



Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

[www.ceid.edu.ar](http://www.ceid.edu.ar) - [admin@ceid.edu.ar](mailto:admin@ceid.edu.ar)

Buenos Aires, Argentina

## EL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE CHINA CONTINENTAL Y TAIWÁN

**24/05/2010**



*Xulio Ríos\**

Poco ha trascendido sobre los pormenores del Acuerdo Marco de Cooperación Económica (AMCE) que China continental y Taiwán negocian contra reloj, pero en Taipei, gobierno y oposición mantienen las espadas en alto en una contienda que puede definir el signo final, positivo o negativo ya lo veremos, del mandato de Ma Ying-jeou.

El acuerdo comercial está siendo negociado por la SEF (Fundación para los Intercambios a través del Estrecho) taiwanesa y la ARATS (Asociación para las Relaciones a través del Estrecho) continental. Estas dos entidades, creadas a principios de la década de los 90, tienen carácter semioficial y están autorizadas por sus

---

\* *Director del Observatorio de la Política China.*

respectivos gobiernos para gestionar las relaciones bilaterales en ausencia de lazos oficiales.

El AMCE es un tratado general llamado a regular las reducciones arancelarias, el acceso a los mercados, la protección de las inversiones y la cooperación económica en áreas como la propiedad intelectual y otras. Dicho acuerdo, por otra parte, es contemplado por Taipei como el mecanismo indispensable para facilitar la posterior celebración de tratados de libre comercio (TLC) con sus principales socios comerciales (EEUU, Japón, la UE o los países miembros de la ANSEA), soslayando la velada oposición de Beijing en ausencia de dicho acuerdo previo.

No obstante, dicho tratado no solo aspira a contextualizar y normalizar los vínculos existentes, sino a estimularlos de modo claro y rotundo, teniendo en cuenta que China continental es el principal destino de las exportaciones de la isla y su mercado más cercano. Eso, por sí solo, justifica, en opinión del KMT, la prioridad concedida a dicha negociación, que debe culminarse en un plazo récord de seis meses. Por delante quedarían dos años más de mandato, tiempo suficiente para acreditar públicamente las bondades de la propuesta.

El volumen del intercambio comercial anual entre ambos lados superó ya los 100.000 millones de dólares. A pesar de ello, no existe ningún mecanismo institucionalizado que regularice los intercambios a tan gran escala. Esa sistematización que llevará a cabo el AMCE es un paso inevitable para reforzar los vínculos que unen a las respectivas economías y dotarlos de estabilidad y garantías.

La primera ronda de diálogo se llevó a cabo el 26 de enero en Beijing, centrándose en la definición formal del Acuerdo, su estructura y demás aspectos orientados a facilitar las negociaciones de los asuntos sustanciales. El objetivo reiterado de las autoridades taiwanesas es culminar el diálogo y proceder a la firma durante el mes de junio, cuando se celebre la quinta reunión entre Chiang Pin-kung, presidente de la SEF, y Chen Yulin, presidente de la ARATS, que debe tener lugar en el continente.

En el comunicado emitido al término de esta primera reunión se asegura que los expertos de ambos lados acordaron que el contenido básico incluirá el acceso al mercado de bienes y servicios, las reglas de origen, un programa de "cosecha temprana", compensaciones comerciales, solución de disputas, inversión y cooperación económica.

Las prisas de Taipei se justifican por la entrada en vigor el 1 de enero de 2010 de la Zona de libre comercio ASEAN-China que contempla tarifas arancelarias cero, lo que sitúa a los exportadores de

Taiwán en una posición desventajosa. La firma del AMCE establecería una compensación equilibradora y le permitiría participar de modo activo en la construcción económica regional (en el año 2000 había tres TLC en Asia, mientras que en 2009 llegaron a 58). Solo Corea del Norte y Taiwán han quedado al margen de dicho proceso. En el caso de Taipei por una política deliberada de obstaculización promovida por Beijing que condenó al fracaso los esfuerzos de una isla que, en términos diplomáticos, sobrevive en condiciones de práctica autarquía.

Por otra parte, su activación permitirá enfrentar en mejores condiciones la crisis financiera actual y encarar la intensa competencia existente en el mercado internacional.

En la segunda reunión, llevada a cabo el 31 de marzo en Ta Shee (en el área de Taipei), se avanzó en la delimitación de los productos y servicios que deben integrar la lista de "cosecha temprana", reglas de origen, agricultura y ganadería y empleo. La reunión se desarrolló en medio de violentas protestas de la oposición. El mayor consenso logrado se refiere a la definición de los artículos a incluir en la lista de mercancías y servicios de la llamada "cosecha temprana", excluyendo deliberadamente aquellos que pudieran provocar un impacto negativo en industrias vulnerables o en pymes de la isla. También se acordó excluir los productos agrícolas y la contratación de servicios laborales continentales. En cualquier caso, la lista concreta no se dio a conocer, alimentando las acusaciones de la oposición respecto a la poca transparencia del proceso y las explicaciones oficiales de que se daría a conocer cualquier resultado logrado sin que puedan avanzarse predicciones que hoy sembrarían confusión. Los pocos progresos alcanzados en esta reunión hacen dudar sobre la posibilidad de que llegue a firmarse en junio.

## **Claves y temores**

El tema clave de la negociación es la lista de "temprana cosecha", es decir, de aquellas industrias o productos sensibles que gozarán de preferencias arancelarias en la etapa inicial. Taiwán ha elaborado una primera relación que oscila entre los 300 y 500 productos, incluyendo el sector petroquímico (tanto materia prima básica como plástico, caucho y fibra artificial y los diferentes productos petroquímicos), diversas gamas de productos textiles, maquinarias y repuestos y componentes, automóviles y pantallas de cristal líquido.

Los negociadores taiwaneses han declarado igualmente que asuntos como la entrada de productos agrícolas continentales o la

apertura del mercado laboral de Taiwán a los trabajadores continentales no serán contrapartidas a ofrecer a Beijing.

La entrada de productos agrícolas continentales al mercado taiwanés, levantando la prohibición existente al respecto, es interpretada en la isla como condición sine qua non para proteger los intereses del sector agrícola. En la actualidad, Taiwán permite las importaciones de 1.415 productos agrícolas continentales, 479 de los cuales ya habían sido permitidos en diferentes etapas del mandato del KMT (1950-2000) en la isla, mientras que los 936 restantes fueron autorizados durante el mandato del PDP (2000-2008). En debate se encuentra la liberalización de más de 800 productos agrícolas. Taipei excluye los alimentos procesados, las galletas y la harina de la lista de "cosecha temprana".

Beijing se ha comprometido a garantizar un mayor acceso de productos agrícolas de Taiwán al mercado continental. El arancel cero hoy se aplica a 15 frutas, 11 verduras y 8 productos acuáticos de Taiwán. Las importaciones agrícolas de Taiwán se cifraron en 2009 en 364 millones de dólares y unas 6.000 empresas taiwanesas del sector están implantadas en el continente.

El gobierno taiwanés ha prometido ayudas a los sectores que se vean afectados negativamente por el acuerdo, disponiendo una partida de unos 95.000 millones de dólares en el curso de los próximos 10 años para subsidios.

Para el presidente Ma, el acuerdo es absolutamente necesario y generará unos 260.000 empleos, según estimaciones de centros de investigación. Se necesita para ello pragmatismo y altura de miras a fin de evitar que la economía se contraiga, ya que si otros países gozan de ventajas frente al mercado chino, las empresas taiwanesas perderán oportunidades.

Respecto a la industria de servicios de nivel ejecutivo, la apertura del sector al mercado continental puede convertirse en una "pesadilla" dice el PDP. Por el contrario, el KMT señala que solo se permitirá trabajar en Taiwán a los responsables de empresas de unos 20 rubros del sector servicios, reforzado con criterios restrictivos ligados al monto de inversiones de su entidad en la isla. El sector servicios representa más del 64% del PIB de Taiwán (2009) y absorbe más del 60% de la fuerza laboral de la isla.

Por otra parte, estimaciones oficiales han cifrado en 8.900 millones de dólares las inversiones en Taiwán por empresarios extranjeros (Japón, EEUU y Europa) en los próximos años, de llegarse a firmar el AMCE. Con el acuerdo, las multinacionales podrían encontrar Taiwán más atractivo como base para explorar el mercado chino.

Así mismo, las autoridades del KMT recuerdan que la firma del TLC con Honduras –aliado diplomático– en 2008, propició un crecimiento del comercio de un 47%, con un aumento del 63% de las exportaciones de Taipei a Tegucigalpa, lo que desmiente el tremendismo de los efectos de un posible acuerdo. La economía taiwanesa no se encogerá, sino que crecerá. No obstante, conviene tener presente que los TLCs firmados por Taiwán con cinco países centroamericanos, todos ellos aliados diplomáticos, representan solo el 0,2% de su comercio exterior total.

La estrategia del KMT vincula el Acuerdo a la firme determinación de su gobierno por desarrollar Taiwán como un eje económico y comercial de Asia y el Pacífico y por mantener la competitividad al mismo nivel que los países del sudeste asiático.

Por otra parte, enfatiza que se trata de un acuerdo meramente económico, tratando de eludir la cuestión de los términos políticos en que debe referirse a ambos sujetos o excluyendo alusiones a principios de orden político relacionados con las estrategias para solucionar el contencioso. Nada se hará, dice Ma, que cuestione la dignidad de Taiwán. Pero la oposición y buena parte de la opinión pública no acaba de creerle.

## **Los intereses de Beijing**

Para la ARATS ha estado claro desde el primer momento que la apuesta por la maximización de la cooperación económica entre ambos lados del estrecho de Taiwán es el asunto central de su actividad en el presente ejercicio y debe ser el comienzo de una nueva era en el desarrollo pacífico de las relaciones entre ambas partes.

El AMCE se integra en un elenco más amplio de fomento de los intercambios, en el que hay lugar para la cultura, la educación, la salud, las autoridades locales, los medios de comunicación o la sociedad civil. Esta es, pues, la mejor estrategia posible de aproximación y el primer paso para lograr un acuerdo político.

Beijing ha reclamado a los empresarios taiwaneses implantados en el continente una contribución activa a la mejora de las relaciones bilaterales. El propio Hu Jintao visitó el 12 de febrero varias empresas de la provincia de Fujian, con amplio seguimiento de la prensa taiwanesa, prometiendo cumplir su palabra para beneficiar a los compatriotas taiwaneses.

Los fabricantes de la isla han invertido en el continente unos 70-80 mil millones de dólares, quizás más. El AMCE debería fijar

garantías respecto a las inversiones bilaterales. El mundo de los negocios aplaude, en términos generales, la iniciativa que también considera indispensable para eludir la discriminación al exportar sus productos debido a la tarifa arancelaria.

El gobierno chino debatió sobre el acuerdo en las sesiones de la Conferencia Consultiva Política y de la Asamblea Popular Nacional de marzo de 2010, mostrando la importancia de consultar a los empresarios de ambos lados (no así al conjunto de la opinión pública taiwanesa como reclama la oposición). El primer ministro Wen Jiabao, quien expresó su "fuerte deseo" de visitar Taiwán, ha mostrado la disposición a integrar los intereses de la isla en el acuerdo, habida cuenta las diferencias de tamaño entre las dos economías y a sacrificar algunos de sus intereses en las negociaciones. ¿Será suficiente la buena voluntad?

### **Las reservas del PDP**

La clase política taiwanesa está muy dividida en relación al AMCE. "Verdes" y "azules" parten de nuevo las aguas abriendo un foso de difícil superación. Las controversias afectan tanto al contenido (negativo para la agricultura, el automóvil, la industria textil y la petroquímica) como a la forma poco transparente en que el gobierno negocia el acuerdo, reclamando precisión y claridad respecto a las medidas de acompañamiento en relación a los sectores y empresas más frágiles, susceptibles de verse afectados por el acuerdo.

Frente a la tesis del gobierno, la oposición considera que el AMCE tendrá un impacto negativo en la economía taiwanesa, contribuyendo a la entrada de productos chinos baratos que amenazarán la supervivencia de industrias y empleos. Pero además, la intención oculta de las autoridades chinas es lograr así una reunificación de hecho, perjudicando la soberanía de Taiwán. Para evitarlo, el PDP reclama que en dicho texto se incluya una cláusula preliminar que reconozca a Taiwán como una nación independiente y soberana, demanda inaceptable para el continente.

El PDP, que ha boicoteado en varias ocasiones las reuniones de la comisión de asuntos económicos del Yuan legislativo donde debía tratarse este asunto en protesta por la falta de claridad del gobierno, reclama un referéndum sobre el AMCE y ya ha reunido las 86.000 firmas necesarias (el 0,5% del cuerpo electoral) para llevarlo a efecto. La Comisión Central Electoral validó el pasado 4 de mayo las firmas presentadas.

Para el PDP, la intensificación del acercamiento de ambas economías resulta en extremo peligrosa para preservar el status diferenciado de Taiwán y puede traducirse en una cesión efectiva de soberanía en favor de China. Hoy el continente absorbe en torno al 40% de sus exportaciones. La hipotética imposición de sanciones con propósitos políticos tendría un impacto muy negativo sobre la economía taiwanesa.

Pero el KMT señala que este no es un asunto estrictamente político, sino que significa elegir entre integrarse o quedarse fuera de una tendencia global, y que el acuerdo debe firmarse bajo ese contexto en el marco de la OMC.

La irreductibilidad de la oposición ofrece, por otra parte, un argumento adicional al KMT para lograr contrapartidas adicionales de Beijing.

Las exportaciones taiwanesas a EEUU, Japón o la Unión Europea continúan bajando, dicen, una tendencia que se verá reforzada con el AMCE. En 2009, las exportaciones al continente también bajaron, apenas un 2,41 por ciento en comparación con 2008, si bien imputable a las dificultades del mercado chino especialmente en el primer semestre. A la UE bajaron un 13,7%, en un contexto de descensos generalizados debido a la crisis.

## **El coste político**

La consecución de este acuerdo está pasando una importante factura política al presidente Ma y al KMT. Buena parte de la opinión pública taiwanesa es favorable a la aproximación al continente y al estímulo de los vínculos bilaterales, pero teme la rapidez del proceso y sus implicaciones políticas. Ello explica, en buena medida, la pérdida de popularidad de Ma, en torno al 30%, con más de un 50% de descontento con su presidencia, en buena medida acusada de falta de coraje y de firmeza ante Beijing. En marzo, un estudio de CLSA Pacific Markets, un instituto financiero de Hong Kong, aseguraba que Ma y el KMT han perdido la confianza pública y que se encaminan a una derrota segura en las presidenciales de 2012.

Aunque también pueden contar otros factores relacionados con la gestión de diferentes problemas (desde las secuelas del tifón Morakot a la importación de carne bovina de EEUU o el aumento del desempleo o las desigualdades), las relaciones con el continente y la plasmación de este acuerdo, permite a la oposición nucleada en torno al PDP movilizar con creciente facilidad a su electorado, reacio

siempre a aquellas políticas que insisten en la aproximación al continente.

En las elecciones legislativas suplementarias llevadas a cabo el 9 de enero de 2010, el PDP obtuvo una rotunda victoria sobre el gobernante KMT. Solo estaban en juego tres escaños, pero ni uno solo ganó el KMT que sirvió en bandeja al PDP, ahora con 30 escaños, la posibilidad de desarrollar una acción parlamentaria más eficaz.

Taiwan Thinktank, un instituto de investigación radicado en Taipei, ha alertado sobre la necesidad de comunicar mejor a la sociedad las negociaciones en curso, sus pros y sus contra, para facilitar la comprensión y adhesión cívica, así como evitar el imparable declive de las opciones electorales del KMT.

En el debate televisivo llevado a cabo el 25 de abril entre el presidente Ma y la jefa de la oposición, Tsai Ing-wen, Ma dijo comprender mejor las reales preocupaciones del partido opositor respecto al acuerdo, pero no se comprometió a apoyar la convocatoria de un referéndum, acusando al PDP de practicar el "enclaustramiento" que solo puede conducir a la marginación. Adelantó la propuesta de elevar el nivel del grupo de trabajo gubernamental relacionado con la firma de TLCs con los principales socios comerciales del país y rechazó la "lentitud" reclamada por Tsai, al considerarla suicida respecto a la posición económica y comercial de Taiwán. Una vez firmado el acuerdo con China, de inmediato, prometió, se iniciarían negociaciones con otros socios evitando poner todos los huevos en una sola cesta.

En las dos horas y media que duró el debate cada una de las partes expuso sus razones. Tsai hizo hincapié en la inseguridad que vive la población y criticó a Ma por hacer dejación de los asuntos relacionados con la soberanía nacional, dejándose llevar por una separación ficticia de aspectos económicos y políticos cuando ambos están manifiestamente relacionados.

Después del debate, un 47,5% de telespectadores se mostraron favorables al AMCE, mientras un 41% opinaba que Ma había estado mejor que su adversario. Explicar y explicarse, en todo caso, no empeora la situación.

## **Conclusión**

El AMCE no es una panacea ni una bendición sino un acuerdo económico que deviene lógico cuando el comercio entre la parte continental de China y Taiwán no hace otra cosa que crecer. En los primeros cuatro meses de 2010, aumentó un 67,9% llegando a los



44.260 millones de dólares.

El KMT defiende el AMCE como la mejor vía posible para evitar el declive económico de Taiwán ya que facilitará el desarrollo de los lazos económicos y comerciales no solo con el continente sino con otros mercados, evitando a terceros la disyuntiva de tener que elegir entre uno u otro lado del Estrecho.

Para el PDP y otras fuerzas independentistas, el AMCE tendrá impactos negativos en la economía y diluirá la soberanía de Taiwán al aumentar la dependencia económica respecto al continente. No obstante, este proceso, viene de lejos e incluso se afianzó durante el mandato del PDP (2000-2008) a pesar de los intentos de intensificar las relaciones con otros socios comerciales de la región. No resulta fácil librarse del imán que representa el continente.

El pasado 19 de mayo, en su discurso conmemorativo de los dos años al frente del gobierno, Ma aseguró que no tocará el tema de la unificación con China durante su mandato, ya sea de cuatro o de ocho años, rechazando dialogar sobre temas políticos en tanto no terminen los diálogos sobre temas económicos y comerciales. Las “tres negativas” siguen siendo la base del statu quo existente entre los dos lados del Estrecho.

Mientras, en las inmediaciones del Yuan Legislativo, el PDP movilizaba en Taipei a sus adeptos en contra del AMCE. Caso de ganar en 2012, Tsai ya ha anunciado que lo derogaría o enmedaría a través de un referéndum o de iniciativas legislativas.

Ma tiene dos años para demostrar que su camino es el que conduce a la prosperidad de Taiwán y no a un callejón sin salida como denuncia la oposición. En Beijing, la preocupación por las implicaciones políticas del acuerdo se centra en el corto plazo, a fin de asegurar que el KMT puede continuar al frente del gobierno más allá de 2012, una exigencia que explicará cesiones y comprensiones respecto a próximas y previsibles actitudes de Ma que destaquen su compromiso con la ciudadanía de Taiwán.

Sea como fuere, la firma del AMCE tendrá consecuencias en el mapa estratégico del Este asiático y en el fortalecimiento de la influencia de China en la región. Tanto Japón como Corea del Sur buscarán vínculos más estrechos con China, convirtiéndola de facto en el país líder de la zona. No obstante, también sentará las bases de una paz más profunda y de mayor alcance ya que afianzando los intereses mutuos alejará un poco más la probabilidad de que estalle una guerra en el Estrecho.

**Fuente**

La elaboración de este texto se ha basado en las informaciones de medios de prensa y agencias de Taiwán y China continental, objeto de seguimiento diario en el Observatorio de la Política China.