la condición de Estado definidos por la Convención de Montevideo: (1) una población permanente, (2) un territorio definido, (3) el gobierno, y

¹⁵ HUANG, Tsung-Hao. (2004) (in Chinese). State-Business Relations in Taiwan Since 1949, *Wenti Yu Yanjiu*, 43:4, pp. 35–72.

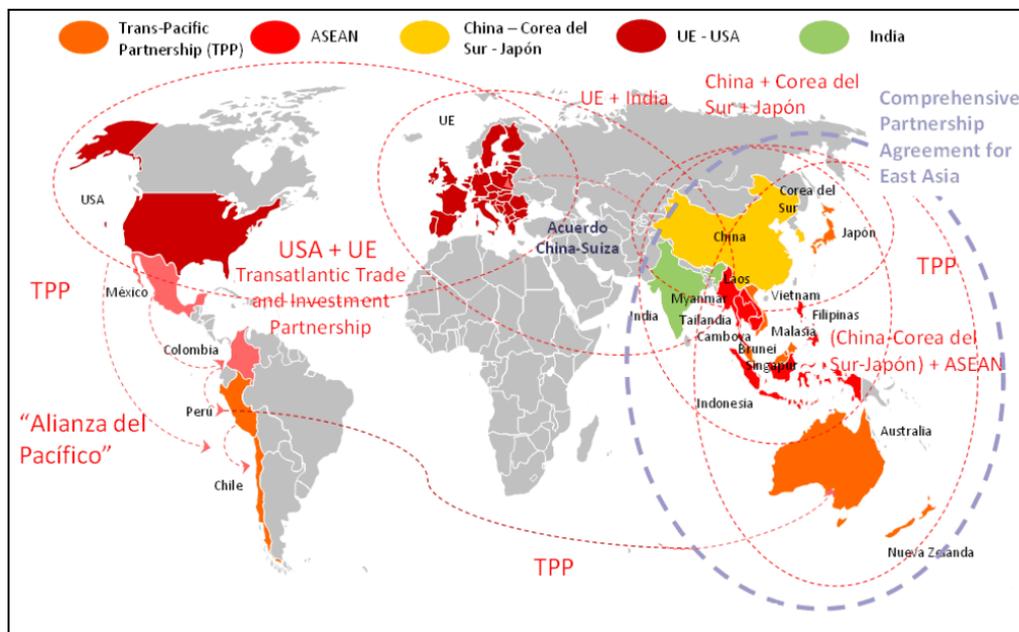
¹⁶ PASHA L. Hsieh, (2008). China-Taiwan Trade Relations: Implications of the WTO and Asia Regionalism, in *Trading Arrangements in the Pacific Rim* (Oxford University Press. “Economic Relations between Taiwan and Southeast Asia: A Review of Taiwan’s “Go South” Policy,” *Wis. Int’l L.J.* 16 (1998)

¹⁷ ARIC-Asian Regional Integration Center. (2013). *Multilateralizing Asian Regionalism: approaches to unraveling the Asian Noodle Bowl*.

(4) la capacidad de entrar en relaciones con otros Estados, sus relaciones internacionales se han visto restringidas por la obstrucción de China y por la renuencia de la comunidad internacional para desafiar esta oposición¹⁸.

Gráfico 3: El proceso de integración mundial. Los Mega-Acuerdos

Fuente: CERA.



Para impulsar el papel de Taiwán en el marco de los distintos acuerdos, el gobierno taiwanés inició varios programas piloto de *Zonas de Libre Comercio* con el fin de ampliar los mercados y crear ambientes de inversión más atractivos para la industria nacional. Taipéi ha venido realizando inversiones en el extranjero, lo cual ha sido parte importante de las redes de comercio que facilitaron la modernización industrial y el crecimiento económico de los países vecinos.

Taiwán ha buscado constituir Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con países regionales, principalmente por sus circunstancias políticas a nivel internacional y por la presión competitiva a que sus industrias nacionales han estado sometidas. Esta economía se encuentra en el corazón de la cadena de islas del Pacífico oriental, lo cual le ubica estratégicamente en el centro de la cadena de producción de Asia y como un eslabón indispensable en la cadena de suministro global.

La mejora continua de las relaciones a través del Estrecho en los últimos cinco años y la firma del ECFA en 2010 abrió nuevas posibilidades para Taipéi¹⁹. En ese contexto de relacionamiento, el desarrollo comercial con Taiwán, -no obstante la complementariedad de sus mercados y el potencial económico de la isla-, permite sostener la existencia de un estancamiento o subexplotación comercial.

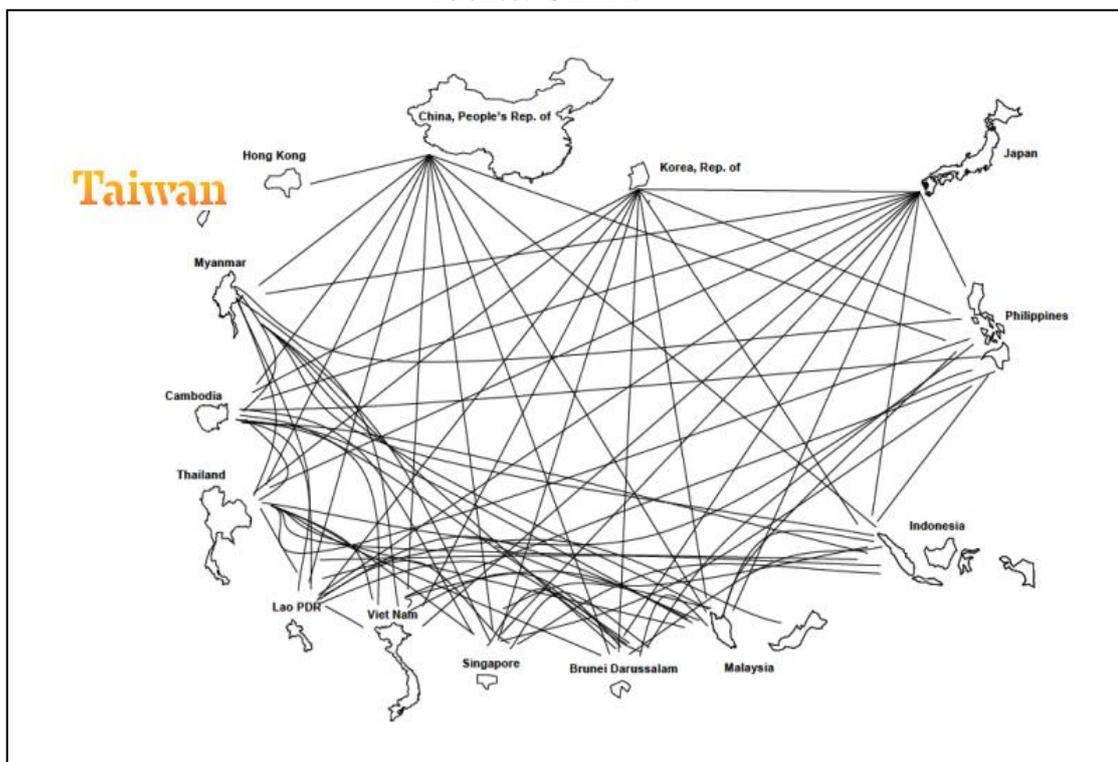
En materia *multilateral*, el compromiso de Taiwán en el marco de la OMC y APEC

¹⁸ LIN, Chen-wei .(2004), State Reformation and the Formation of a Newly Emerging Welfare State in Taiwan, *The Developing Economies*, XLII-2, June, 176-197.

¹⁹ PETER C. Y. CHOW and DAN Ciuriak. (2012). The FTA Music Is Playing in Asia: After ECFA, Will Taiwan Join the Dance? *The International Trade Journal*, 26:1.

creció estos últimos años. Taipei buscó superar sus diferencias con China, como así alcanzar un consenso con sus distintos sectores (industria, gobierno, etc.) para desarrollar una agenda regional en materia de integración económica más dinámica en el esquema del *Spaghetti Bowl asiático*, como lo detalla el Gráfico 4. Es una realidad que la industria de servicios constituye más del 70% del Producto Bruto Interno (PBI) de la Isla, y ha sido la línea vital de desarrollo económico del país, con lo cual no sería posible lograr la formación de alianzas dentro de organizaciones multilaterales de negociación sin una política conjunta entre el Estado y estos sectores productivos.

Gráfico 4: El Spaghetti Bowl Asiático.
Fuente: CERA.



A diferencia de la estrategia multilateral, la integración *bilateral* de la economía taiwanesa se ha caracterizado por formar una agenda conjunta con aquellos países con los cuales mantiene relaciones diplomáticas y con aquellos que no. Aquí, podemos distinguir tres escenarios importantes: primero, EE.UU. y China; segundo, Japón, Hong Kong, la ASEAN y la UE; y tercero, Latinoamérica, específicamente Centroamérica²⁰.

El primer escenario está determinado por la constante búsqueda taiwanesa de espacios de reconocimiento estratégicos donde negociar con China *vis a vis* y cooperar, asimismo, con el gobierno norteamericano. De esta forma, Taipéi compensaría su situación de desventajas políticas frente a Beijing al obligarlo a adquirir voluntariamente una postura más flexible, mientras empujaría a Washington a reforzar su compromiso de seguridad en la región.

²⁰ ASIAN DEVELOPMENT BANK. (2013). Asian Economic Integration Monitor.

Gráfico 5: Soft Power Taiwanés.



Fuente: Elaboración propia.

Para Taiwán es complejo explorar maniobrando el delicado equilibrio de influencias políticas entre China y Estados Unidos; cada uno con su propia agenda estratégica y nacional que no pueden dejarse llevar unilateralmente fácilmente por Taipéi. Taiwán se ha movido con algunos aciertos en este esquema “triangular”, teniendo en cuenta sus objetivos más amplios de *prosperidad y seguridad*.

El segundo escenario está integrado por Japón, Hong Kong y la ASEAN, donde la búsqueda de un equilibrio frente a China complementó la aplicación de diversos modelos de *"hub and spokes"* con estos países, los cuales se mantienen en la agenda estrategia y política actual²¹. El tercer escenario son los países latinoamericanos: profundizar y renovar esta alianza ha sido vital para Taipéi, principalmente porque esta región es el núcleo extra asiático principal de su política y estrategia de contención sobre China.

El papel de la participación taiwanesa en el sistema multilateral latinoamericano no desentonó con las orientaciones comerciales de las diplomacias regionales: *una acción marcada al desarrollo que arroje un balance positivo en términos de prestigio e inclusión institucional en el conjunto de los organismos internacionales y un saldo mejorable en cuanto a la subsanación de la exclusión (comercial, financiera y política)*²².

En el ámbito *unilateral* se produjo una concentración de esfuerzos diplomáticos taiwaneses en ampliar la competencia en torno a la construcción de alianzas diplomático-comerciales con los gobiernos de los países pertenecientes a Asia Pacífico. Destacamos varios aspectos bajo esta perspectiva: primero, la voluntad del gobierno taiwanés para recuperar terreno político en esta región; segundo, la influencia de la reorientación de la política exterior sobre la dinámica de los procesos de integración en la zona, en general, y, en particular del acercamiento con los gobiernos de China, Corea y de Japón.

De esta realidad se desprenden algunas lecturas. Para que Taiwán lleve adelante los objetivos antes mencionados debe continuar con la normalización de la relaciones en el

²¹ RAVENHILL, John. (2010). The new East Asian regionalism: A political domino effect. Review of International Political Economy, págs. 1-31.

²² O'NEILL, Mark. (2007). Young Turks Invest in Cross-Strait Ties: Taiwan's New Generation of Presidential.

Estrecho para evitar mayores restricciones unilaterales chinas. Al mismo tiempo, la actitud de las empresas y el gobierno taiwanés debe ser clara y aunada para resolver la presión de los grupos económicos proteccionistas y de los sectores políticos opositores.

En efecto, el gobierno taiwanés se ha debatido en tomar la iniciativa de promover una participación activa en los procesos de integración sin esperar pasivamente la firma de acuerdos con otros países. Al mismo tiempo, Taipéi ha interactuado bajo el juego de influencias políticas de EE.UU. y China, para alcanzar acuerdos económicos con otros socios claves.

En el campo de la política internacional, la administración Ma, asumió la participación taiwanesa en los procesos de liberalización económica como un motor clave del crecimiento económico²³. El informe gubernamental titulado: "2012, *Década de Oro Visión Nacional*"²⁴, identifica estos aspectos y la inversión en el sector privado para aumentar la competitividad y lograr un mayor acceso a los mercados extranjeros.

Empero, la importancia para Taiwan de participar en el crecimiento de la liberalización del comercio en la región Asia-Pacífico no es una cuestión de "si", sino de "cuándo". Taipei ha buscado el equilibrio interno entre las restricciones políticas y la aplicación de las reformas económicas, mientras continúa intentando convencer a China de apoyar su participación en los grandes procesos transpacíficos de comercio.

Entre TPP y RCEP: los papeles que desempeñan China y EE.UU.

La rápida industrialización china en los últimos años ha reestructurado la arquitectura comercial transpacífica, aumentando los riesgos de una dependencia cada vez mayor de las economías regionales con respecto a Beijing. Preocupados por esta posibilidad de vulnerabilidad, estos países comenzaron a negociar bilateralmente con China y las otras potencias económicas regionales como Japón, Corea del Sur, Australia, y Nueva Zelanda²⁵.

Sumado al crecimiento de China, luego de la crisis económica de 2009, los Estados Unidos buscaron penetrar los mercados regionales configurando un entorno asiático en sintonía con sus intereses geopolíticos. Como la mayor economía de APEC, los EE.UU. claramente tienen un papel importante al influir en el resultado del estudio estratégico de llevar adelante un Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP) conjuntamente con China.

Cuadro 7: Magnitud de los Mega-acuerdos regionales.

	TPP	RCEP
Nº de Miembros	12	16
Participación en el PBI	38	29
Participación en las exportaciones mundiales (Bienes y Servicios) (%)	24	30

Fuente: FMI

²³ TAIWAN TIMES. (2010). ECFA signing scheduled for June 29, 25 June.

²⁴ GOLDEN DECADE NATIONAL VISION. (2012). Approved at the 3,301st Meeting of the Executive Yuan on June 7, 2012.

²⁵ WIGNARAJA, Ganeshan. (2013). Why the RCEP matters for Asia and the world. EastAsiaForum. May 15th.

Es una realidad que la doctrina norteamericana en Asia es considerada un pivote de su estrategia actual de contención sobre China, utilizando su poder militar, diplomático y económico para asegurar el control hegemónico de la región. Washington desplazó el 60% de su flota naval al Pacífico y está en proceso de construcción de una red de bases estadounidenses en la región para cercar a China. El despliegue de la Asociación Transpacífico (TPP), con sus características como lo detalla el Gráfico 10, ha sido otra herramienta para socavar la influencia económica china y eventualmente obligar a Beijing a aceptar nuevas reglas económicas en la región.

La puesta en marcha del TPP preocupó no solo a China sino a las economías de la ASEAN y especialmente a Taiwan; este último por el riesgo de quedar excluido del nuevo escenario integracionista regional. China, plenamente consciente de que el TPP está dirigido a frenar su influencia regional dio la bienvenida a la alternativa de la ASEAN del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) en 2012 con los brazos abiertos y prestó su pleno apoyo para acelerar este proceso.

Gráfico 10: TPP-Características
Fuente: OMC.

<p>□ TPP</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Se origina del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (Brunei, Chile, NZ y Singapur, P4), creado en 2006✓ Interés de Australia, EEUU, Malasia, Perú y Viet Nam por iniciar negociaciones con P4✓ introduce <u>una nueva alternativa de integración transpacífica</u>✓ Canadá y México están participando en las negociaciones✓ Tailandia ha manifestado oficialmente su interés de participar✓ Japón todavía no toma su determinación final. Va a pronunciar a principios de marzo✓ Rivalidad entre TPP y RCEP: divide la ASEAN en dos (Indonesia, Filipinas, Myanmar, Laos)➤ Al menos hasta ahora, <u>aparezca como una iniciativa limitada a los miembros del APEC</u>✓ tampoco permite suponer que será un instrumento adecuado para propiciar el acercamiento conjunto entre ALC y AP

Para empezar, el TPP se compone de doce países de ambos lados del Pacífico - un grupo original de cuatro (Brunei, Singapur, Nueva Zelanda, Chile), además de los Estados Unidos, Canadá, México, Perú, Australia, Japón, Malasia y Vietnam; Corea del Sur y Taiwán han anunciado oficialmente su interés en unirse. El RCEP incluye los diez países de la ASEAN, además de las tres grandes economías del noreste de Asia - China, Japón, Corea del Sur - así como Australia, Nueva Zelanda, e India²⁶.

²⁶PEW RESEARCH CENTER AND BERTELSMANN FOUNDATION. (2014). Creating a Transatlantic Marketplace: German and American Views. Washington, D.C.

Gráfico 11: RECP-Características
Fuente: FMI.

- RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership):**
- Esquema propuesto por la **ASEAN (10)** que involucra a mismos 16 países
 - Fusionar ASEAN+3 y ASEAN+6 en un esquema
 - Acordaron a negociar un TLC (Cumbre de los jefes de Estados -nov. 2012)
 - Pronto empezarán negociaciones para concluir las en 2015
 - **Accesión abierta ??** (posterior al termino de negociación en 2015)
 - Compromisos "OMC-plus"; bienes y servicios, Inversiones, PI, PC, FC y Cooperación
 - Menos exigente que TPP, con Trato Especial y Diferenciado (TED)?
 - Principio de **geometría variable**: algunos países miembros pueden avanzar con mayor integración y otros con menor velocidad

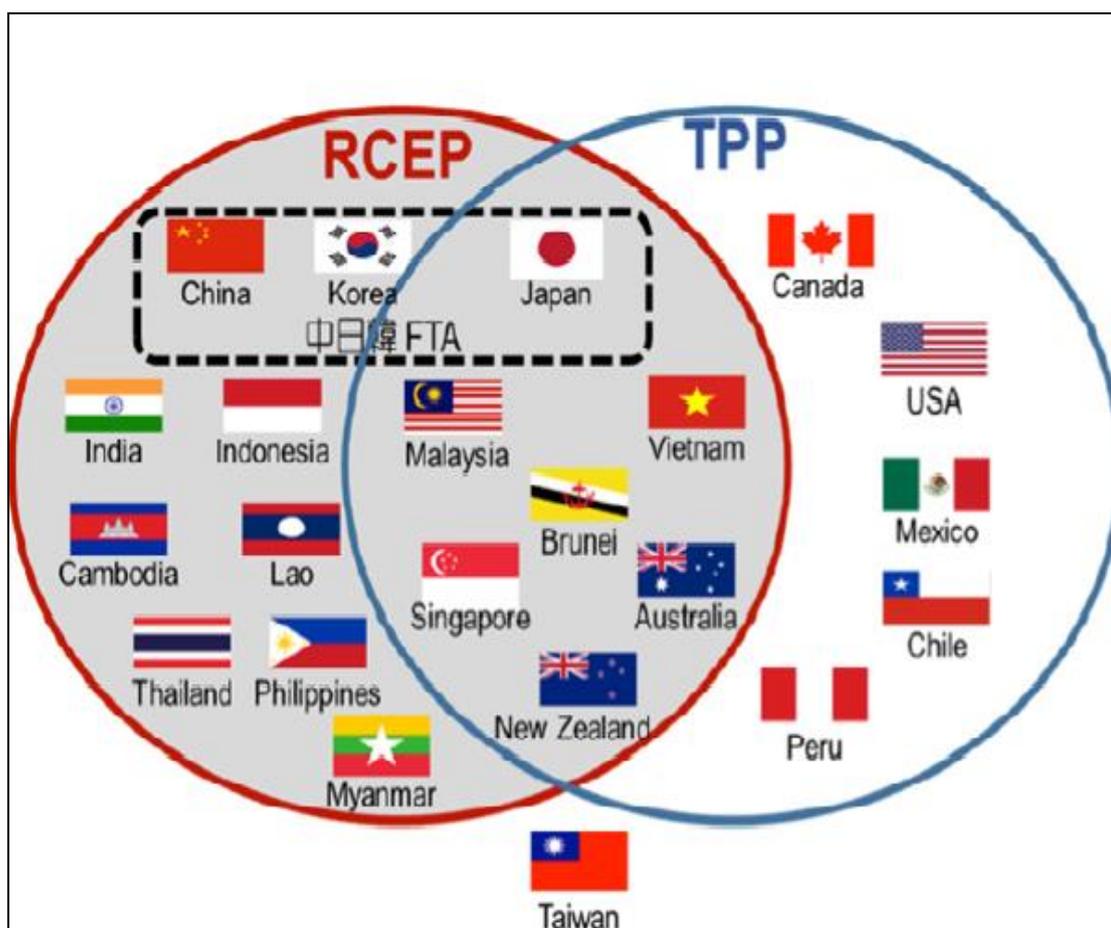
En términos de comparación, los países del TPP representan el 32% del PIB mundial y el 26% del comercio global, mientras que los países RCEP constituyen el 24% del PIB y el 28% del comercio respectivamente. Los Estados Unidos es el principal motor de la TPP, que excluye en particular a China, mientras que el RCEP, dirigido por la ASEAN tienen como principal motor a Beijing, excluyendo a los Estados Unidos.

El espíritu del proyecto liderado por China y la ASEAN es fundamentalmente diferente del TPP liderado por Washington. Este último se ha promocionado como "de alto nivel", lo que ha significado, invariablemente, la eliminación de aranceles en todos los bienes sin excepciones; e "integral" asumiendo que tiene por objeto la cobertura de toda la gama, incluyendo la inversión, la competencia y la propiedad intelectual.

El RCEP, por otro lado, tiene un enfoque más gradual con objetivos modestos y alcances limitados, centrándose principalmente en las reducciones arancelarias. Mientras que el TPP no da tratamiento especial o diferenciado a los países menos desarrollados, la RCEP reconoce el contexto de los países participantes dejando espacio para la flexibilidad comercial²⁷.

²⁷ LI, Chunding and WHALLEY John, (2012). China and the TPP: A Numerical Simulation Assessment of the Effects Involved, NBER Working Paper No. 18090, May.

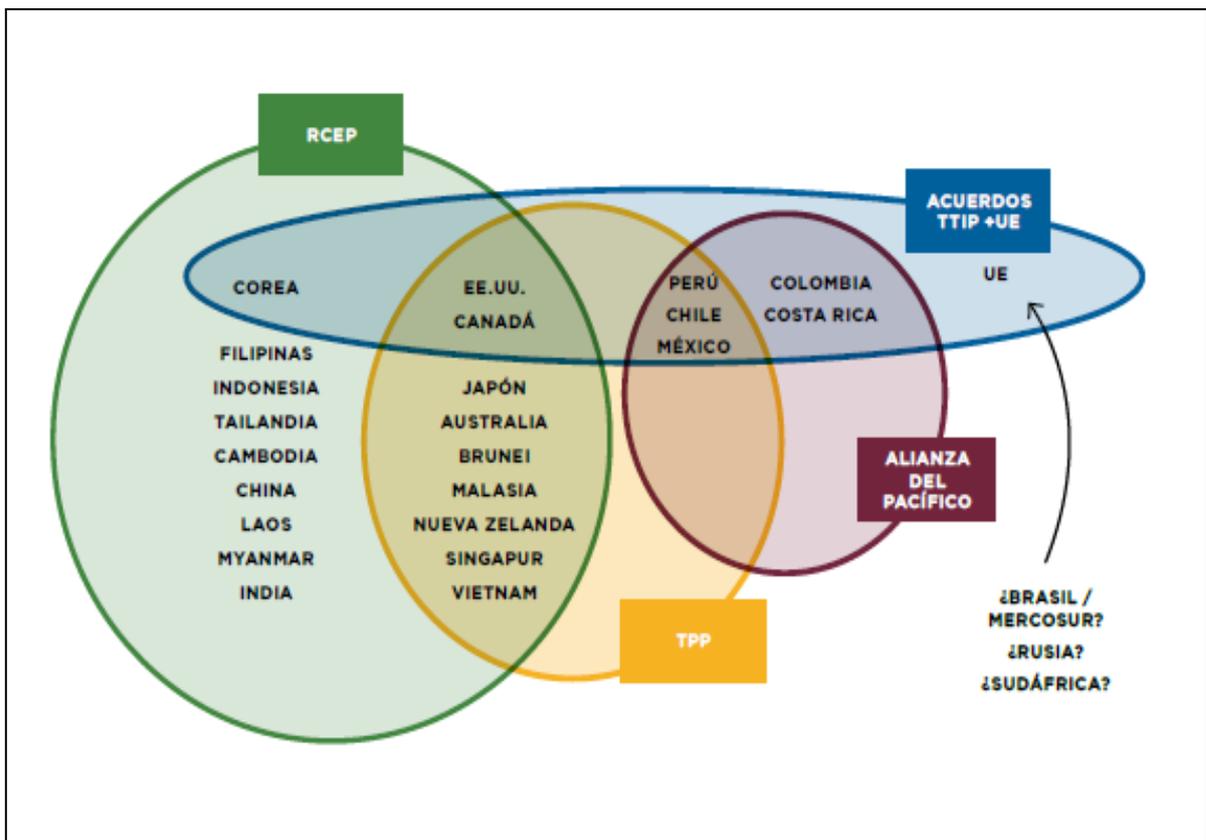
Gráfico 12: Taiwán-RCEP-TPP



Fuente: Fundación Pacífico.

Algunos sostienen que el TPP y la RCEP eventualmente convergerán para establecer un FTAAP, algo que China viene planteando hace tiempo en la región asiática. Sin embargo, la posibilidad que se materialice es compleja asumiendo las diferencias en el promedio del PIB per cápita de los países del TPP y RCEP: 30.000 dólares contra 5.800 dólares, respectivamente. La prioridad para los países en desarrollo que conforman la RCEP ha sido fomentar el comercio en el sector manufacturero, salvaguardando su propio espacio político. Por su parte, las economías desarrolladas del TPP han buscado ampliar el acceso al mercado para los sectores en los que tienen una ventaja comparativa, es decir, servicios e inversiones.

Gráfico 13: Comercio y Acuerdos de Integración



Fuente: Ministerio de Comercio de Brasil.

Algunos analistas han previsto la competencia entre estos dos acuerdos, fundamentalmente debido a la rivalidad existente entre las dos principales potencias que integran cada bloque: EE.UU. y China. De profundizarse las diferencias entre estos dos acuerdos, las consecuencias inmediatas recaerían sobre Taiwan. Además, debe tenerse en cuenta que si bien Taipei actualmente no es parte del TPP, tiene importantes vínculos estratégicos y económicos con ambos países.

Por otro lado, el ritmo de las negociaciones del RCEP dependerá de los adelantos y beneficios que adquieran las negociaciones para conformar la Comunidad Económica de la ASEAN (ACE). Las reformas internas responden a las decisiones asumidas por sus integrantes frente a las iniciativas regionales, incluyendo las negociaciones de los organismos de implementación acordados por los países de la ASEAN.

Por su parte, el TPP ha sido promovido por Washington como un ALC de “alto estándar” (o “*goldstandard FTA*”), y que se espera despliegue los mecanismos necesarios para allanar mejores condiciones comerciales transpacíficas. Sin embargo, la heterogeneidad económica entre sus miembros y las cuestiones planteadas en OMC Plus (OMC+) requieren de cambios políticos y económicos en materia industrial que se adecúe a sus miembros. Estas divergencias trazaron compromisos y desafíos especialmente para aquellas economías que tienen empresas de propiedad estatal.

Finalmente, es posible que la RCEP y el TPP puedan declinar las divergencias entre las normas comerciales de la OMC y aquellas de carácter regional. Por lo tanto, la

OMC podría ser menos relevante para la gobernanza del comercio mundial. Para países como Taiwan, este escenario representa todo un desafío en materia de su futura participación.

La dinámica efectividad económica de Taiwán entre proactividad y reactividad

La controversia sobre las políticas económicas de Taiwan estos últimos años puede caracterizarse como un debate entre quienes destacaron la racionalidad económica y los que enfatizaron la seguridad nacional. Desde principios de 1990, las relaciones económicas de Taiwán con la región asiática plantearon diferencias entre la política diplomática y los intereses comerciales representados en las empresas locales.

Parte de esta explicación la encontramos en los intentos de Beijing para influenciar en los sectores políticos taiwaneses (*yi-min bi-guan*), como en la clase empresarial (*yi-shang-wei zheng*). Desde la administración de Chen, el gobierno ha sido desconfiado de los sectores empresariales con negocios en el continente, temiendo que esto se transforme en un canal que socave los intereses políticos desde adentro. Como resultado, Taipéi aplicó un enfoque caracterizado como "*ante prisa, sea paciente*" (*jie-ji yong-s*), diseñado para frenar las relaciones económicas a través del Estrecho en pos de una eficaz gestión y activa política de apertura²⁸.

Sin embargo, estas medidas resultaron ineficaces ya que las empresas taiwanesas han eludido sistemáticamente las políticas gubernamentales en distintos canales de negociación. Hablando desde el punto de vista de la proactividad, los intereses comerciales taiwaneses han justificado sus inversiones en China, puntualmente, al insistir en que la única manera de lograr competitividad regional era mover grandes segmentos de su actividad a la parte continental. Taipéi se vio obligado a asumir esta realidad económica modificando su postura reactiva frente a Beijing.

Con Ma, las políticas implementadas por la administración de Chen se volvieron incompatibles con las actividades empresariales que fomentaba el gobierno en China. Durante su campaña presidencial, Ma repetidamente retrató el enfoque del PDP a través del Estrecho como un aislamiento autoimpuesto (*suoguo zhengce*), que contribuyó al deterioro comercial taiwanés, el cual había que modificar.

El gobierno del KMT buscó mejorar las relaciones a través del Estrecho por medio de los acuerdos entre el SEF y la ARATS. Como una señal más, el nuevo gobierno también llevó adelante la negociación de un CECA / ECFA con Beijing con el objetivo de fortalecer las relaciones comerciales bilaterales²⁹.

Este acuerdo a través del Estrecho con China fue considerado como un avance de la diplomacia taiwanesa en sus esfuerzos para firmar acuerdos de libre comercio con otros miembros de la OMC y APEC. El gobierno de Ma asumió que el ECFA ayudaría a evitar la marginación de Taiwan en una comunidad internacional cada vez más competitiva.

²⁸ CHIEN, S.-S., YANG, T.-P. & WU, Y.-C. (2010). Taiwan's Foreign Aid and Technical Assistance in the Marshall Islands. *Asian Survey*, 50 (6). EASTASIAFORUM. May 15th, 2013.

²⁹ HUANG, K.-B. (2012). Taiwan's Public Diplomacy at a Time of Institutions.

El manejo conflictivo de las relaciones diplomáticas de parte del gobierno taiwanés ha sido como una válvula para liberar la presión ejercida por los actores económicos nacionales frente a las negociaciones con el continente, como para mejorar la opinión pública doméstica, opuesta a aceptar compromisos con los considerados enemigos históricos. Los opositores también cuestionaron los verdaderos beneficios económicos que un ECFA con China podría traer a Taiwán. La afluencia de mano de obra china barata y de sus productos, se consideraba tendrían un efecto negativo sobre la empresa y el sustento de los agricultores locales.

En materia diplomática, la administración Ma buscó dar tranquilidad resaltando la política de "**una China con diferentes interpretaciones**" (*Yi-zhong ge-Biao*), cuyo objetivo ha sido mantener el statu quo político, la paz y la estabilidad bilateral. Sin embargo, más allá que el KMT (controlaba el poder legislativo con una abrumadora mayoría) pudo fácilmente empujar el ECFA, la administración de Ma no logró un consenso definitorio con algunos grupos económicos y sociales.

En gran parte, esta situación planteó un marco contradictorio nuevamente entre la diplomacia implementada por el gobierno y el accionar de grupos económicos nacionales. Al continuar con esta lógica de análisis, se percibió la búsqueda de parte del gobierno taiwanés de un equilibrio entre la proactividad y la reactividad como herramientas de tracción económica y diplomática a favor de los intereses nacionales.

En efecto, el principal mecanismo de armonía para la administración Ma ha estado constituido por el desarrollo de un marco institucional multidimensional con la ASEAN y China, por un lado, y EE.UU.-Japón por otro. La operación de estos mecanismos conjuntamente ha permitido constituir vectores económicos y políticos determinantes en la reorientación de la política comercial del gobierno taiwanés y de su participación en los procesos de integración económica más avanzados en Asia Pacifico.

Es un hecho que el desarrollo del sistema financiero y productivo real de Taiwán ha generado excedentes financieros (financiarisation) que, concentrados en las manos de algunas empresas locales, como los administradores de los *hedge funds* o del *subprime market*, lograron superar las capacidades económicas del Estado, inclusive, en materia de negociación y apertura comercial.

Si bien hubo importantes reformas económicas estructurales de parte del gobierno tendente a superar las fuerzas centrípetas de la administración pública y los sectores económicos, parecería que las inercias del sistema burocrático-administrativo taiwanés continuaron pesando más que la voluntad de los actores políticos individuales. Ni Ma ni sus antecesores han sido capaces de modificar sustancialmente la intrincada red de intereses burocráticos, políticos y privados para agilizar la toma de decisiones y evitar conflictos intersectoriales.

Para ser más claros, este callejón sin salida está obstruido en el extremo doméstico por el conflicto de intereses entre las diversas facciones burocráticas, así como entre las burocracias y los diversos grupos socioeconómicos de presión, paralizando iniciativas de ambas partes. En el extremo internacional, el callejón ha estado bloqueado por los aspectos contenciosos históricos con China y el sistema de relaciones desiguales que le plantea China a Taiwán.

Conclusiones

Esta investigación ha examinado la interacción estratégica entre Taiwán y su entorno regional. Desde el comienzo de nuestro estudio se ha demostrado que Taiwán ha sido un país expuesto al sistema internacional por su situación frente a China y en materia interna caracterizado por una reactividad diplomática, más defensiva en determinados momentos históricos por parte de su gobierno, y una proactividad comercial —orientada al mercado chino— impulsada por su sector privado.

El cambio en la posición taiwanesa estos últimos años ha sido el resultado de una dirección estratégica, no siempre consensuada entre los distintos actores nacionales. Asimismo, se verificaron los lineamientos regionales que ofrecían una explicación a cómo ha ejecutado Taipei sus estrategias de vinculación con China, EE.UU., Japón y determinados foros multilaterales como APEC, ASEAN y OMC.

Los agentes económicos taiwaneses han desempeñado un papel de primer orden en la consolidación de una “red de producción” en el Pacífico asiático, la región con mayor dinamismo económico. Sin embargo, los acuerdos de comercio preferencial han impuesto una nueva lógica que requiere del concurso coherente de los actores políticos y económicos taiwaneses.

En todo caso, como hemos visto a lo largo del trabajo, los proyectos llevados adelante por las distintas administraciones taiwanesas han promovido tan sólo la competencia entre unos y otros en el campo de la diplomacia económica y política. Sin embargo, dadas las formas diferenciadas en que cada proyecto ha sido construido por las distintas administraciones y el rol que han jugado los sectores privados en este escenario y en que operan el sistema político taiwanés, es evidente que Taiwán tiene un gran desafío por delante en la búsqueda de consenso y accionar mancomunado.

La forma en cómo opere el sistema político taiwanés puede entorpecer o facilitar la puesta en marcha de uno u otro acuerdo necesario para el país. En Asia del Este, dada la relación estrecha entre las ramas ejecutiva y legislativa, la obtención del apoyo para negociar prácticamente supone avanzar en un esquema de mayor integración el cual se ve dificultado por la presión china.

Por otra parte, el ECFA con China es tan sólo una pieza de un sistema multidimensional de relaciones intergubernamentales que abarcó las relaciones bilaterales. Podemos, en consecuencia, concluir que, a pesar de la voluntad del gobierno taiwanés en ampliar su capacidad de acción global, no ha podido concluir un esquema integrador con los diferentes sectores políticos y económicos en este *modus operandi*.

La transformación en curso del sistema internacional, como hemos analizado, se puede apreciar en el Este de Asia, lo cual es importante para el reacomodo de la relación de fuerzas con los poderes principales, China y Estados Unidos, y la manera en cómo se reconfigura las alianzas de la segunda posguerra mundial, las hasta ahora puntales de la *Pax Americana*; Corea del Sur y Japón actualmente cercanas a Beijing; sin embargo, lo relevante es el impacto global que este proceso tendrá para Taipéi.

No se tratará de la sucesión de una serie de acontecimientos de acuerdo a la llamada teoría del dominó. Por el contrario, lo que es posible apreciar es un conjunto de

políticas taiwanesas que privilegian el fortalecimiento y creación de condiciones favorables lo cual es constatable inclusive en América Latina.