

La verdad sobre el viaje de Pelosi a Taiwán

Carlota García Encina | Investigadora principal, Real Instituto Elcano |
@EncinaCharlie 

Fue el pasado mes de abril cuando se filtró –pero no se anunció de forma oficial– que la presidenta de la Cámara de Representantes de EEUU, Nancy Pelosi, viajaría ese mes a Taiwán. La parada formaba parte de una gira más amplia que incluía a varios aliados del Pacífico como Malasia, Japón y Corea del Sur, por lo que el viaje no era algo excepcional. La gira, sin embargo, tuvo que ser pospuesta después de que la presidenta diera positivo por COVID-19, si bien se llevó a cabo finalmente a principios de agosto. Estuviera o no de acuerdo con la Casa Blanca, la visita de Pelosi es la última pieza de un juego entre grandes potencias, aunque no será la última. Pero todavía no es el momento de una escalada incontrolada porque ni EEUU ni China quieren una confrontación.

Para Nancy Pelosi hacer este viaje era importante. Pelosi ha sido una firme defensora de los derechos humanos, de la democracia y de las libertades. Dos años después de las protestas de Tiananmen, se plantó en la plaza flanqueada por otros dos miembros del Congreso y desplegó una pancarta en apoyo de aquellos manifestantes y de las personas que murieron en 1989. Más recientemente, emitió una declaración con motivo del 33º aniversario de las protestas en la que calificaba las manifestaciones

“(…) una vez que se hizo público el viaje, Pelosi no tenía más remedio que seguir adelante porque no podía dar marcha atrás sin dar una imagen de debilidad”.

como “uno de los mayores actos de valor político”. Expresó su preocupación por la detención y el encarcelamiento de activistas en China y el Tíbet, y ayudó a aprobar varios proyectos de ley que imponía sanciones a funcionarios chinos vinculados a abusos de los derechos humanos y prohibían las importaciones procedentes de la región china de Xinjiang. Ello coincidió con su segunda presidencia de la Cámara de Representantes y con el endurecimiento del control chino sobre Hong Kong y la persecución de la población musulmana uigur en el norte del país. También se opuso a varias candidaturas de China para organizar los Juegos Olímpicos desde 1993 por sus presuntas violaciones de los derechos humanos e instó, sin éxito, al entonces presidente George W. Bush, a boicotear la ceremonia de apertura de los Juegos Olímpicos de 2008. Este año, volvió a liderar los llamamientos a un “boicot diplomático” de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2022 de Pekín por el trato que reciben los musulmanes uigures en China. A lo largo de los años, Pelosi también ha presionado para que el *status* comercial de China se vinculara a su historial de derechos humanos.

Sus posiciones han sido siempre controvertidas y no siempre han tenido el apoyo de los principales líderes de su país ni de su partido, siendo consideradas a veces posturas poco útiles por perturbar las relaciones entre EEUU y China. Sin embargo, encajan con

el planteamiento de la Administración Biden de que las relaciones internacionales son una competición entre democracias y autocracias y un choque de sistemas de valores opuestos. Así, en un artículo en el *Washington Post* justificó su viaje a Taiwán afirmando que “no podemos quedarnos de brazos cruzados en tanto el PCC procede a amenazar a Taiwán y a la propia democracia”, mientras que a su llegada a Taipéi subrayó que “a solidaridad con Taiwán es hoy más importante que nunca, ya que el mundo se prepara para elegir entre autocracia y democracia”.

Pero la visita a Taiwán era, además, una cuestión de aritmética electoral ya que parece estar preparada para perder la presidencia de la Cámara de Representantes a favor de los republicanos en las elecciones de media legislatura de noviembre y todo apunta a que posteriormente se retirará. Así que el viaje podía ser la culminación de una larga carrera denunciando los abusos de Pekín en materia de derechos humanos. Pero, aunque la causa es justa, su iniciativa ha provocado un debate político interno y una fractura en política exterior.

Los miembros del Congreso viajan con frecuencia al extranjero para visitar puntos conflictivos, pero la mayoría de las delegaciones que viajan a Taiwán se mantienen en silencio hasta que los funcionarios ya están fuera de Taipei. En este caso, durante varias semanas hubo murmullos en la Casa Blanca sobre el viaje y sobre la separación de poderes, complementados por un apagón informativo sobre si el Pentágono estaba de acuerdo con los planes de la presidenta. Los mensajes confusos procedentes de Washington, e incluso la división en EEUU sobre la conveniencia de la visita, contrastaban con una oposición unida en China al viaje sin confirmar de Pelosi.

Quizás si se hubiera llevado a cabo en abril hubiera pasado más inadvertido, siendo interpretado en ese momento como un movimiento para reafirmar los fuertes lazos de EEUU con Taiwán cuando toda la atención internacional estaba centrada en la invasión rusa de Ucrania. Pero varios meses después, la percepción del viaje y la creciente presión sobre el mismo cambiaron su naturaleza.

En mayo hubo nuevas declaraciones del presidente Biden sobre el uso de la fuerza para defender la isla; el exsecretario de Estado, Mike Pompeo, y el exsecretario de Defensa, Mark Esper, visitaron Taiwán abogando por abandonar la política de EEUU de una sola China; en julio el Senado aprobó la ley CHIPS, que prevé invertir 54.000 millones de dólares en la fabricación e investigación de semiconductores en EEUU y que, según sus partidarios, ayudará a reducir la dependencia de EEUU de China e impulsar su competitividad en esta estratégica área; y el Congreso avanza el proyecto de ley *Taiwan Policy Act*, impulsado por el demócrata Bob Menéndez y el republicano Lindsey Graham, para una reestructuración completa de la política estadounidense hacia la isla, mientras que los senadores republicanos Josh Hawley y Mike Gallagher han presentado sus propios proyectos de ley para reforzar la disuasión en el estrecho de Taiwán. Uno de los componentes de la *Taiwan Policy Act* es designar a Taiwán como aliado no perteneciente a la OTAN, lo que abriría nuevas oportunidades para el apoyo de EEUU a la isla.

Además, la visita de Pelosi se produjo poco después del aniversario de la fundación del Ejército Popular de Liberación, coincidió con la “cumbre de verano” de Beidaihe y todo ello con la vista puesta en el 20º congreso nacional del Partido Comunista Chino, cuando se espera que Xi Jinping se asegure un tercer mandato. Para muchos era, por tanto, un viaje inoportuno con el que se corría el riesgo de molestar a Pekín sin que ello supusiera una ventaja para EEUU. No sería un momento de ruptura sino la gota que colmaría el vaso en una relación que de manera continuada ha ido creciendo en desconfianza y aspereza. Y nada se ha hecho en los últimos meses para evitar que esta relación se fuera deteriorando, sin un diálogo profundo sobre los riesgos, las barreras o la estabilidad estratégica.

Bien es cierto que, una vez que se hizo público el viaje, Pelosi no tenía más remedio que seguir adelante porque no podía dar marcha atrás sin dar una imagen de debilidad.

Midterms

Hubo quienes vieron una intencionalidad en el viaje de cara las *midterms* de noviembre. Se especulaba con que uno de los motivos era, precisamente, un intento de promocionar el historial de los demócratas como “duros” con China antes de las elecciones de mitad de legislatura, en cuya campaña EEUU está ya inmerso.

Es cierto que tanto los candidatos republicanos como los demócratas se apoyan en la “amenaza de China” y su vínculo con la seguridad y la prosperidad de EEUU para conseguir votos. Al menos sobre el papel, los temas de Taiwán y China animan al electorado estadounidense. Según una encuesta realizada en 2021 por el *Chicago Council on Global Affairs*, el 69% de los estadounidenses apoya el reconocimiento de Taiwán como nación independiente por parte de EEUU, al 65% le gustaría que Taiwán se incorporara a las organizaciones internacionales y, por primera vez, una mayoría de estadounidenses (52%) secundaría el uso de la fuerza militar si China invade Taiwán. Las opiniones negativas sobre China también siguen marcando máximos históricos en EEUU, con un 82% de los estadounidenses con una opinión desfavorable del país, según el *Pew Research Center*.

“Pelosi enmarcó repetidamente su visita como dirigida a mostrar la fuerza del compromiso de EEUU con Taiwán y como de naturaleza bipartidista”.

Sin embargo, las narrativas antichinas en general funcionan en beneficio de la derecha y no ayudan de manera significativa a los demócratas en las elecciones de medio de mandato, ya que los votantes siguen centrados en cuestiones internas como la inflación y la dirección general del país.

No obstante, cuando la democracia estadounidense parece desmoronarse internamente, no hay nada como un grito por la democracia en el extranjero para unir a los principales partidos políticos. En EEUU, el desafío de Pelosi a Pekín suscitó el apoyo de algunos compañeros demócratas, pero también de muchos republicanos. Mitch McConnell, líder del Partido Republicano del Senado, y otros 25 senadores republicanos elogiaron el viaje y emitieron una declaración conjunta en apoyo de la visita de Pelosi. Incluso Fox News la alabó. De hecho, Pelosi enmarcó repetidamente su visita como

dirigida a mostrar la fuerza del compromiso de EEUU con Taiwán y como de naturaleza bipartidista. Pelosi no pareció hacer referencia, en ningún momento, a la política de “una sola China” en sus comentarios.

Ambigüedad o claridad

La visita, la primera de un presidente de la Cámara de Representantes de EEUU en 25 años, ha puesto de relieve una política compleja llena de matices diplomáticos, que por un lado intenta suavizar las relaciones con China al tiempo que apoya a Taiwán contra la agresión china. Todo ello se ha visto acentuado por el rápido ascenso económico y militar de China, que ha centrado la energía de EEUU en contrarrestar su influencia en todo el mundo. Esto ha creado una atmósfera de peligrosa competencia entre los dos países –con armamento nuclear– donde incluso un viaje al extranjero puede tener implicaciones estratégicas.

La ambigüedad en torno a las relaciones entre EEUU y Taiwán se apoya en la política de “una sola China”, vigente desde la década de 1970. Oficialmente, EEUU reconoce la reivindicación de China sobre Taiwán, pero no la respalda. Oficialmente, EEUU dice que no apoya la independencia de Taiwán, pero garantizar la autonomía de Taiwán es fundamental para las acciones de EEUU en Asia.

La política de ambigüedad estratégica se mantiene, como subrayó en julio el consejero de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, o el secretario de Defensa, Lloyd Austin, en el Diálogo de Shangri-La en junio. El secretario de Estado Tony Blinken añadió algunos detalles más sobre el enfoque de EEUU hacia Taiwán en mayo, señalando que la política ha sido “consistente a lo largo de décadas y administraciones” y que “aunque nuestra política no ha cambiado, lo que sí ha cambiado es la creciente coerción de Pekín”.

“(…) a día de hoy, no existe una estrategia oficial hacia China por parte de la Casa Blanca”.

Pero Biden ha sugerido lo contrario. Como presidente, ha desatado la polémica al describir hasta en tres ocasiones “el compromiso que asumimos” de defender Taiwán si China lo ataca, aunque la política de EEUU no sostiene tal compromiso. Los persistentes comentarios sin guion de Biden han llevado a muchos a especular que se está cambiando de política. Si bien la Casa Blanca ha restado importancia a sus comentarios porque, en esencia, Biden se está comportando como Biden, cabe recordar que el entonces senador fue bastante crítico con el presidente Bush por hacer una declaración que parecía desdibujar la política de “una sola China” de EEUU.

Para algunos expertos, los comentarios del presidente sugieren que la línea dura de la Administración Biden está ganando la partida y que la Casa Blanca puede estar realmente replanteándose la utilidad de la ambigüedad para cambiarla por la claridad estratégica, lo que pone además en evidencia una creciente división entre la élite de la política exterior de Washington sobre el tema.

Precisamente, una de las razones por las que China está respondiendo como lo está haciendo es porque están perdiendo confianza en el compromiso de EEUU con su política de una sola China y ve una brecha entre las palabras y los hechos. Cree que Washington están dando pequeños pasos para la consecución de un gran cambio. Además, la visita de Pompeo y de Esper a la isla, junto con los bajos índices de aprobación de Biden y otras elecciones presidenciales en apenas dos años, hace que muchos en el gobierno chino vean inminente una administración republicana mucho más antichina.

También es cierto que China atribuye a la política de EEUU más coherencia de la que deberían. No olvidemos que, a día de hoy, no existe una estrategia oficial hacia China por parte de la Casa Blanca. La falta de claridad, de consistencia y de coherencia en las declaraciones de la política estadounidense con respecto a Taiwán y a China no solo ha sido puesta muy en evidencia con la torpeza de la Administración Biden en la narrativa pública del viaje de Pelosi, sino que debe ser resuelta.

Ejecutivo vs Legislativo

El propio presidente de EEUU, Joe Biden, sugirió en comentarios públicos que no creía que el viaje de Nancy Pelosi fuera una buena idea, citando evaluaciones de los militares. Los comentarios de Biden tuvieron lugar poco antes de que hablara con el presidente chino Xi Jinping en la que sería su quinta conversación desde que asumió el cargo.

El hecho de que Pelosi y Biden discreparan tan abiertamente sobre la perspectiva de una visita a Taiwán suscitó dudas sobre si el viaje tendría lugar. La postura del gobierno de Biden era que Pelosi tenía derecho a ir, pero que no aprobaba el viaje. En sus comentarios, Pelosi afirmó que la preocupación del gobierno de Biden se centraba, principalmente, en la seguridad si su itinerario se conocía de antemano, más que en las posibles implicaciones geopolíticas.

El presidente Biden fue senador durante décadas, por lo que no debería extrañar que crea en la separación de poderes y, por lo tanto, que sería apropiado decirle a la presidenta de la Cámara de Representantes o a cualquier miembro del Congreso, dónde pueden ir y dónde no.

Lo que es evidente es que la Administración y el Congreso tienen diferencias sobre la política hacia Taiwán. Desde el punto de vista de la Administración Biden, el *statu quo* se ha ido erosionando en parte por las acciones de EEUU, desde las declaraciones de Biden pasando por los viajes de Pompeo y Esper. Pero desde el punto de vista del Congreso, es China la que está cambiando el *statu quo* en el Estrecho de Taiwán, por lo que el Congreso debe demostrar más determinación en el apoyo de EEUU a la isla, suministrando todas las capacidades necesarias para su defensa. Cabe resaltar que, en abril, una delegación del Congreso de EEUU visitó Taiwán. Además del senador Robert Menéndez, le acompañaron los senadores

“Lo que existe es una enorme disfuncionalidad en el sistema que hace que la coordinación entre el Congreso y el Ejecutivo en política exterior sea prácticamente inexistente, como ha quedado de manifiesto con la visita de Pelosi”.

republicanos Lindsey Graham, Richard Burr, Rob Portman y Ben Sasse. Por lo tanto, existe un abrumador consenso bipartidista en el Congreso sobre Taiwán, con los republicanos quizás algo más ruidosos, pero contando con un amplísimo apoyo bipartidista a cada proyecto de ley que sale adelante, una tendencia que va a continuar.

El Congreso está tratando de recuperar su tradicional papel en política exterior y busca desempeñar un papel más relevante, pero es el presidente Joe Biden y su equipo de seguridad nacional quienes deben tomar la decisión final sobre la política estadounidense hacia Taiwán. Lo que existe es una enorme disfuncionalidad en el sistema que hace que la coordinación entre el Congreso y el Ejecutivo en política exterior sea prácticamente inexistente, como ha quedado de manifiesto con la visita de Pelosi. Dar las señales correctas en política internacional es una parte clave de la disuasión y un cambio de política de la envergadura de pasar de la ambigüedad a la claridad estratégica con respecto a Taiwán, implicaría un mensaje cuidadosamente considerado y comunicado con claridad, y no por casualidad.