

40/2017

14 de abril de 2017

F. Saverio Angió*

La llamada de Trump en perspectiva histórica. El 'linkage' entre la cuestión taiwanesa y la retirada de Vietnam detrás del 'principio de una sola China'

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La llamada de Trump en perspectiva histórica. El 'linkage' entre la cuestión taiwanesa y la retirada de Vietnam detrás del 'principio de una sola China'

Resumen:

En diciembre de 2016, el entonces presidente designado de Estados Unidos, Donald Trump, mantuvo una conversación telefónica con la presidenta de la República de China (Taiwán). El gesto provocó reacciones negativas de la República Popular de China, al representar el quebrantamiento del principio de política exterior estadounidense «de una sola China». Sin embargo, en febrero, Trump accedió a reconocer la solidez de este pilar de las relaciones internacionales de Washington. La República Popular obtuvo el reconocimiento oficial de Washington. Este documento analiza cómo se negoció este proceso durante la presidencia Nixon, cuando Estados Unidos intentó vincular la apertura hacia la China comunista con la colaboración de Beijín en presionar a Hanoi para conceder a Washington una «salida honorable» de la Guerra de Vietnam.

Abstract:

In December, 2016, the president-elect of the United States, Donald Trump, called the president of the Republic of China (Taiwan) by telephone. That act provoked negative reactions from the Popular Republic of China, because it represents the breaking of the US foreign policy's 'One-China principle'. However, in February, Trump said he honours the principle as this pillar of the US international relations is solid. The Popular Republic was officially recognised by Washington after that the United States broke diplomatic relations with the Republic of China. This document analyses how this process was negotiated by the Nixon presidency, when the United States tried to link the opening to China and the withdrawal from Taiwan to a collaboration they expected from Beijín in pushing Hanoi to allow Washington to move to an 'honourable withdrawal' from the Vietnam War.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Trump, Kissinger, Chou En-Lai, China, Taiwán, Vietnam, *linkage*.

Keywords:

Trump, Kissinger, Zhou En-Lai, China, Taiwan, Vietnam, linkage.

Trump llama a Taipei

El 2 de diciembre de 2016, el entonces presidente designado Donald Trump hizo tambalear un pilar de la política de Washington en Asia-Pacífico desde la presidencia Nixon, al hablar telefónicamente con la presidenta de Taiwán, Tsai Ing-Wen, lo que provocó las críticas de Beijín y cierto estupor en la comunidad internacional. La potencial «crisis» diplomática, de todas formas, ha sido desactivada tras la primera conversación telefónica entre Trump y el líder chino Xi Jinping, que el 10 de febrero de 2017 obtuvo la garantía que el neopresidente honraría la política de «una sola China».

En los años 70, EE. UU. se «abrió» diplomáticamente a la China comunista, después de que Henry Kissinger iniciase un proceso de diálogo durante los años sesenta. El proceso terminó en 1979, cuando los Estados Unidos del presidente Carter reconocieron la República Popular de China (RPC), como verdadero representante del Estado chino y poniendo en práctica el principio de «una sola China».

Para analizar los antecedentes de este proceso, se han utilizado las fuentes secundarias de expertos analistas de la política exterior estadounidense de los años setenta, que, al desclasificarse las fuentes diplomáticas, han sacado a la luz el alcance del «vínculo» o *linkage* practicado por la administración Nixon (la traducción de las citas es propia).

La victoria de Mao

En 1949, los nacionalistas chinos, liderados por Chang Kai-Shek, se refugiaban en la isla de Formosa tras sufrir una derrota en la guerra civil, que veía a los comunistas de Mao triunfar, pese al apoyo que el Kuomintang (KMT, o Partido Nacionalista) de Kai-Shek recibía de Washington.

La «pérdida» de China a favor de los comunistas representó una derrota estratégica y moral para Estados Unidos.

En la actualidad, el nombre «Taiwán» se utiliza por convención como sinónimo de República de China (se utilizará el acrónimo de la denominación inglés oficial de la entidad estatal, *Republic of China*, ROC), mientras que «China» representa a la República Popular de China (RPC), que controla la China continental; después de 1949, el KMT siguió al mando de lo que consideraba el único Gobierno legítimo de China,

«refugiado» en la isla de Formosa; al mismo tiempo, los comunistas de la RPC se autoproclamaron herederos de la ROC en todo el territorio nacional, inclusive Taiwán, y declararon el Gobierno nacionalista ilegítimo.

Una salida honorable

Sin embargo, el panorama político internacional en los años 60 había cambiado desde las fases más «ideológicas» de la Guerra Fría de los años 50. Washington necesitaba desesperadamente salir de Vietnam, donde libraba una guerra de guerrillas muy impopular en apoyo al gobierno de Saigón. Al mismo tiempo, no podía dar la sensación de faltar a su compromiso contra la amenaza comunista.

Así que Nixon confió en que China presionara a Hanoi para que accediera a una «salida honorable» de EE. UU. de Vietnam, a cambio de activar nuevas relaciones. Estas, inevitablemente, deberían tener en cuenta una solución para el estatus de Taiwán, que para Beijín no era más que una provincia rebelde, a tratar como un asunto interno.

La salida honorable implicaba que Vietnam del Norte (oficialmente, República Democrática de Vietnam, RDV) habría tenido que respetar un lapso de tiempo razonable, tras la salida de las tropas estadounidenses de Vietnam del Sur (se utilizará el acrónimo de la denominación inglés oficial de la entidad estatal, *Republic of Vietnam*, ROV), antes de reanudar los combates, que posiblemente llevarían a la reunificación.

El linkage

En el intento de asegurar el acuerdo, Kissinger procuró incorporar a sus planes a los líderes de la RPC, que habrían podido comprometerse en el escenario de Indochina presionando a los norvietnamitas, ofreciéndoles como compensación la solución para un asunto sensible para Beijín, la cuestión de Taiwán y el posible reconocimiento oficial de la China comunista, que habría llegado tras la ruptura de las relaciones diplomáticas y la retirada de efectivos de la isla. Sin embargo, para ello, era imprescindible que se disminuyera la tensión en todo el Lejano Oriente, empezando con el cese de los combates en Vietnam.

La competencia entre RPC y URSS en Vietnam

La política exterior de EE. UU. respecto a la crisis vietnamita y su intento de envolver en ella a la RPC se basaba en la convicción de que Hanoi no era inmune a la influencia de los comunistas chinos. Los expertos opinaban que, dentro de la esfera comunista, las decisiones de los países menores estarían controladas por la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviética (URSS), y luego por la China comunista, y que sólo fuesen herramientas en mano de los gigantes comunistas.

La política de Kissinger, de hecho, llevó los chinos a llevar a cabo una serie de presiones sobre los dirigentes norvietnamitas. Sin embargo, los resultados obtenidos, afectados por la escasa continuidad, la poca convicción y la ambigüedad de sus acciones, no coincidieron con las expectativas de Washington.

Sintiéndose amenazada por la doctrina Breznev (según la cual la Unión Soviética habría podido intervenir en cualquier país comunista cuya política se alejara de las directivas de Moscú), China tuvo que buscar un equilibrio entre dos alternativas. Por un lado, acercarse a Washington para contrabalancear la nueva agresividad soviética; por el otro lado, seguir respaldando a Vietnam del Norte contra EE. UU¹.

Nixon y Kissinger percibieron el cambio de actitudes entre las dos potencias comunistas y pensaron en iniciar el diálogo con la RPC «para generar presiones sobre Hanoi» en un contexto de cooperación².

Aplicando el concepto de *linkage* (vínculo), el proceso de apertura y los intercambios comerciales con la RPC no habrían podido llevarse a cabo a no ser en un contexto de colaboración para reducir la tensión en el Sur-este de Asia³.

¹ KARNOW, Stanley, *Storia della guerra del Vietnam*, Milano: 6 ed. BUR-Storia, 2004, pp. 35; 238; 295-296; 438-439; BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, New York: Hill&Wang, 1998, pp. 75-77.

² ZHAI, Qiang, *China and the Vietnam War, 1950-1975*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000, pp. 136; 160; 179. KISSINGER, Henry, A., *White House Years*, Boston: Little Brown, 1979, pp. 179-180; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, New York: Oxford University Press, 2004, pp. 28-31; 40-49; 55-56; KARNOW, Stanley, *Storia della guerra del Vietnam*, pp. 35; 394-395; 439; BURR, William, ed. *The Kissinger transcripts: the top-secret talks with Beijing and Moscow*, New York: The new press, 1998, pp. 12-13; BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, pp. 17-19; 29; 75-77; 79.

³ KARNOW, Stanley, *Storia della guerra del Vietnam*, pp. 358-359; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 39-40; Kissinger, Henry, A., *White House Years*, pp. 73-111; 170; BURR, William, *The Kissinger transcripts: the top-secret talks with Beijing and Moscow*,

También Beijín empezó a pensar seriamente a un acercamiento sino-estadounidense, aunque para el primer ministro Chou En-Lai sería difícil justificar ese acomodamiento entre principios ideológicos de largo alcance e intereses geopolíticos.

Estados Unidos, por otro lado, buscaba ganar tiempo con respecto al asunto de su retirada de Taiwán, iniciativa que habría enfrentado Nixon a las críticas de la derecha del Partido Republicano, por la necesidad de mantener inalterada la credibilidad y el compromiso anticomunista del país.

El canal polaco, la rueda de prensa de Guam y el Congreso de Lushan

Sin embargo, en enero de 1969, utilizando canales diplomáticos más periféricos, la Casa Blanca pidió al embajador estadounidense en Polonia, Stoessel, que comunicara al encargado de la oficina comercial de la RPC en Varsovia, Lei Yang, que había llegado el momento para que los dos países iniciaran el diálogo para establecer relaciones diplomáticas formales; añadió que EE. UU. no habría tomado posición con respecto al asunto de Taiwán, que constituía una cuestión sensible entre Beijín y Washington, porque ese problema habría que ser solucionado entre los dos regímenes chinos, es decir, en argot diplomático, como un asunto interno.

EE. UU. no contestaba el hecho que, según los chinos comunistas, China continental y Taiwán fuesen parte de un solo país. Esta fórmula, desarrollada por Paul Kreisberg del Departamento de Estado para encontrar un punto de partida para establecer un diálogo, habría sido utilizada en el Comunicado de Shanghai de 1972.

Stoessel afirmó también que conforme «la tensión en la región disminuyera», EE. UU. habría abandonado la isla y el Lejano Este.

Quedó, así, claro que la administración Nixon veía un vínculo entre la guerra en Vietnam y el asunto de Taiwán: la ayuda china en la búsqueda de un acuerdo para Vietnam habría tenido un papel importante en la decisión de EE. UU. de reducir el número de tropas en Formosa. Citar Taiwán hizo posible que los conservadores del bando del representante de los intereses castrense en China, Lin Biao, no obstaculizaran el diálogo.

p. 9; BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, pp. 56; 59-60; 100-110.

Al mismo tiempo, en su primer Informe de Política Exterior (*Foreign Policy Report*, FPR), Nixon dejó claro que la ideología comunista no constituía un obstáculo para establecer relaciones con otro país.

Después de estos contactos, Beijing dio un paso más hacia el deshielo diplomático y comercial. En abril de 1969, durante el IX Congreso del Partido Comunista de China (PCC), Mao pidió a Chou En-Lai que emitiera un informe favorable al acercamiento a EE. UU. para el Comité Central del partido.

Gracias a estas iniciativas, Nixon y Kissinger dieron una nueva señal hacia la apertura en la rueda de prensa de la base militar de Guam del 25 de julio de 1969.

En particular, Nixon definió tres directivas para el futuro de la política exterior de EE. UU.: mantenimiento de los compromisos asumidos con los países aliados y análisis previo de la situación antes de ratificar otros tratados; mantenimiento del escudo nuclear para defender también aliados vitales para la seguridad de EE. UU. y; ayuda militar y económica a los aliados amenazados y a las potencias regionales que se hubieran comprometido en vigilar sus propias zonas de influencia. Estas medidas se inscribían en el marco de la vietnamización, o traspaso de responsabilidades del cuerpo expedicionario de EE. UU. al gobierno de la ROV contra el Frente de Liberación Nacional (FLN, informalmente conocidos como «comunistas vietnamitas» o *Vietcong*)⁴.

Además, como ulterior gesto de apertura, en octubre Kissinger propuso levantar algunas restricciones al comercio con China y reducir el número de unidades navales de patrulla en el Estrecho de Taiwán.

Después de una última mediación informal del presidente pakistaní Khan, que comunicó a Beijing que el emisario estadounidense tendría la autorización «para discutir el asunto de Taiwán», el 8 de diciembre llegó a Washington una carta que de invitación «para una misión especial del presidente Nixon [...] para discutir el asunto de la porción que falta [*sic*] de territorio chino llamada Taiwán»⁵.

⁴ BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, p. 68; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 52-56; KISSINGER, Henry, A., *White House Years*, pp. 224-225.

⁵ BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, pp. 234-244; GILKS, Anne, *The breakdown of the Sino-Vietnamese alliance, 1970-1979*, Berkeley, 1992, pp. 57-62; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 79-82; 105-109; KISSINGER, Henry, A., *White House Years*, p. 687.

Para Nixon, de todas formas, el acercamiento no podía desarrollarse a expensas de los «viejos amigos», aunque subrayó que «con respecto a la presencia militar estadounidense en Taiwán, la política del gobierno [sería] reducir el número de efectivos en todo el Lejano Oriente y la cuenca del Pacífico conforme la tensión en el área disminuyera»⁶.

El viaje secreto de Kissinger y el acuerdo sobre el desacuerdo

Para organizar la visita de Nixon, Kissinger viajó a China el 9 de julio de 1971⁷.

En las reuniones secretas, afirmó que EE. UU. no tenía interés en mantener el reconocimiento de dos entidades estatales chinas distintas, mientras Chou reivindicó la importancia histórica que Taiwán tenía para China continental y pidió que EE. UU. se retirara de la isla.

La estrategia de Kissinger fue la de acercarse al asunto separando las cuestiones políticas de las militares: con respecto a los efectivos presentes en la isla, reafirmó que, al bajar la tensión en la región tras la salida de Vietnam – y posiblemente el fin de la guerra tras la reunificación– la presencia estadounidense en la zona del Estrecho se reduciría y, en el largo plazo, como resultado de un proceso histórico, Taiwán se habría integrado en la RPC.

Kissinger, además, quiso vincular el asunto de Taiwán con la guerra de Vietnam, que constituía una prioridad para EE. UU. Por eso había que convencer a la RPC a cooperar en el escenario vietnamita, antes de que la vietnamización, restara poder negociador a Washington.

⁶ KISSINGER, Henry, A., *White House Years*, pp. 701-702; BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, pp. 164-167; 230-232; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 105-109; ZHAI, Qiang, *China and the Vietnam War, 1950-1975*, p. 194.

⁷ KISSINGER, Henry, A., *White House Years*, pp. 706-707; 726-727; BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, pp. 230-232; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 116-120; 132-134; ZHAI, Qiang, *China and the Vietnam War, 1950-1975*, p. 194; KARNOW, Stanley, *Storia della guerra del Vietnam*, pp. 436-438; KIMBALL, Jeffrey, *Nixon's Vietnam War*, Lawrence: University of Kansas Press, 1998, pp. 265-266.

Si Vietnam hubiera sido unificado bajo los comunistas tras un tiempo razonable desde la retirada de las tropas estadounidenses, Washington lo aceptaría y no volvería a intervenir en la región, lo cual se traduciría, en el largo plazo, en un alejamiento de Taiwán.

Sin embargo, aunque pareciera que EE. UU. pudiera cambiar la estructura de sus relaciones con la isla, no estaba dispuesto a destruirlas por completo, por ejemplo, aceptando la inclusión de la RPC en el Consejo de Seguridad (CS) de Naciones Unidas (NNUU) a expensas de Taiwán, lo que habría quitado legitimidad internacional a la existencia de la ROC.

En este sentido, la garantía informal que, en el largo plazo, EE. UU. habría abandonado la isla, no se traduciría, en las intenciones de Kissinger, en dejar que Beijín intentara solucionar el asunto de la «provincia rebelde» con un golpe de mano⁸.

Pese al fracaso relativo de Kissinger en lograr un compromiso chino de colaboración en Vietnam, el 15 de julio la Casa Blanca anunció que el presidente viajaría a la China comunista para promover la normalización de las relaciones.

En el comunicado oficial para informar en público del resultado de los coloquios, Chou sugirió declarar que, sobre los asuntos más sensibles, inclusive Taiwán, EE. UU. y RPC estaban «de acuerdo sobre el hecho de no estar de acuerdo», así que habrían mantenido sus propias opiniones, sin entrar en contraste.

Como solución diplomática para Taiwán, Kissinger recuperó una fórmula de los años 50, utilizada por Nixon en su discurso del 26 de octubre, cuando afirmó que EE. UU. entendía que los dos Gobiernos chinos «de ambas orillas del Estrecho» se reconocían a sí mismos como el «único Gobierno chino legítimo». Washington se limitaba a reconocer las reivindicaciones de ambas partes.

Sin embargo, la defensa de la posición de Taiwán como legítimo representante de China en la Asamblea General (AG) de NNUU fue inútil, y Kissinger sacrificó las necesidades de Taiwán para que EE. UU. se aventajara del proceso de apertura a Beijín: el 25 de

⁸ HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 136-139. La RPC considera Taiwán una provincia más, donde huyó el gobierno de China nacionalista que jamás reconoció el régimen de Beijing; la isla constituye un Estado independiente *de facto*, aunque nunca se produjo una reforma constitucional que sancionara esa realidad ni fue proclamada la independencia para garantizar la legítima soberanía de un nuevo sujeto estatal distinto. Eso significa que los gobiernos de Taipei, teóricamente, nunca abandonaron la idea de volver a la China continental y derrotar su régimen comunista.

octubre de 1971, la AG reconoció formalmente la República Popular como «la China» titular de un asiento, y el 23 noviembre fue elegida como miembro permanente del CS, lo cual constituiría garantía de su legítima soberanía en el escenario internacional⁹.

El viaje de Nixon: el principio de una sola China

A pesar de todo, Washington aún no estaba dispuesta a abandonar la isla¹⁰.

Durante su viaje a China, en febrero de 1972, al final de la primera sesión de coloquios, Nixon rechazó la *fórmula de las dos Chinas* y estableció los cinco principios básicos de la nueva política hacia China: EE. UU. habría reconocido la existencia de una única China y que Taiwán fuera parte de ella; no habría respaldado la demanda de independencia de ninguna parte del territorio chino; una vez que se hubiera retirado de Taiwán, habría desalentado a Japón de ocupar el vacío geoestratégico; habría implementado cualquiera iniciativa que proporcionara los «medios pacíficos» para la reunificación; habría seguido promoviendo «la normalización de las relaciones con la República Popular de China»¹¹.

Para Beijín, el asunto constaba de dos aspectos: la presencia militar estadounidense en la isla, que habría podido ser objeto de negociaciones (léase: la RPC no habría entrado en combate contra tropas estadounidenses; y la presencia del gobierno del KMT, «asunto interno» que la RPC habría solucionado con las medidas que fuesen necesaria.

Nixon hizo hincapié en que EE. UU. se retiraría de Taiwán en cuanto terminara la guerra de Vietnam y disminuyera la tensión en la región. El presidente esperaba poder gestionar el proceso sin prisa, debido a que Mao declaró que el asunto de Taiwán no habría impedido llevar a cabo el acercamiento.

⁹ La expulsión simbolizaba la sustitución de un poder ilegitimado (sic) por parte de uno legitimado (sic) dentro del mismo sujeto de derecho internacional, el Estado chino, visto que la soberanía y las fronteras del territorio no habían sido sometidas a modificaciones; *sic stantibus rebus*, era el Gobierno de la RPC que tenía el derecho de ejercitar su soberanía en Taiwán, considerada como una provincia cuyos gobernantes serían entonces autoridades locales rebeldes al gobierno central.

¹⁰ KISSINGER, Henry A. *White House Years*, pp. 781-784; 1024-1031; 1038-1040; BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, pp. 233-244; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 142-153; 166-175; KIMBALL, Jeffrey, *Nixon's Vietnam War*, pp. 272; 279-282.

¹¹ BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, pp. 298-305; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 145-153; ZHAI, Qiang, *China and the Vietnam War, 1950-1975*, p. 198-200.

Comunicado de Shanghái

La visita de Nixon terminó con la redacción del Comunicado de Shanghái, que reflejaba la naturaleza de la nueva relación sino-estadounidense.

Por lo que tiene que ver con Taiwán, se mencionaba una fórmula que dejaría la isla en un limbo jurídico. Esta sección del comunicado dejaba la posibilidad a los dos interlocutores de poderla interpretar conformemente a sus necesidades. Los chinos declaraban que Taiwán era una provincia rebelde de la China continental y que su «liberación» constituía un asunto doméstico. Para Nixon, EE. UU. reconocía que «los chinos en ambas costas del Estrecho» proclamaban la existencia de «una sola China» y que Taiwán «era parte de ella». No se aclaraba qué régimen debía considerarse legítimo, así que, según EE. UU., no se excluía la vuelta de los nacionalistas al continente.

Sin embargo, la declaración de Mao sobre el hecho que China no tenía prisa en solucionar el asunto de Taiwán dejaba a Kissinger y Nixon cierta tranquilidad en llevar a cabo el *linkage*: pensaban que, en caso de que los chinos hubieran logrado convencer Hanoi a negociar más seriamente, EE. UU. habría podido posponer el supuesto abandono de la isla sin suscitar ninguna protesta por parte de China.

La fórmula japonesa y el fracaso de la normalización

Kissinger creía que la relación se consolidaría a pesar de las relaciones *de facto* entre Washington y Taipei y que, además, Beijín se conformaría simplemente con una «estructura jurídica nominal», y esperaba que Washington pudiera desarrollar una sólida relación con China sin reconocerla diplomáticamente y abandonar Taiwán de manera oficial¹².

En febrero de 1973, Kissinger afirmó que, «tras las elecciones de *mid term* de 1974», EE. UU. habría adoptado «la *fórmula japonesa* en las relaciones diplomáticas» con la RPC (Tokyo en 1972 había normalizado sus relaciones con la República Popular

¹² KISSINGER, Henry A., *White House Years*, pp. 692; 1086; 1093; BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, pp. 303-306; 335-337; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 185-188, 191-199; BURR, William, *The Kissinger transcripts: the top-secret talks with Beijing and Moscow*, pp. 30; 66-67; 168.

abriendo una embajada en Beijín, y substituyendo la de Taipéi con una oficina de *liaison* para asuntos culturales y comerciales).

Sin embargo, las relaciones sino-estadounidenses acabaron enfriándose debido también a las luchas internas de poder en el PCC. Además, Kissinger, como nuevo Secretario de Estado, ya no tenía nada más que ofrecer a los chinos, aparte de las garantías sobre la retirada de una parte del personal militar de la isla, de los aviones espías U-2, la reducción de las armas convencionales y nucleares almacenadas en Formosa, pero en el corto plazo no se podían romper las relaciones con Taipéi.

Nixon y Kissinger necesitaban congelar la situación porque temían que, con la muerte de Mao y Chou, ambos enfermos, la facción más ortodoxa del PCC pudiese hacerse con el poder en Beijín y anexionar la isla con la fuerza. Por eso, no quisieron establecer una fecha para la salida de las tropas.

El mismo Mao, para evitar un estancamiento, afirmó que el asunto de la normalización RPC-EE. UU. habría tenido que considerarse independientemente del asunto de las relaciones de Taiwán, tanto con Beijín como con Washington; que necesitaba de una fórmula más flexible que la representada por el modelo japonés, aunque Beijín no aceptaría ninguna relación de carácter gubernamental entre Washington y Taipéi^{13 14}.

Cuando Ford asumió el cargo, quería seguir en el camino de la normalización de las relaciones con China, aun sin abandonar Taiwán, cuyo problema relativo al asunto de su seguridad seguía en pie¹⁵.

Kissinger sugirió que Chou declarase que Beijín se comprometía en lograr una unificación pacífica, porque la opinión pública estadounidense no habría permitido que los líderes de la República Popular «tomaran decisiones unilaterales». Sin embargo, las relaciones bilaterales habían entrado en una fase de estancamiento.

¹³ HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 333-340.

¹⁴ BURR, William, *The Kissinger transcripts: the top-secret talks with Beijing and Moscow*, pp. 114-115; 173-176; 187; 202.

¹⁵ KARNOW, Stanley, *Storia della guerra del Vietnam*, p. 463.

Deng Xiao-Ping, el tratado defensivo y la caída de Saigón

Tras su ascenso al poder en el PCC, Deng Xiao-ping reiteró que Taiwán constituía «un asunto interno..., con respecto al cual nadie [tendría] el derecho de interferir», pero China dejaría a Estados Unidos la posibilidad de establecer la agenda de la normalización; sin embargo, Beijín no daba ninguna garantía sobre los medios que utilizaría para lograr la reunificación. Además, el modelo japonés, según Deng, representaba la condición *sine qua non* para mantener cualquier clase de relación con la RPC¹⁶.

Para Kissinger, el modelo no se adaptaba a las necesidades de EE. UU., puesto que su país se enfrentaba a circunstancias distintas a las de Japón por su vínculo histórico con el KMT y la necesidad de preservar su credibilidad frente a los aliados.

Para salir del *impasse*, propuso dividir el problema en 3 partes distintas para llegar a tres soluciones, no necesariamente vinculadas: las relaciones diplomáticas entre EE. UU. y la ROC; la presencia de los militares estadounidenses en la isla; el tratado defensivo.

Con respecto al primer problema, Kissinger dijo que EE. UU. habría podido adoptar la fórmula japonesa, abriendo una embajada en Beijín y manteniendo en Taipei una oficina comercial. Con respecto a los militares, Kissinger reiteró que Washington tenía planeado retirarse. El asunto del tratado de defensa era el aspecto más difícil para resolver, de hecho, tras reconocer a la RPC oficialmente, EE. UU. habría mantenido en vigor un tratado de defensa con un Estado – la República de China – considerado parte integrante de otra entidad estatal – la República Popular – y que, al mismo tiempo, reivindicaba el derecho de ejercer su soberanía sobre éste¹⁷.

EE. UU. no habría podido abrogar el tratado de forma unilateral, además quería garantías sobre una reunificación llevada a cabo pacíficamente. Solo bajo esta condición habría podido reconocer la RPC y romper sus relaciones con Taiwán, cuyo efecto jurídico sería la invalidación del tratado defensivo.

Para Deng, la cuestión se resumía en la falta de voluntad de Washington en retirarse del tratado unilateralmente, pero Kissinger era consciente de que la opinión pública y el

¹⁶ BURR, William, *The Kissinger transcripts: the top-secret talks with Beijing and Moscow*, pp. 265-268; HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, pp. 344-347.

¹⁷ La ROC, entidad política que no estaba reconocida de forma unánime, aspiraba a reconquistar el control sobre China continental.

partido republicano no habrían aceptado esta gestión. Sin embargo, el mismo acto de reconocimiento oficial de la RPC habría cambiado por sí mismo las condiciones legales del tratado: EE. UU. no podía mantener relaciones de carácter defensivo establecidas por un tratado en vigor con la que consideraba ser una parte de un Estado soberano que reconocía.

Deng criticó también la ambigüedad del mantenimiento de una oficina de representación o *liaison* en Taipei, porque eso supondría la continuación de una política de reconocimiento *de facto* de dos entidades políticas chinas separadas. Tampoco obtuvo ninguna garantía de no intervención por parte de Washington al intentar la RPC anexionar la isla con medios militares.

La caída del Vietnam del Sur en abril de 1975 convenció a muchos estadounidenses que la amenaza comunista seguía vigente; entonces se congelaron los planes para normalizar las relaciones RPC-EE. UU.. La situación otorgó a Washington la posibilidad de posponer el reconocimiento de la República Popular hasta 1979.

Conclusión

En el marco del acercamiento entre EE. UU. y la RPC, la garantía de llegar a una solución para Taiwán fue utilizada como arma negociadora en la búsqueda de una solución para la guerra de Vietnam a través de la cooptación de la RPC. Sin embargo, el proceso llevó más de una década por falta de acuerdo sobre las modalidades del proceso de apertura. China quería el reconocimiento pleno del principio de una sola China y a la adopción de un modelo japonés de relaciones por parte de EE. UU.; Washington, por su parte, quería establecer relaciones diplomáticas con Beijín y, al mismo tiempo, seguir apoyando Taipéi. Todo un juego de grandes figuras de la diplomacia mundial de un periodo clave de la guerra fría que se ha puesto al alcance de los estudiosos de las relaciones internacionales.ⁱ

*F. Saverio Angió**
Doctorando en Seguridad Internacional IUGM/UNED
Investigador visitante en King's College of London

Bibliografía

BUNDY, William, *A tangled web: the making of foreign policy in the Nixon presidency*, New York: Hill&Wang, 1998

BURR, William, ed. *The Kissinger transcripts: the top-secret talks with Beijing and Moscow*, New York: The new press, 1998

GILKS, Anne, *The breakdown of the Sino-Vietnamese alliance, 1970-1979*, Berkeley, 1992

HANHIMÄKI, Jussi, *The flawed architect: Henry Kissinger and American foreign policy*, New York: Oxford University Press, 2004

KARNOW, Stanley, *Storia della guerra del Vietnam*, Milano: 6 ed. BUR-Storia, 2004

KIMBALL, Jeffrey, *Nixon's Vietnam War*, Lawrence: University of Kansas Press, 1998

KISSINGER, Henry A., *White House Years*, Boston: Little Brown, 1979

ZHAI, Qiang, *China and the Vietnam War, 1950-1975*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.