

La cooperación internacional de China en el marco de la política de “una sola China” en América Latina y el Caribe

China's international cooperation within the framework of the “one China” policy in Latin America and the Caribbean

Lorenzo Maggiorelli¹

Copyright: © 2020

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: julio de 2020

Revisado: septiembre de 2020

Aceptado: octubre de 2020

Autores

¹ Politólogo e internacionalista italiano, doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes, y Magister en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad de Belén (Palestina). Actualmente se desempeña como Profesor Asociado en la Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano. Su investigación se centra en la cooperación internacional y las relaciones entre Asia del Este y América Latina.

Correo electrónico: lorenzo.maggiorelli@utadeo.edu.co,

lorenzo.maggiorelli@gmail.com

ORCID: [0000-0002-4182-8627](https://orcid.org/0000-0002-4182-8627)

Cómo citar:

Maggiorelli, L. (2020). La cooperación internacional de China en el marco de la política de “una sola China” en América Latina y el Caribe. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 7(2).

139-162

DOI [10.21500/23825014.4849](https://doi.org/10.21500/23825014.4849)

Resumen

La política de “una sola China”, es decir el concepto que un país solo puede mantener relaciones diplomáticas oficiales con China (República Popular de China) o con Taiwán (República de China) pero no con ambos, es una norma fundamental en la creciente cooperación entre China y América Latina y el Caribe (ALC). En esta región, los gobiernos de China y Taiwán han llevado a cabo una especie de “diplomacia de la chequera” para ganar aliados diplomáticos a cambio de la entrega de asistencia para el desarrollo. Este artículo investiga el rol de la cooperación china en la promoción de un entorno regional más favorable a los intereses de China a la luz de la teoría de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales. El estudio se pregunta: ¿de qué manera la cooperación china promueve un entorno regional (ALC) compatible con sus valores e intereses? En particular, estudia de qué manera la condicionalidad política de la ayuda frente a la política de “una sola China” (entre otras condicionalidades) representa un incentivo racional para la institucionalización de esa norma. A través del reconocimiento diplomático, esta política se vuelve una norma institucionalizada, que regula la interacción entre los Estados en la región. Explorando la evolución de la cooperación de China y Taiwán en la región y la respectiva evolución de su reconocimiento diplomático, el artículo concluye que la norma de “una sola China” ha sido crecientemente adoptada por los países de la región y que la condicionalidad de la cooperación china parece jugar un rol importante en la institucionalización de esta política.

Palabras clave: China; Taiwán; escuela inglesa; socialización; Cooperación internacional; desarrollo; ayuda exterior; América Latina; Caribe.

Abstract

The “one China” policy is a fundamental norm in China's growing cooperation with LAC, a region where the governments of China and Taiwan have carried out a kind of “checkbook diplomacy” to gain diplomatic allies in exchange for the delivery of development assistance. In light of the theory of the English School of International Relations, this article investigates the role of Chinese cooperation in promoting a regional environment more favorable to China's interests. This study



asks: in what way does Chinese cooperation influence the adoption of norms and interests compatible with China's interests in the regional environment? In particular, it studies whether the political conditionality of aid vis-à-vis the “one China” policy (among other conditionalities) represents a rational incentive for the adoption of that rule. Through diplomatic recognition, this policy becomes an institutionalized norm that regulates the interaction between states in the region. Exploring the evolution of China's and Taiwan's

cooperation in the region and the evolution of their respective diplomatic recognition, the article concludes that the “one China” rule has indeed advanced towards its institutionalization and that the conditionality of Chinese cooperation appears to play a role in the institutionalization of this policy in the region.

Keywords: China; Taiwan; English School; Socialization; International cooperation; development; foreign aid; Latin America; Caribbean.

1. Introducción

En 1949, como consecuencia de la guerra civil, la República Popular de China se estableció en Beijing, mientras que el gobierno nacionalista de la anterior República de China se refugió en Taipéi (Taiwán). En el momento que ambos declaran ser el gobierno legítimo de toda China, los dos gobiernos promovieron la llamada política de “una sola China”, que implica que todo el territorio de China hace parte de un mismo Estado y los demás países no pueden tener relaciones diplomáticas contemporáneamente con China (República Popular China, también conocida simplemente como “China”) y Taiwán (República de China, también conocida simplemente como “Taiwán”). El principio de “una sola China” es una norma cardinal de la política exterior de Beijing, sostenida activamente y considerada un prerrequisito para establecer relaciones oficiales con la República Popular China. A su vez, Taipéi mantiene oficialmente el mismo principio, aunque en la práctica no lo defiende con la misma determinación, su reclamación sobre China continental ya que se encuentra políticamente dividida sobre el tema con los diferentes partidos que componen el escenario político taiwanés.

La política de “una sola China” es un aspecto central de la cooperación china y taiwanesa en América Latina

y el Caribe (ALC), ya que quince países de la región continúan manteniendo relaciones diplomáticas con Taiwán. Por lo tanto, desde los años ochenta, los gobiernos de Beijing y Taipéi han llevado a cabo una especie de “diplomacia de la chequera” para ganar aliados a cambio de la entrega de asistencia para el desarrollo. En particular, desde 2016, Beijing ha retomado su ofensiva diplomática para el reconocimiento en ALC, logrando que Panamá, El Salvador y la República Dominicana establecieran relaciones formales con China y las rompieran con Taiwán. Por lo tanto, la preguntas que guían esta investigación son: ¿de qué manera la cooperación china promueve un entorno regional compatible con sus valores e intereses? ¿De qué manera la cooperación internacional para el desarrollo de China promueve la política de “una sola China”? ¿De qué manera la condicionalidad política sobre la ayuda china influye sobre las relaciones de China con la región de América Latina y el Caribe?

Para responder a estas preguntas, este artículo se enmarca en la teoría de las Relaciones Internacionales de la Escuela Inglesa (Bull, 1977; Buzan, 2012). Según esta teoría, en su interacción con los demás países, China actúa como un socializador y promueve sus normas y valores norma con varios medios, que incluyen la condicionalidad política de su cooperación internacio-

nal. En particular, a través de la condicionalidad de la ayuda, promueve la política de “una sola China” como una norma fundamental para la política exterior de China. Finalmente, a través del reconocimiento diplomático, esta norma termina institucionalizándose, y por lo tanto estableciéndose como una de las normas que regulan dicha interacción. El resultado final sería un entorno regional que ha interiorizado dicha norma y por lo tanto es más favorable a los intereses de China (Tudoroiu, 2019). La aceptación del principio de “una sola China” es un prerrequisito para la cooperación con China, que lo promueve a través de la ayuda para el desarrollo. En este sentido, China estaría trabajando como un ente socializador para crear en la región un entorno basado en esta norma, y por lo tanto sería más favorable a sus intereses y valores. El tema de la condicionalidad de la ayuda se vuelve así un aspecto central de la institucionalización de la política de “una sola China” en las relaciones entre China y América Latina y el Caribe.

El artículo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, en la sección del marco teórico se describe el mecanismo causal elaborado por la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales, mecanismo que conecta la provisión de ayuda a la adopción de la norma de “una sola China”, y eventualmente a la instauración de un entorno regional más favorable a los intereses y valores de China. En la segunda parte se describe la metodología. En la tercera, se ofrece una breve historia de la pugna para el reconocimiento diplomático entre China y Taiwán en América Latina y el Caribe, a la luz del principio de “una sola China”. En la cuarta sección, se ofrecen consideraciones sobre el tema de la política de “una sola China” desde el punto de vista de la cooperación internacional, en especial refiriéndose al debate sobre la condicionalidad de la ayuda. Desde el momento que la política

de “una sola China” es un prerrequisito para la cooperación con China, cada vez más países adoptan estas normas en sus legislaciones nacionales estableciendo relaciones diplomáticas con Beijing y no con Taipéi. Se debate hasta qué punto la condicionalidad política de la ayuda puede favorecer la adopción e institucionalización de la política de “una sola China” en la región.

Finalmente, la última sección se realizó un análisis de los datos cuantitativos relativos a los flujos de ayuda de China hacia América Latina y el Caribe, en la que se describe en detalle los tipos de flujo que llegan a la región y su significado a la luz de la teoría, como incentivos racionales para que los países de la región adopten la norma en cuestión. En esta sección se describe por lo tanto el rol de la ayuda para el desarrollo como instrumento de la competencia entre Taiwán y China para su reconocimiento diplomático en América Latina y el Caribe. Debido a que la cooperación de China se sitúa en una óptica de beneficio mutuo, está más enfocada en las oportunidades ganar-ganar que ofrece la cooperación con los países más desarrollados de la región. En cuanto a sus modalidades, su cooperación internacional se desarrolla más a través de préstamos y créditos a la exportación y menos a través de los mecanismos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Se evidencia entonces la lógica utilitarista que está detrás de la relación entre China y los países de la región a favor de la adopción de la norma de “una sola China”, en la que la condicionalidad política funciona como incentivo racional. Gracias a los incentivos racionales que la cooperación con China ofrece, se favorece el proceso de institucionalización de las normas promovidas por Beijing. Finalmente, interpretando los datos a la luz de la teoría, el artículo concluye que en la región se está efectivamente instaurando un entorno más favorable a los intereses de China, entre otras cosas porque la

política de “una sola China” tiene un mayor nivel de institucionalización.

2. Marco teórico

A pesar de ser un aspecto indudablemente de las relaciones exteriores de China, la política de “una sola China” no ha sido objeto de muchos estudios rigurosos que traten de explicar el rol que la política de “una sola China” juega en la cooperación internacional de ese país a la luz de las principales teorías de las relaciones internacionales.

A fin de aportar al conocimiento en esas áreas, el enfoque teórico de este artículo se basa en la teoría de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales. Según este enfoque, entre grupos de Estados que lleguen a compartir valores e intereses comunes existe una “sociedad internacional”, conduce al desarrollo y eventual cooperación dentro de instituciones comunes (Bull, [1977]2012; Buzan, 2004). Las instituciones (la diplomacia, la cooperación internacional, etcétera) son el vehículo a través del cual se canaliza la interacción. En la teoría de la Escuela Inglesa las instituciones son concebidas como prácticas compartidas y pueden ser formales (como las organizaciones internacionales), o informales (como las normas que regulan las relaciones entre Estados). Estas prácticas comunes nacen de valores compartidos entre los Estados y constituyen lazos que los unen en una sociedad internacional.

Por lo tanto, según esta teoría no solo los individuos interiorizan las normas, sino que se enfatizan las transformaciones de las normas a nivel de los Estados (Schimmelfennig *et al.*, 2006). La política de “una sola China” puede ser así estudiada como una norma fundamental para la política exterior de China y para la socialización con los demás países. Esta norma es particularmente importante para los chinos ya que está conectada con uno de los valores fundacionales de la República Popular de

China, que es la sacralidad de la unidad nacional de China. Según esta teoría, entonces, China trataría de promover esta norma en interacción con los demás países para que se establezca como una de las normas que regulan dicha interacción.

En el caso de la cooperación china y de su ayuda exterior, el tema de las condicionalidades de la ayuda se vuelve un aspecto central de la institucionalización de la política de “una sola China” en las relaciones entre China y América Latina y el Caribe. De hecho, imponiendo sobre su ayuda esta condicionalidad política, que consiste en la aceptación del principio de “una sola China” como *conditio sine qua non* para la cooperación con el gigante asiático, China estaría desempeñando un rol socializador, para crear en la región un entorno más favorable a sus intereses y valores (Tudoroiu, 2019). La llegada de China como cooperante emergente a la región por lo tanto estaría generando una relación con los países de la región en la que China asume el rol de socializador y por lo tanto ofrece incentivos para promover las normas y los valores compatibles con los intereses de Beijing en los países receptores. En este caso la teoría habla socialización a través de incentivos externos (*external inducement*) (Ikenberry y Kupchan, 1990; Tudoroiu, 2019).

El mecanismo causal (representado abajo en la figura 1) sería el siguiente. En la primera fase el incentivo externo produce un cambio en la política nacional; en esta fase la lógica es la de una cooperación por interés y se identifica en la literatura como socialización de tipo 1. En la segunda fase, el país receptor internaliza las normas (inducidas por el socializador) y debido al cambio en las normas, la cooperación entre los países se desarrolla a través de una lógica de legitimidad (*ibid.*). Por lo tanto, la hipótesis de este artículo es que la provisión de ingentes cantidades de ayuda está sirviendo como un incentivo externo para

Figura 1. Mecanismo causal de la socialización entre China y América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia.

promover la adopción de la política de “una sola China” en la región de América Latina y el Caribe.

Para enmarcar la política de “una sola China” en el contexto de las condicionalidades de la ayuda china e interpretar la condicionalidad de la ayuda a la luz de la teoría de la Escuela Inglesa, es importante subrayar el rol que esta teoría asigna a la condicionalidad en la institucionalización de normas específicas, y en particular la manera en la que la condicionalidad se convierte en una serie de normas y reglas que son adoptadas por los Estados y por sus instituciones (Shelton, 2014). Esta adopción de normas puede darse a través de la condicionalidad como incentivo racional: en este sentido, si los beneficios son mayores que los costos, los países de América Latina y el Caribe aceptarán rescindir sus relaciones con Taiwán y establecer relaciones diplomáticas solamente con la República Popular de China.

3. Metodología

Este estudio se propone investigar el problema de la política de “una sola China” como condicionalidad de la ayuda, problema que hasta ahora ha sido poco estudiado sistemáticamente. Para hacerlo, los datos que se presentarán serán analizados con el objetivo de realizar una inferencia descriptiva (Gerring, 2012; Gschwend & Schimmelfennig, 2007), refiriendo lo que observamos, para revelar hechos no obser-

vados a partir de los observados (en vez de hacer inferencias causales explicando las relaciones de causa y efecto).

En primer lugar, los datos que se han recolectado para verificar que efectivamente algún tipo de condicionalidad sí acompaña la ayuda de China son principalmente datos cualitativos (derivados de fuentes como documentos oficiales, declaraciones de funcionarios y de prensa, entre otros). En particular, se describe cómo la política de “una sola China” se presenta como una norma fundamental de la política exterior de Beijing en su constitución y en el documento sobre la política de China en América Latina y el Caribe de 2008 (Xinhua, 2016), donde se describen las bases políticas sobre las cuales China desarrolla su relación con los países de la región.

En segundo lugar, se recolectaron datos cuantitativos acerca de la cooperación de China, enfocándose en particular en cuantificar la ayuda y en identificar de qué tipos de flujos oficiales se constituye el presupuesto que China dedica a la cooperación internacional. Del momento que China no publica los datos relativos a su cooperación internacional, se utilizarán estimaciones como por ejemplo las bases de datos de AidData (Tierney *et al.*, 2011). Este conjunto de datos rastrea el universo conocido de las finanzas oficiales chinas en el extranjero entre 2000-2014, capturando 4.373 registros por

un total de \$ 354.4 mil millones. Los datos incluyen tanto la ayuda china (flujos financieros concesionales, similares a la ayuda oficial para el desarrollo) como el financiamiento oficial no concesional (otros flujos oficiales). También se ha utilizado la base de datos de la OCDE (2020) para cuantificar la ayuda taiwanesa.

También se identificaron los países que reconocen diplomáticamente a China y a Taiwán a lo largo del tiempo, para describir hasta qué punto a través de la cooperación se ha logrado un mayor reconocimiento diplomático en la región. Para hacerlo, fue necesaria la creación de una base de datos a partir de la información ofrecida por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Taiwán (MOFA, 2020).

4. Evolución de las relaciones diplomáticas de América Latina y el Caribe con China y Taiwán y el principio de “una sola China”

Tras la fundación de la República Popular China, la mayoría de los países, incluyendo los de América Latina y el Caribe (ALC), eligieron colocarse del lado de Taipéi, que, con la aprobación de los Estados Unidos (EE.UU.), aún conservaba el asiento chino en el Consejo de Seguridad de la ONU. En 1971, luego de un acercamiento con Washington (debido a la enemistad común con la Unión Soviética), el escaño chino en la ONU fue concedido a Beijing, y progresivamente la mayoría de los Estados cambiaron su reconocimiento a la China continental. En 1979, los Estados Unidos al fin reconocieron a la República Popular China; mientras que escindieron sus relaciones diplomáticas con la República de China, a la vez aprobaron la Ley de Relaciones de Taiwán de 1979 (*Taiwan Relations Act*), que promueve una serie de relaciones especiales, pero no diplomáticas,¹ entre los pueblos

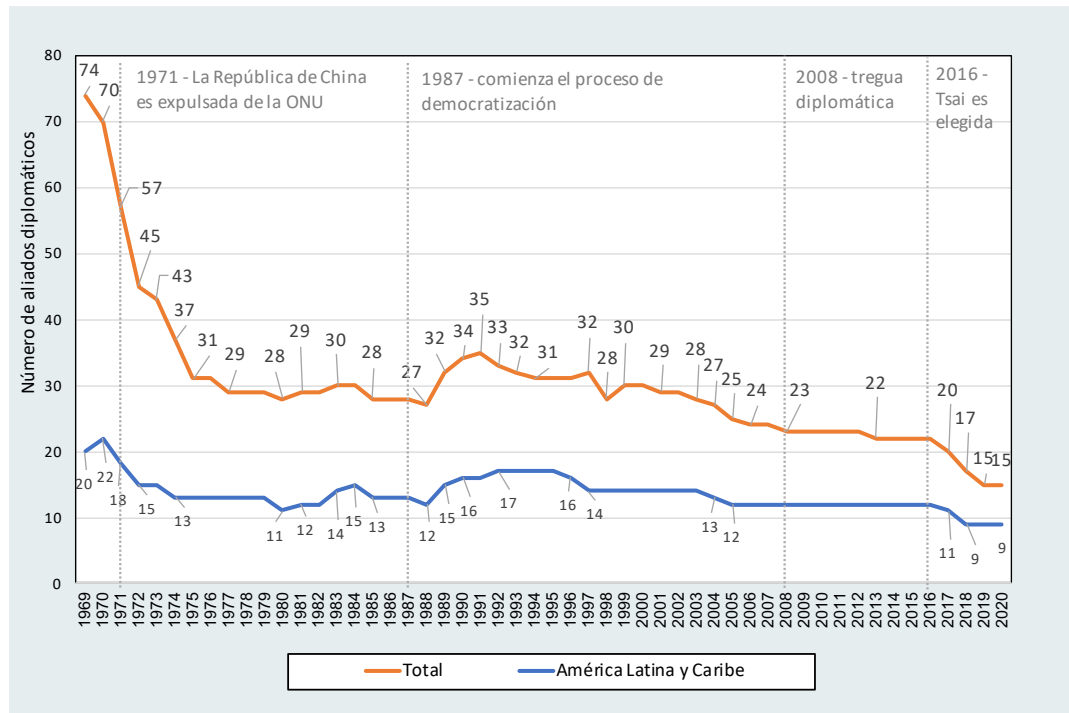
¹ La República de China mantiene relaciones diplomáticas no oficiales con EE.UU. y con docenas de estados que reconocen a la República Popular China

de los Estados Unidos y Taiwán (Goldstein & Schriver, 2001). Hoy en día, 180 países en el mundo (179 miembros de las Naciones Unidas más el Estado de Palestina, que tiene el estatus de observador) establecieron relaciones diplomáticas con Beijing; por el contrario, Taiwán, calificada por Beijing como una provincia no alineada, solamente mantiene plenas relaciones diplomáticas con 15 países (14 miembros de la ONU más la Santa Sede, que también es observador en la ONU).

La evolución del reconocimiento diplomático de Taiwán en el mundo y en la región ha visto el número de países aliados de Taipéi reducirse velozmente desde 1970 (cuando 70 países reconocían la República de China), volviéndose menos de la mitad en pocos años (como puede apreciarse en la figura 2). En América Latina, el número de aliados también ha disminuido drásticamente (de 22 en 1970 a 9 hoy en día) pero la región sigue teniendo una importancia relativa muy significativa para Taiwán, ya que 9 de 15 países que reconocen a la República de China están en ALC (es decir el 60% del total), lo que hace que la política de “una sola China” sea especialmente relevante para ALC, convirtiendo la región en el epicentro de la lucha diplomática entre China y Taiwán. Indudablemente, en los últimos cuatro años, Beijing ha retomado su ofensiva diplomática para su reconocimiento en ALC, consiguiendo que Panamá, El Salvador y la República Dominicana establecieran relaciones oficiales con China y las rompieran con Taiwán (Maggiorelli, 2019a).

a través de embajadas *de facto*, denominadas alternativamente Oficina de Representación Económica y Cultural de Taipéi (TECRO), Oficina de Economía y Cultura de Taipéi (TECO), Oficina de Representación de Taipéi (TRO), entre otros nombres. Estas oficinas realizan actividades consulares (por ejemplo, emisión de visas y pasaportes), y promueven “intercambios y cooperación bilaterales de comercio, inversión, cultura, ciencia y tecnología, así como una mejor comprensión recíproca” (MOFA, 2020).

Figura 2. Número de países con relaciones diplomáticas oficiales con la República de China (1969-2019)



Nota: los aliados diplomáticos de Taiwán incluyen las naciones de la ONU y la Santa Sede (observador de la ONU).

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Maggiorini, 2020.

Es importante aquí resumir los orígenes y las características de la “Política de una China”, la competencia entre la República Popular China y la República de China para el reconocimiento diplomático entre los países de ALC y otros países que aún mantienen relaciones oficiales con la República de China. La política de “Una Sola China” (*One-China policy* en inglés y 一个中国 en Chino simplificado), que se origina al final de la guerra civil china 1949, es una piedra angular de las relaciones de política exterior de la República Popular China. Consiste en el reconocimiento de que solo existe una China y, como consecuencia, los demás países deben reconocer un solo gobierno chino, no pudiendo establecer relaciones diplomáticas tanto con la República Popular China y con la República de China.

El principio de “una sola China” está encarnado directamente en la Constitución

de la República Popular China de 1982, que en su preámbulo declara que “Taiwán es parte del territorio sagrado de la República Popular de China. Es un noble deber de todo el pueblo chino, incluidos nuestros compatriotas en Taiwán, cumplir la gran tarea de reunificar la patria” (Preámbulo de la Constitución de la República Popular de China, citado en NPC (1997) párrafo 9, traducido por el autor).

Desde el punto de vista de la República Popular China, la política de “una sola China” igualmente es uno de los cuatro objetivos de la estrategia oficial de política exterior de China hacia América Latina y el Caribe. Efectivamente, el Documento sobre la política de China en América Latina y el Caribe de 2008 especifica que:

El principio de Una sola China es la base política para el establecimiento y desarrollo de las relaciones

entre China y los países y organizaciones regionales de América Latina y el Caribe. La gran mayoría de los países de la región están comprometidos con la política de Una sola China y con la posición de apoyar la reunificación de China y no tener vínculos oficiales ni contactos con Taiwán. El gobierno chino aprecia tal postura. China está lista para establecer y desarrollar relaciones de Estado a Estado con todos los países de América Latina y el Caribe sobre la base del principio de una sola China. (*China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean* (2008), citado en Xinhua (2016) párrafo 12, traducido por el autor).

Por una parte Taiwán mantiene el principio de ser el gobierno legítimo de toda China, y por la otra, la actualidad la política taiwanesa se encuentra polarizada sobre el tema de la política de “Una sola China” y sobre el tipo de relaciones que Taipéi debe mantener con la República Popular China. Además, se encuentra el Partido Nacionalista Kuomintang (KMT), que lidera la coalición “pan-azul” que apoya el *statu quo* y favorece la posibilidad de una reunificación con el continente (eso sí, con la condición de que China continental renuncie al comunismo). Particularmente, el KMT mantiene el principio que existe solamente una China debido a que la todavía vigente Constitución de la República de China del 1947 afirma que la República de China sigue teniendo soberanía sobre ambas, China continental y el archipiélago de Taiwán. El KMT defiende una forma modificada del principio de “Una China” que se conoce como el “Consenso de 1992”. Este “consenso” fue alcanzado tras reuniones semioficiales con el gobierno de Beijing en 1992, significa que ambos gobiernos reconocen que existe solamente un Estado soberano que abarca China continental y Taiwán, pero

en desacuerdo sobre cuál sería el gobierno legítimo de tal Estado.

Del otro lado se sitúa el Partido Democrático Progresista - DPP (líder de la Coalición pan-verde, incluyendo el actual presidente Tsai Ing-wen), que no comparte el “principio de Una China” ni reconoce el “consenso de 1992”, sino que avala el principio de “un país en cada lado” (一邊一國 en chino tradicional), que proclamaba que de un lado del estrecho de Taiwán existe un país que es China y del otro lado del estrecho se encuentra otro país que es Taiwán, que también tiene derecho a su autodeterminación (Su, 2003; Huges, 2009). Con el tiempo, el DPP desearía eventualmente llegar a una declaración oficial de independencia, a pesar de que, en la práctica, ese partido también apoya el *statu quo* porque no puede permitirse el riesgo de provocar una reacción de China.

En las relaciones entre Beijing y Taipéi es de fundamental importancia un tercer actor, Washington, que completa el triángulo político-diplomático de las “relaciones a través del estrecho” (Copper, 2019). La posición que adopta Estados Unidos es una política a favor de la ambigüedad sobre el estatus de Taiwán y del mantenimiento del *status quo*. De un lado, EE.UU. ha respetado el principio de “una sola China”, manteniendo relaciones oficiales con la República Popular China y no con la República de China desde 1979, y generalmente pide a Taiwán el respeto del principio de los “cuatro no” (四不 en chino), acordados con el presidente taiwanés Chen Shui-bian a principio de los años 2000, que consisten en no declarar la independencia taiwanesa, no cambiar el nombre del país, no incluir el principio de “un país en cada lado” en su constitución y no promover un referéndum sobre unificación o independencia (Copper, 2000; Huang, 2016). Por otro lado, EE. UU. también se propone como garante de la independencia de facto de Taiwán,

con quien mantiene especiales relaciones económicas y políticas, además de promover su participación en organismos internacionales como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y de hacer presión en los aliados diplomáticos de Taiwán (especialmente los que se encuentran bajo su esfera de influencia cómo los países de América Latina y las naciones isleñas del Pacífico) para que mantengan sus lazos oficiales con la República de China para evitar una situación de aislamiento internacional total (lo que podría llevar a consecuencias imprevisibles).

5. La política de “una sola China” y la condicionalidad de la ayuda para el desarrollo

Para poder interpretar a la luz de la teoría de la Escuela Inglesa el mecanismo de la socialización entre China y América Latina y el Caribe a través del uso de las condicionalidades en la cooperación internacional, es necesario mencionar el tema de las condicionalidades en la ayuda de China. El tema es particularmente relevante dentro de la subdisciplina de la cooperación internacional. En los últimos años, algunos autores (Woods, 2008; Mawdsley, 2012) han definido el surgimiento de China como un donante alternativo como una “revolución silenciosa” en el panorama de la cooperación internacional para el desarrollo, justamente porque la asistencia para el desarrollo de China carece de la condicionalidad política y económica que caracteriza la ayuda exterior de los donantes “tradicionales”. Estos autores afirman que, debido a su naturaleza incondicional, la asistencia para el desarrollo de China ofrece una alternativa a los países receptores, lo que les permite evitar la presión de los donantes occidentales por la reforma económica y política y, en última instancia, les permite establecer su propia agenda de desarrollo. La idea de que la ayuda externa china a los países en

desarrollo es totalmente incondicional se asume a menudo como un hecho indiscutible, y se repite sin crítica en varios trabajos influyentes en la literatura sobre donantes “alternativos” o “emergentes” (Kjøllsdal & Welle-Strand, 2010; Huang & Ren, 2012; Varrall, 2016). En respuesta a lo anterior, ha surgido otra literatura dedicada a desmitificar el supuesto que la ayuda china viene sin condiciones (Østergaard, 1993; Mattlin & Nojonen, 2011, Tudoroiu, 2019).

Como lo hemos visto a lo largo de este artículo, la consecuencia más obvia de la política de “una sola China” es indudablemente lo que se conoce en el lenguaje de la cooperación internacional como una “condicionalidad política”: cortar cualquier relación oficial y diplomática con la República de China (Taiwán) se establece como una condición previa vinculante para que el país receptor entable cualquier tipo de relación oficial con Beijing (Bonilla y Milet, 2015) y en general promover el aislamiento internacional de Taiwán en las organizaciones multilaterales² (Mitton, 2006; Mattlin & Nojonen, 2011). Así como lo evidencia Tudoroiu (2019) acerca del caso de Trinidad y Tobago, lo puede representar un problema para los países más pequeños y menos desarrollados de la región, al momento que tomar una decisión de ese tipo implica rechazar cantidades sustanciales de ayuda extranjera taiwanesa que serían muy útiles para el desarrollo de países tan necesitados. Adicionalmente, otro tipo de condicionalidad política asociada con la aceptación de ayuda China es la obligación del destinatario de no expresar ninguna preocupación con respecto a los derechos humanos, específicamente los relacionados con los casos

² En un ejemplo a menudo citado, Beijing presionó a Vietnam para excluir a Taiwán de una reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en el 2006. Cuando Hanoi ignoró la presión de Beijing, China suspendió temporaneamente sus programas de ayuda extranjera a Vietnam (Mitton, 2006).

de Tíbet y la Plaza de Tiananmen (Mattlin & Nojonen, 2011). Esta restricción es particularmente importante para los países del Caribe, ya que a menudo su presencia en roles clave dentro de la ONU (a pesar de su reducido tamaño) está avalada por su excelente historial de defensores de la democracia y los derechos humanos (Tudoroiu, 2019).

Algunos estudiosos sostienen que la condicionalidad de China en lo que respecta a la cooperación para el desarrollo es plenamente política, exigiendo a los países receptores que se ajusten a la política de Una sola China y en general apoyen las posiciones de China en varios temas globales (Bergsten, 2008). Sin embargo, China aplica a su ayuda también un segundo tipo de condicionalidad, la económica, que se refiere principalmente a la compulsión de los estados receptores de ayuda China a utilizar principalmente contratistas, recursos y trabajadores chinos para desarrollar proyectos de infraestructura chinos, en lugar de utilizar empresas y trabajadores locales, una práctica comúnmente conocida como “ayuda vinculada” (tied aid) e implementada por China a gran escala en África antes de llegar a ALC (Chan-Fishel & Lawson, 2007; Pehnelt, 2007; Lönnqvist, 2008; McCormick, 2008; Bräutigam, 2009, 2010; Cheng *et al.*, 2012). La ayuda vinculada puede considerarse como una distorsión de las economías locales porque, debido al pequeño tamaño de las economías de Centroamérica y en especial del Caribe, los proyectos chinos de los que se excluyen las empresas locales son a menudo los proyectos más grandes que se implementan (Tudoroiu, 2019, pp. 103-150). Finalmente China, a cambio de la prestación de ayuda, presiona a los estados receptores para que relajen las políticas de inmigración para los ciudadanos chinos y los pequeños empresarios y la creación de muchas pequeñas empresas chinas (tien-

das minoristas, restaurantes, etcétera), que son una fuente de competencia (y, por lo tanto, una fuente de descontento y protesta vibrantes) para los propietarios de pequeñas empresas locales, lo que también puede considerarse como otro tipo de condicionalidad de la ayuda (Tudoroiu, 2019, pp. 151-170).

En línea con lo planteado en el marco teórico, los datos aquí presentados parecen sugerir que efectivamente la ayuda de China presenta algún tipo de condicionalidad, destacándose la política de “una sola China” como una de las más significativas. En este sentido, observando los datos a la luz de la teoría, lo que parece es que cada vez menos países deciden rechazar y rescindir las relaciones diplomáticas oficiales con Taiwán, y al contrario siempre más países interiorizan la política de “una sola China” en sus legislaciones nacionales a través del reconocimiento diplomático de Beijing. Se podría decir consecuentemente que se observa un rol importante de esta condicionalidad en la institucionalización de esta norma específica (la condicionalidad se convierte en una serie de normas y reglas que son adoptadas por los estados y por sus instituciones).

6. La ayuda para el desarrollo como instrumento de la competencia entre Taiwán y China para el reconocimiento diplomático en América Latina y el Caribe.

Tras determinar en la sección anterior que la condicionalidad de la ayuda parece tener un rol en la institucionalización de la política de “una sola China” en América Latina y el Caribe, queda por determinar la lógica que está detrás de la adopción de la norma. La teoría hipotetiza una lógica instrumental. Si los beneficios son mayores que los costos, que el beneficio derivado de la cooperación de China en la región constituye un incentivo racional para la

adopción de la norma de “una sola China”. En este sentido se describe en la próxima sección la evolución del uso de la ayuda para el desarrollo como un instrumento de la competencia entre Taiwán y China para su reconocimiento diplomático en América Latina y el Caribe. A través del recorrido histórico de la relación y del análisis de los datos cuantitativos podremos tener alguna indicación sobre hasta qué punto los países de América Latina y el Caribe han aceptado rescindir sus relaciones con Taiwán (y establecer relaciones diplomáticas solamente con la República Popular de China) debido a la ayuda exterior y otros tipos de cooperación oficial.

Históricamente Beijing tuvo bastante dificultad para establecer relaciones diplomáticas con los países de ALC. En los años cincuenta y sesenta, debido al generalizado anticomunismo entre los gobiernos de ALC, solo La Habana reconoció a la República Popular de China (e incluso su relación con Cuba no fue fácil, debido a los estrechos vínculos de Castro con la Unión Soviética). En este período, la competencia con China continental y la política de una sola China impulsaron el inicio del programa de ayuda exterior de Taiwán como una herramienta de la diplomacia pública (Hsieh, 1985, p. 210; Lin, 1990, p. 151), invirtiendo considerables cantidades de recursos para buscar el reconocimiento diplomático, inicialmente, de los estados recientemente descolonizados (en África y en otros lugares) con el fin de obtener apoyo para la causa taiwanesa después del acercamiento de Washington con Pekín en la década de 1970 y frente a la inminente declaración de Pekín como miembro de la ONU y de su Consejo de Seguridad (Hsieh, 1985, p. 171). A la hora de apoyar la causa de la República Popular de China en la Asamblea General de las Naciones Unidas, seis países de América Latina y el Caribe (Chile, Cuba, Ecuador, México, Perú y Trinidad y Tobago) votaron

a favor de la Resolución 2758 de 1971 sobre el tema “Restauración de los derechos legítimos de la República Popular de China en las Naciones Unidas”, cuatro se abstuvieron (Argentina, Colombia, Jamaica y Panamá) y diez países votaron en contra (Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay) (ONU, 1971). Posteriormente a la aceptación de las solicitudes de membresía de la ONU de Beijing, China adoptó una postura más pragmática en la región de ALC y varios regímenes militares y autoritarios se acercaron a China como una forma de contrastar la influencia soviética. Durante la década de 1970, Chile, Perú, Ecuador, México, Argentina, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Venezuela, Brasil, Surinam y Barbados, en orden cronológico, reconocieron a la República Popular China, seguidos en la década de 1980 por Colombia, Antigua, Bolivia, Granada, Nicaragua y Uruguay.

Como respuesta a los programas taiwaneses de ayuda para el desarrollo, desde la década de 1980, China también fortaleció su llamada “diplomacia de la chequera”, ofreciendo ayuda, préstamos e inversiones a los aliados diplomáticos de Taiwán, en una especie de “guerra de ofertas” en la que se intensificaron las promesas de asistencia extranjera de ambas partes (Bräutigam, 2010, p.11; Rich, 2009). Esta estrategia ha sido evidente en ALC, donde tanto China como Taiwán invirtieron en proyectos costosos, a veces a cambio de poner fin a las relaciones diplomáticas con la otra parte.

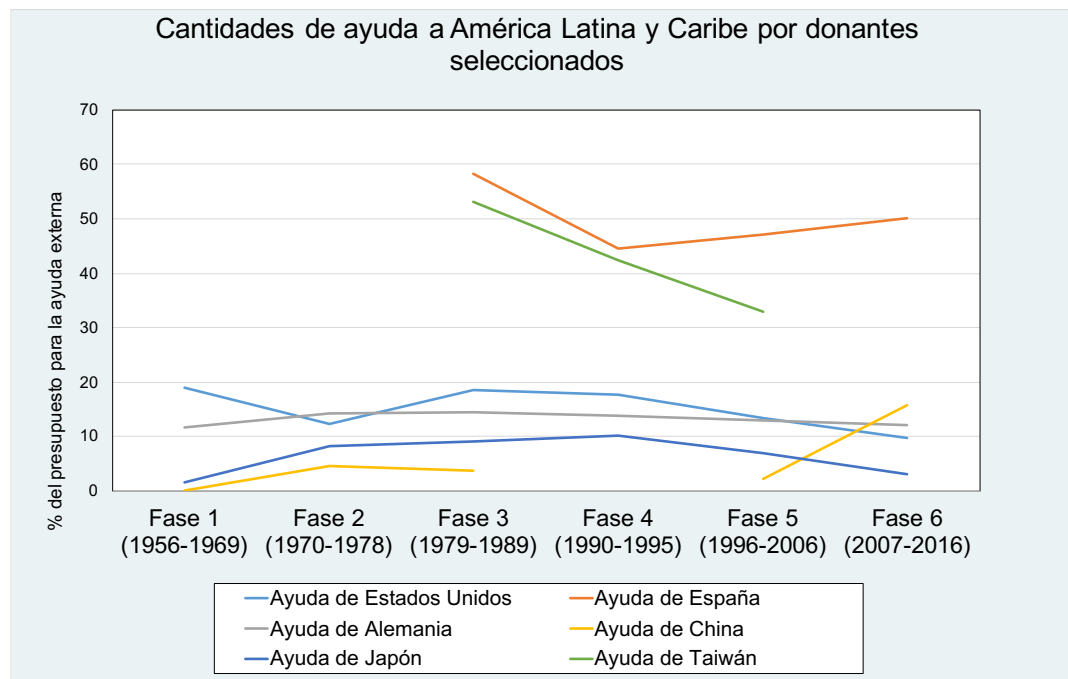
Sin embargo, Taiwán difícilmente puede gastar más que China continental, que admite abiertamente que utiliza la ayuda exterior para el fin de imponer su política de “una sola China”, recompensando a los países que no reconocen a Taiwán como un país separado (Taylor, 1998; Bräutigam, 2008; Rich, 2009). En 1988, Taiwán creó el Fondo de Cooperación

y Desarrollo Económicos de Ultramar (que pasó a llamarse Fondo de Cooperación Económica Internacional y Desarrollo Internacional en 1991) y, a través de la entrega de recursos financieros (préstamos y donaciones) y asistencia técnica (principalmente en el sector primario). Taiwán logró en los siguientes años el reconocimiento diplomático oficial por parte de varias naciones del Caribe: San Vicente y las Granadinas, Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, las Bahamas, Granada, Belice y Nicaragua.

Belice ha establecido relaciones diplomáticas con la República Popular China entre 1987 y 1989, pero cuando decidió adoptar una “política de dos Chinas”, reconociendo a China y Taiwán como estados independientes separados y estableciendo relaciones diplomáticas con ambos, Beijing rescindió sus relaciones diplomáticas con Belmopán. Tras el florecimiento económico de Taiwán a principios de la década de 1990, varios importantes aliados diplomáticos de la República Popular China en ALC (por

ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México) abrieron en Taipéi sus respectivas “oficinas de representación comercial”. Tras la mejora del estatus de Taiwán en la región, desde 1991 Taipéi también comenzó a participar en las Cumbres de los países de América Central y alentó a las empresas taiwanesas a invertir en la región para consolidar sus lazos políticos. Después de que Taipéi entregó 150 millones de dólares al Banco Centroamericano de Integración Económica, sus aliados centroamericanos apoyaron su petición (infructuosa) para el retorno de la República de China a la ONU en 1993 (Esteban, 2007). En 1998, Taipéi creó el Fondo de Ayuda para el desarrollo de América Central y en los años siguientes fortaleció su cooperación con Paraguay, su aliado diplomático más fuerte en América del Sur. Por otra parte, en 2006, también creó el programa “Estudiar en Taiwán”, para potenciar el intercambio cultural y académico con la región. Como se puede observar, Taipéi ha aprovechado

Figura 3. Montos de Ayuda extranjera a América Latina y el Caribe por donantes



Nota: no hay datos disponibles para China para la fase 4 (1990-1995) y para Taiwán para fase 6 (2007-2016).

Fuente: Elaboración propia en base a Maggiorelli (2017).

la oportunidad para crear lazos con países más pequeños que necesitan más asistencia para el desarrollo en comparación con los países más grandes con mayor proyección internacional, que a su vez tienen una preferencia por los lazos comerciales y económicos que Pekín puede ofrecer (Li, 2005; Esteban, 2007).

La figura 3 representa la importancia relativa de la región en el respectivo programa de ayuda de cada donante, se muestra el porcentaje del presupuesto total de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que se asigna a América Latina y el Caribe por una variedad de donantes. Esta gráfica, compara las cantidades de ayuda asignadas por Taiwán en relación con las asignadas por China y otros donantes (EE. UU., Alemania, Japón, España y el promedio de los donantes miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE), dividido por fases históricas (siguiendo a Maggiorini, 2017, 2019b).

Desafortunadamente, no existen datos suficientes para desagregar el presupuesto total de ayuda de Taiwán por región en la última fase ya que desde el 2006, debido a cambios legislativos, el MOFA de Taiwán lo considera confidencial. Como se puede observar, Taiwán ha dedicado históricamente entre el 30% y el 50% de su presupuesto de ayuda extranjera a la región de ALC, solo superada por España (que, por razones histórico-culturales y lingüísticas proporciona entre el 40 y el 60 por ciento de su presupuesto a esta región). Eso sucede a pesar del hecho de que Taipéi no tiene un gran interés económico o cultural en la región. Puede también observarse que China ha aumentado, su asignación de la ayuda en ALC en más del 15% de su presupuesto total de ayuda. A partir de esta gráfica, es evidente la importancia relativa de la región de ALC para China y Taiwán en comparación con los otros donantes (excepto España), a pesar de la gran distancia geográfica.

Desde la perspectiva taiwanesa, sus programas de ayuda son importantes por su objetivo fundamental de mantener cierto reconocimiento diplomático y, por lo tanto, evitar el aislamiento internacional. Dado que Taipéi no puede igualar la competencia de la “diplomacia de chequera” de Pekín en una base dólar por dólar, Taiwán ha estado aprovechando sus puntos fuertes comparativos, como: su reputación como un milagro de desarrollo económico (potencialmente capaz de realizar una inversión sustancial en la región en el sector de las TIC); su imagen positiva como país que promueve una forma de desarrollo basada en valores democráticos compartidos y derechos humanos; su experiencia como país capaz de resistir un entorno natural difícil que está sujeto a amenazas similares a las que enfrentan los países de ALC (como huracanes y terremotos), y que puede proporcionar asistencia técnica para empoderar a las comunidades de ALC (un enfoque que es muy diferente del enfoque de arriba hacia abajo, centrado en las infraestructuras, utilizado por la República Popular China).

Cabe señalar que, desde el punto de vista de ALC, la ayuda taiwanesa en la región sin duda ofrece una contribución importante al desarrollo regional, además de ayudar con la recuperación ante desastres y la resiliencia en las islas del Caribe y Estados centroamericanos. Renunciar a la asistencia taiwanesa es una condición *ex ante* para acceder a la ayuda china, lo que representa un tipo de condicionalidad política bastante gravosa para los países menos desarrollados de la región, que por lo tanto siguen manteniendo relaciones oficiales con el gobierno de la República de China. Enfrentando el riesgo de un mayor aislamiento internacional, Estados Unidos y Taiwán están trabajando juntos para encontrar formas de alentar a estos países a mantener y mejorar sus relaciones con Taiwán, extendiendo así la vida del actual *status quo*. Al contrario,

los países de la región con un mejor nivel socioeconómico, y que pueden beneficiarse más de los potenciales aumentos en el comercio y en las inversiones con China (como ha sido el caso de Panamá, El Salvador y la República Dominicana), no han dudado en cortar sus lazos con Taipéi para reconocer a Beijing.

En la literatura académica de los años 1990, la mayoría de los autores generalmente han estado de acuerdo en que la entrega de ayuda para el desarrollo ha constituido un instrumento efectivo de diplomacia pública para Taipéi (Chan, 1997; Cheng, 1994; Hickey, 1994; Hsieh, 1985; Lee, 1993, 2004; Lin, 1990; Liu, 2009; Möller, 1996; Rubinstein, 1999; Wang, 1995; Wu, 1995). Con esta estrategia, Taiwán pudo intercambiar la asistencia para el desarrollo con el reconocimiento diplomático de los pequeños y microestados

(Wang, 2002, p. 99), y logró aumentar su reconocimiento diplomático internacional de 27 países en 1988, a 35 a mediados de la década de 1990. Sin embargo, varios autores también notaron las debilidades geoestratégicas de tal instrumento de política exterior (Chan, 1997; Chen, 2002; Cheng, 1994; Hsieh, 1996; Lee, 1994; Wu, 1995). De hecho, la ayuda al desarrollo taiwanesa no tuvo éxito en evitar el reconocimiento de la ONU de la República Popular China y no logró evitar la pérdida continua de reconocimiento diplomático de países de todo el mundo, ni tampoco tuvo mucho éxito en sus esfuerzos para ser readmitida en organizaciones internacionales (Hsieh, 1996, p. 104). Además, cómo es evidente en la figura 4, en la década del 2000 Taiwán no ha podido renovar el éxito que tuvo en los años noventa para conseguir aliados diplomáticos, a pesar de

Figura 4. Flujos oficiales taiwaneses (Ayuda Oficial para el Desarrollo y Otros Flujos Financieros) y número de aliados diplomáticos (1969-2019)



Nota. Los aliados diplomáticos de Taiwán incluyen las naciones miembros de la ONU y la Santa Sede (que cuenta con estatus de Observador de la ONU).

Fuente: compilado por el autor en base a datos de la OCDE (2020), Ministerio de asuntos exteriores taiwanés (MOFA, 2020).

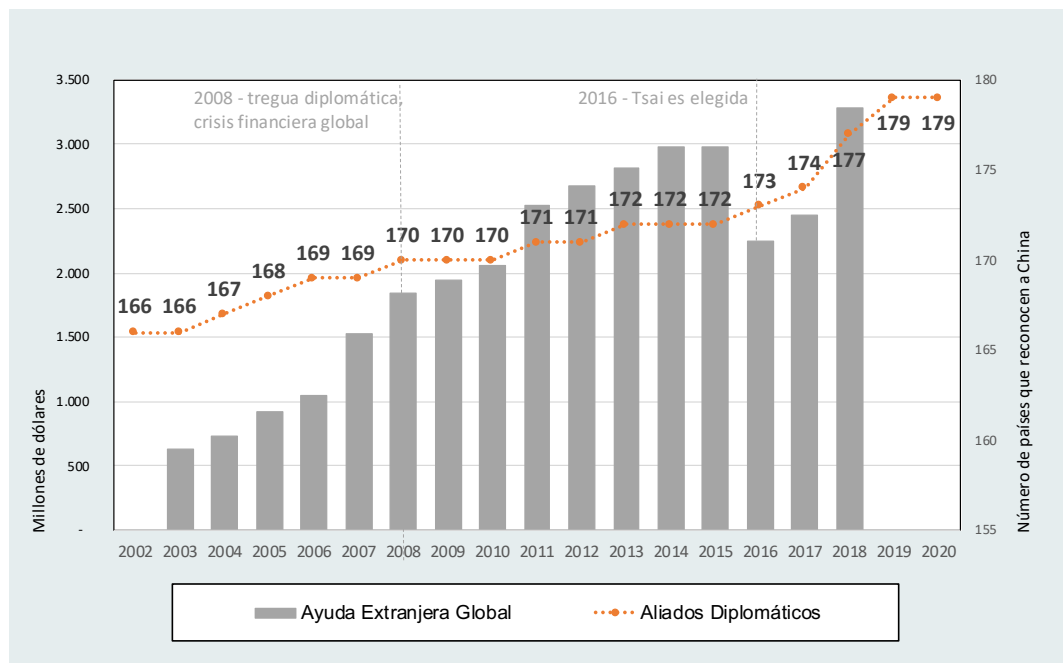
haber aumentado notablemente las cantidades de ayuda entregadas.

Para contrarrestar la acción taiwanesa, desde 1997, Pekín estableció la entrega de varios paquetes de ayuda a América Central y el Caribe, a los que siguió un cambio en el reconocimiento de Bahamas y de Santa Lucía (en 1997, que luego regresó a la República de China en 2007), Dominica (2004) y Granada (2005). Cuando Costa Rica cambió su estado de reconocimiento a la República Popular de China en 2007, China ha proporcionado al país centroamericano un paquete de ayuda extremadamente generoso que incluyó un nuevo estadio de fútbol (83 millones de dólares), la compra de bonos gubernamentales (300 millones de dólares), la construcción de una carretera y otras obras públicas, una empresa conjunta para desarrollar la refinería nacional de petróleo (1.000 millones de dólares) y facilitar el acceso a los mercados de la República

Popular China para el café y otros productos de Costa Rica (Ellis, 2011, p. 89).

En 2008, China y Taiwán acordaron una especie de “tregua diplomática”, decidiendo detener el uso de incentivos financieros para lograr el reconocimiento diplomático de los aliados diplomáticos (Koleski & Blivas, 2018, p.18). Sin embargo, tras la elección de Tsai Ing-Wen como presidente de la República de China en 2016, Beijing suspendió el contacto con sus homólogos taiwaneses porque el nuevo líder de la isla no apoyaría la idea de “una sola China” (Hernández, 2016) y posteriormente renovó sus esfuerzos para aislar diplomáticamente Taiwán.

Figura 5. Ayuda Extranjera y número de aliados diplomáticos (2002-2020)



Nota. Los aliados diplomáticos de China solo incluyen a los países miembros de la ONU. No hay datos disponibles para 2002, 2019 y 2020.

Fuente: compilado del autor basado en datos de la Universidad Johns Hopkins (2020), Ministerio de Finanzas de China (2020).

Así como puede observarse en la figura 5, desde entonces seis países dejaron de reconocer a la República de China (tres en ALC). En junio de 2017, en un éxito muy importante para las relaciones exteriores de China, Panamá (aliado más importante para Taipéi en América Central, manteniendo relaciones diplomáticas con la República de China desde 1922), cambió su reconocimiento para la República Popular China, siendo China el segundo mayor usuario de su canal, dado que aproximadamente el 40 % de todo el tráfico que atraviesa el canal está vinculado a China de una forma u otra (Ellis, 2009, p. 227). El reconocimiento por parte de Panamá está en línea con la hipótesis de que los países con mayor desarrollo socioeconómico tienden a reconocer a Beijing porque pueden beneficiarse en un mayor nivel de las relaciones comerciales y financieras con la República Popular China. Finalmente, El Salvador (después de que Taipéi se negó a donar una “cantidad astronómica” de ayuda financiera solicitada por San Salvador) y la República Dominicana (alentados por los préstamos e inver-

siones de Beijing que ascienden a US \$ 3,1 mil millones) han sido los últimos países en establecer relaciones con Beijing, rescindiendo las relaciones con la República de China en el año 2018. Hoy en día, los países que reconocen a la República de China se concentran particularmente en Centroamérica y en el Caribe, como puede observarse de la tabla 1.

A nivel organizacional, China dio una mayor relevancia a su programa de cooperación en 2018, creando la Agencia China de Cooperación Internacional para el Desarrollo, CIDCA (国家国际发展合作署 en chino).

Para coordinar su política de cooperación internacional para el desarrollo (anteriormente, la ayuda exterior china dependía del Ministerio del Comercio). El compromiso de China de extender el proyecto que denominó “Iniciativa de la Franja y la Ruta” a la región de ALC (proclamado por el presidente Xi en 2018), a pesar de la gran distancia geográfica de la “Ruta de la Seda” original indica que Beijing conti-

Tabla 1

Países y año de reconocimiento de la República Popular China y la República de China en América Latina y el Caribe (diciembre, 2020)

	Países que reconocen a la República Popular China (China)	Países que reconocen a la República de China (Taiwán)
Centro América	Costa Rica (2007), El Salvador (2018), México (1972), Panamá (2017)	Belice (1989), Guatemala (1993), Honduras (1941), Nicaragua (1962-1985; 1990)
Caribe	Antigua y Barbuda (1983), Bahamas (1997), Barbados (1977), Cuba (1960), Dominica (2004), República Dominicana (2018), Granada (1985), Guyana (1972), Jamaica (1972), Surinam (1976), Trinidad y Tobago (1974)	Haití (1956), San Cristóbal y Nieves (1983), Santa Lucía (1984-1997; 2007), San Vicente y las Granadinas (1981)
América del Sur	Argentina (1972), Bolivia (1985), Brasil (1974), Chile (1970), Colombia (1980), Ecuador (1980), Perú (1971), Uruguay (1988), Venezuela (1974)	Paraguay (1957)

Fuente: Elaborado por el autor basado en Maggiorrelli (2019a).

nuará dedicando recursos para expandir su influencia en la región y, posiblemente, seguir atrayendo a los socios diplomáticos de Taiwán. A nivel mundial, la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” se extiende en alrededor de 140 países que han firmado un memorando de entendimiento con China, es decir más países de los que tienen acuerdos firmados con la CICDA. Con el antecedente histórico del “Nao de China” (también llamado “Galeón Manila”), que entre el siglo XVI y XIX conectaba Acapulco con China a través de Manila (Williams, 1999; Mejía, 2010), hasta ahora veintidós países de ALC han aceptado participar en el proyecto. En América del Sur los países que participan en la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” son Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela; en América Central son Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá; en el Caribe son Antigua y Barbuda, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago. Las naciones participantes de la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” pueden solicitar a China préstamos con interés subsidiado para proyectos de infraestructura o modernización, solicitar inversiones de la Corporación del Estado Chino (que incluye asistencia de privatización, subsidio, operación de servicios públicos y experiencia técnica) o asistencia en construcción de infraestructura (ferrocarriles, instalaciones energéticas, puertos, infraestructura logística, transporte público, servicios público, entre otros) (Development Reimagined, 2019).

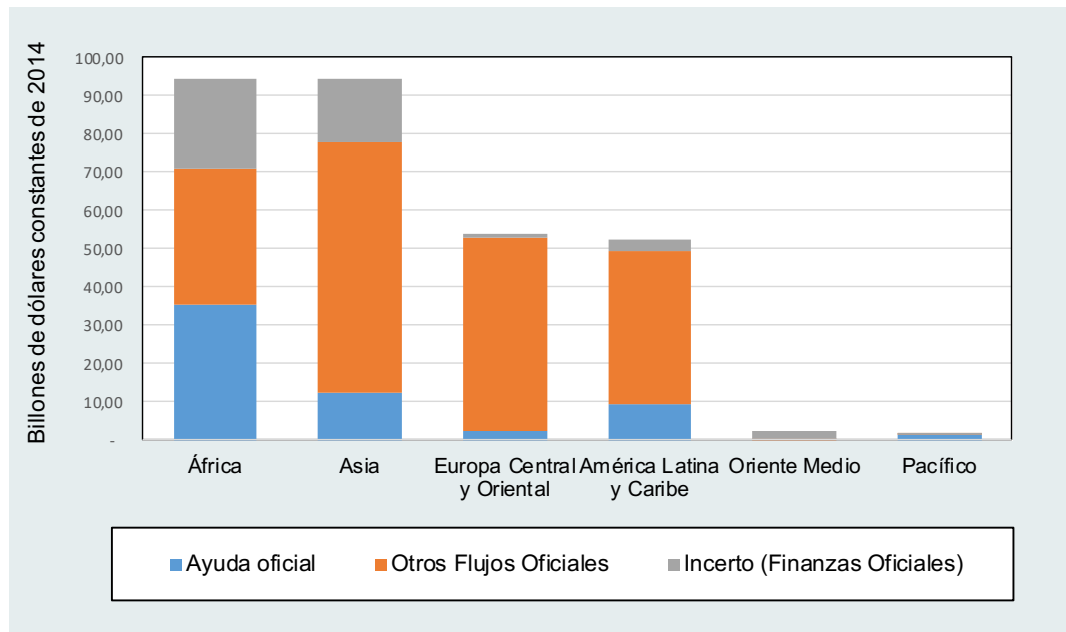
La “Iniciativa de la Franja y la Ruta” en América Latina y el Caribe se centra particularmente en Chile y Panamá. El país centroamericano obviamente puede facilitar el transporte de productos chinos a través de su canal, mientras en Chile, Beijing está planeando conectar un cable de fibra óptica submarina a través del océano para conectar América Latina y China. En resumen, la

decisión de Beijing de invertir más recursos en la región de ALC (en términos de ayuda al desarrollo, inversiones y relaciones comerciales) podría hacer que los nueve aliados políticos taiwaneses restantes también cambien su reconocimiento a favor de China, en particular Belice y Nicaragua, que son países que reconocen la República de China y sin embargo firmaron un memorándum de entendimiento con China para esta iniciativa.

Es necesario subrayar que el concepto de la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” se aleja bastante del concepto de ayuda de los donantes tradicionales (en particular, del concepto de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) del Comité para la Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), del momento que solo una pequeña parte del proyecto tiene elementos de concesionalidad (donaciones, subsidios, etcétera). La cooperación para el desarrollo de China, especialmente si se dirige al desarrollo a largo plazo, está cada vez más ligada al comercio y la inversión extranjera directa. De hecho, así como emerge de la gráfica contenida en la figura 6, la proporción de ayuda asimilable a la ODA del CAD del OECD que China ha proporcionado a América Latina y Caribe entre los años 2007-2016 ha sido sensiblemente inferior a los flujos oficiales que la PRC ha proporcionado a los países en desarrollo, así como en todas las regiones con excepción de África, donde los flujos financieros con elementos de concesionalidad (similar a la ODA) son más frecuentes.

Finalmente, es necesario mencionar que tanto China como Taiwán abordan la región a través de relaciones y alianzas con organizaciones multilaterales regionales. Mediante su asistencia financiera, Taiwán ha sostenido proyectos de integración política en ALC, por ejemplo, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), del

Figura 6. Flujos Oficiales de China, dividido por regiones y por tipo de flujo (2007-2016)



Nota: Billones de dólares americanos constantes de 2014.

Fuente: Elaboración propia basado en datos de AidData (Tierney *et al.*, 2011).

que es país observador y se encuentra entre los principales donantes. Al mismo tiempo, Taiwán es un país socio regional del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) desde 1992 (aportando US \$ 150 millones), y es un aliado de varios bancos de desarrollo regional, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Rich & Dahmer, 2017).

En lo que se refiere a China, también desde el 2009 hace parte del BID como miembro no prestatario y es observador en la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, se relaciona de manera bilateral con la región de ALC a través del Foro China-CELAC, que es una plataforma creada en 2014 para promover la cooperación de China con la región sobre la base del beneficio mutuo y del enfoque *win-win*.

A partir de estos datos podemos afirmar con seguridad que, aunque en ALC todavía un grupo de países sigue teniendo relaciones diplomáticas y de cooperación con Taiwán, en las últimas dos décadas Pekín

asumió una postura más activa, en particular después del final de la tregua diplomática con Taipéi en 2016, y desde entonces logró varios resultados diplomáticos importantes, entre los cuales el más importante es el reconocimiento por parte de Panamá. Si bien las autoridades chinas han sido cautas a este respecto, en gran parte debido a las posibles repercusiones sobre sus relaciones con los Estados Unidos, sin duda Beijing seguirá tratando de establecer relaciones con otros países de la región, empujando a la República de China cada vez más hacia el aislamiento internacional.

De la interpretación de los datos presentados a la luz de la teoría de la Escuela Inglesa parece efectivamente emerger una lógica instrumental para la adopción de la norma de “una sola China”. La condicionalidad de la ayuda parece tener un rol en la institucionalización de la política de “una sola China” en América Latina y Caribe en el sentido que los países que han decidido reconocer a Beijing han obtenido (o espe-

ran obtener) beneficios mayores que los costos. Por lo tanto, puede decirse a la luz de la teoría que el beneficio derivado de la cooperación de China en la región constituye un incentivo racional para la adopción de la norma de “una sola China”.

A través del recorrido histórico hemos visto que el rol que juega la creciente cooperación con China con los países de América Latina y el Caribe, que ha llevado la mayoría de los países a establecer relaciones diplomáticas exclusivas con la República Popular de China, en línea con la política de “una sola China”.

Siguiendo la lógica utilitarista puede quizás también explicarse por qué algunos países, en particular los más pequeños y menos desarrollados, prefieran mantener relaciones diplomáticas con Taipéi. Construyendo sobre el razonamiento anterior, tiene sentido decir que, en los países latinoamericanos más grandes y desarrollados, el factor fundamental para que los países de la región adopten la política de “una sola China” en una lógica utilitarista es la creciente importancia de las relaciones comerciales con China. Estos países, según el enfoque ganar-ganar de la cooperación china, pueden beneficiarse en mayor medida de la cooperación comercial, económica y financiera con China y a la vez pueden ofrecer beneficios para el gobierno y las empresas con esos países (en forma de acceso a materias primas, acceso a los mercados nacionales, entre otros).

La misma lógica utilitarista podría explicar el reconocimiento diplomático de la República de China (Taiwán), que se da mayoritariamente en países más pequeños y menos desarrollados del Caribe y Centroamérica. A la luz de la teoría esto puede ser interpretado como una falta de incentivos externos por parte de China: estos países no pueden ofrecer un beneficio mutuo a China, del momento que no poseen muchos recursos naturales y tampoco ofrecen muchas

oportunidades comerciales. Por lo tanto, para estos países, adoptando una lógica de utilidad, puede ser más conveniente reconocer diplomáticamente a Taiwán, que tiene un enfoque de cooperación diferente del chino, menos enfocado al ganar-ganar y más orientado a la ayuda humanitaria o técnica frente a desastres naturales como huracanes o terremotos (problemas que también afectan a la isla de Formosa) o al apoyo al presupuesto. Finalmente, podemos concluir que Taipéi no puede confiar demasiado en lograr mejorar su reconocimiento diplomático en la región a través de la cooperación, por cuanto Beijing podría proveer los incentivos externos suficientes para provocar un cambio de reconocimiento diplomático en los nueve países que siguen aliados de Taipéi.

7. Conclusiones

Como lo hemos visto en este artículo, América Latina y el Caribe representan un escenario importante en la rivalidad entre China y Taiwán por el reconocimiento diplomático internacional, ya que poco más de la mitad de los países que reconocen a Taiwán se encuentran en la región. Debido a esta competencia, ambas partes están utilizando la asistencia para el desarrollo como una herramienta de diplomacia pública y por lo tanto los montos de préstamos, donaciones y asistencia técnica en la región han sido considerables. Tanto China como Taiwán asignan a los países de ALC una parte generosa de su presupuesto de ayuda exterior en comparación con otros donantes (solo España se centra en ALC en una mayor proporción). Beijing es claramente el favorito en esta lucha, por su poder económico y por su posición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. La República Popular China ha utilizado su influencia para hacer cumplir la llamada política de “una sola China”, según la cual otros países solo

pueden establecer lazos diplomáticos formales con la República Popular China o la República de China, pero no con ambos al mismo tiempo. En particular, durante los últimos cuatro años después de la elección de la presidente Tsai Ing-wen en Taiwán en 2016 (cuyas declaraciones a favor de la independencia han sido consideradas inaceptables por Beijing), Beijing ha redoblado sus esfuerzos y está logrando su objetivo de aislar diplomáticamente a Taipéi y, en este juego de suma cero, Taiwán ha visto disminuir gradualmente el número de países que lo reconocen, alcanzando el número más bajo de 15 países durante el 2019.

En este contexto se ha insertado la presente investigación, con el objetivo de determinar cuál es el rol de la cooperación internacional de China en promover la política de “una sola China” y en general para promover sus intereses y valores fundamentales en la región.

Como marco teórico se ha adoptado la teoría de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales, que argumenta que la provisión de ingentes cantidades de ayuda estaría funcionando como un incentivo externo para promover la adopción de la política de “una sola China” en la región de América Latina y el Caribe. A través del examen de datos cuantitativos sobre la ayuda china a la región. A lo largo del artículo, se evidencia que los flujos financieros han aumentado sensiblemente, en particular destinándose a préstamos y otros tipos de flujo sin elemento de donación, de manera coherente con el enfoque ganar-ganar que guía la cooperación internacional de China. En la región, se observa que el número de países que mantiene relaciones con Taiwán se ha reducido, implicando así una mayor institucionalización de la norma de “una sola China”, base de relación que se desarrolla entre China y los países de América Latina y el Caribe. Claramente,

debido a la complejidad del asunto y a la escasa bibliografía relevante sobre el tema, no puede determinarse con exactitud hasta qué punto los países de la región hayan decidido cumplir con esa norma debido a los incentivos externos representados por la cooperación china. Sin embargo, a lo largo de este artículo pudimos interpretar el tema de las condicionalidades en la cooperación a la luz de la teoría, identificando que efectivamente la ayuda china se acompaña con una serie de condicionalidades política (entre las que destaca la política de “una sola China”) y económicas (ayuda vinculada, etcétera). Por lo tanto, por un lado, los argumentos presentados en el artículo se encuentran en línea con la literatura (Østergaard, 1993; Mattlin & Nojonen, 2011; Tudoroiu, 2019) que trata de desmitificar el hecho que la ayuda china se diferencia de la ayuda tradicional por ser incondicional. Así como lo hemos visto, las condicionalidades de la ayuda china simplemente son diferentes que las condicionalidades que acompañan la ayuda tradicional.

El artículo también ha aportado de alguna manera al debate teórico principal, sobre el nivel de socialización de China en la región. Los datos analizados sobre la cooperación china sugieren que en América Latina y el Caribe la adopción de normas compatibles con los intereses de China, así como ejemplificado por la adopción de la política de “una sola China” en la región, ha progresado, a través de la interiorización de dicha norma debido a que regulan la interacción entre los estados en la región. Como lo ilustra el artículo, la socialización de la región con China es un proceso en curso y por el momento está en camino de institucionalizarse a través de un mecanismo de socialización basado en las normas. En este mecanismo China, como agente socializador, promueve la institucionalización política de “una sola China” como una de las normas que regulan la interacción, utilizando la

condicionalidad política de su cooperación internacional y ayuda exterior como incentivo racional para que los estados de la región adopten dicha norma. Del momento que aún nueve estados de la región siguen reconociendo a Taiwán, es evidente que el proceso de institucionalización de la política de “una sola China” no está todavía completo. Sin embargo, el hecho que en los últimos años todos los estados con mayor peso geopolítico en la región hayan adoptado esa política implica que el entorno en el que se desarrollan las interacciones entre China y los países de América Latina y Caribe parece efectivamente volverse más favorable a los intereses de China.

8. Referencias

- Bergsten, C. (2008). A partnership of equals: How Washington should respond to China's economic challenge. *Foreign Affairs*, 87(4), 57-69.
- Bonilla, A., y Milet, P. (2015). *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*. FLACSO, CAF.
- Bräutigam, D. (2008). *China's African Aid: Transatlantic Challenges*. The German Marshall Fund of the United States.
- Bräutigam, D. (2009). *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Oxford University Press.
- Bräutigam, D. (2010). *China, Africa and the international aid architecture*. African Development Bank Group, Working Paper Series.
- Buzan, B. (2004). *From international to world society?: English school theory and the social structure of globalisation*. Cambridge University Press.
- Bull, H. (2012). *The anarchical society: a study of order in world politics*. Macmillan International Higher Education (original published in 1977).
- Chan, G. (1997). Taiwan as an emerging foreign aid donor: developments, problems, and prospects. *Pacific Affairs*, 70(1), 37-56.
- Chan-Fishel, M., & Lawson, R. (2007). Quid pro quo? China's investment-for-resource swaps in Africa. *Development*, 50(3), 63-68.
- Chen, J. (2002). *Foreign policy of the new Taiwan: Pragmatic diplomacy in Southeast Asia*. Edward Elgar Publishing.
- Cheng, T. Y. (1994). Foreign aid in República de China diplomacy. In B. Lin., & J., Myers. (eds.), *Contemporary China and the changing international community* (pp. 170-84). University of South Carolina Press
- Cheng, S., Fang, T., & Lien, H. T. (2012). *China's international aid policy and its implications for global governance*. Research Center for Chinese Politics and Business Working Paper.
- Copper, J. F. (2002). *Taiwan in Troubled Times: essays on the Chen Shui-bian presidency*. World Scientific.
- Copper, J. F. (2019). *China Diplomacy: The Washington-Taipei-Beijing Triangle*. Routledge.
- Development Reimagined (2019, September 26). *Countries along the Belt and Road- What does it all mean?* <https://developmentreimagined.com/2019/09/26/countries-along-the-belt-and-road-what-does-it-all-mean/>
- Ellis, R. E. . (2009). *China in Latin America: the whats and wherefores*. Lynne Rienner Publishers.
- Ellis, R. E. . (2011). *Chinese soft power in Latin America: A case study*. National Defense Univ Washington Dc.
- Ellis, R. E. (2018a). Taiwan's Diplomatic Struggle in Latin America. *The News Lens*. Available at: <https://international.thenewslens.com/article/109817>
- Ellis, R. E.. (2018b, June 13). PRC Engagement in Latin America and Implications for Taiwan and the United States. *Global Taiwan Brief*, 3(12).

- Esteban, M. (2007). The diplomatic battle between Beijing and Taipei in Latin America and the Caribbean. *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs*, 25(1), 65-88.
- Gerring, J. (2012). Mere description. *British Journal of Political Science*, 42(4), 721-746.
- Goldstein, S. M., & Schriver, R. (2001). An uncertain relationship: The United States, Taiwan and the Taiwan relations act. *China Q.* <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/chnaquar42&div=11&id=&page=>
- Gschwend, T., & Schimmelfennig, F. (2007). Introduction: Designing research in political science - A dialogue between theory and data. In D. Toshkov (ed.), *Research Design in Political Science* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan.
- Hernández, J. (2016, June 25). China suspends diplomatic contact with Taiwan. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/06/26/world/asia/china-suspends-diplomatic-contact-with-taiwan.html>
- Hickey, D. (1994). Coming In From The Cold-Taiwan Return To International Organizations. *Issues & Studies*, 30(10), 94-107.
- Hsieh, C. (1996). Pragmatic diplomacy: foreign policy and external relations. En Ferdinand, P. (Ed.). *Take-off for Taiwan?* (pp. 66-106). Thomson Learning.
- Hsieh, C. (1985). *Strategy for survival: The foreign policy and external relations of the Republic of China on Taiwan, 1949-79*. Sherwood Press.
- Huang, C. (2016). Triangular Timeline 1885–2015. In B., Womack, & Y., Hao, (eds.). *Rethinking The Triangle: Washington-Beijing-Taipei*. World Scientific.
- Huang, M., & Ren, P. (2012). China's foreign aid and its role in the international aid architecture. In G. Carbonnier (ed.), *International Development Policy: Aid, Emerging Economies and Global Policies* (pp. 75-88). Palgrave Macmillan.
- Koleski, K. & Blivas, A. (2018). *China's Engagement with Latin America and the Caribbean*. U.S.-China Economic and Security Review Commission.
- Lee, W. C. (1993). Taiwan's Foreign Aid Policy. *Asian Affairs*, 20(1), 43-62.
- Lee, W. C. (1994). República de China's foreign aid policy. In J. C. Hu (ed.), *Quiet Revolutions on Taiwan* (pp. 331-60). Kwang Hwa Publishing Company.
- Lee, W. C. (2004). Field of Dreams: An Overview of the Practice and Study of Taiwan. *Issues & Studies*, 40(3&4), 137-182.
- Lin, B. (1990). The Republic of China and Africa: a case of positive adaptation. In Y. Wang. (ed.), *Foreign Policy of the Republic of China on Taiwan: An Unorthodox Approach*. Praeger.
- Liu, P. (2009). Planting Rice on the Roof of the UN Building: Analysing Taiwan's "Chinese" Techniques in Africa, 1961-present. *The China Quarterly*, (198), 381-400.
- Lönnqvist, L. (2008). *China's Aid to Africa: Implications for civil society*. Policy Briefing Paper.
- Maggiorelli, L. (2017). Chinese aid to Latin America and the Caribbean: Evolution and prospects. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), 28-50.
- Maggiorelli, L. (2019a). Taiwan's development aid to Latin America and the Caribbean and the One China policy. *Razón Crítica*, (7), 177-208.
- Maggiorelli, L. (2019b). Ayuda china y otros flujos oficiales hacia América Latina y el Caribe. *Papel Político*, 24(2), 1-20. Maggiorelli, L.
- Maggiorelli, L. (2020). *La progresión de la relación entre Taiwán y América Latina*. Manuscrito no publicado.
- Mattlin, M., & Nojonen, M. (2015). Conditionality and path dependence in Chinese lending. *Journal of Contemporary China*, 24(94), 701-720.

- Mawdsley, D. (2012). *From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape*. Zed Books Ltd.
- Mejía, L. (2010). El Galeón de Manila. La ruta transpacífica. *Arqueología Mexicana*, 18(105), 34-38.
- McCormick, D. (2008). China & India as Africa's new donors: The impact of aid on development. *Review of African political economy*, 35(115), 73-92.
- Mitton, R. (2006, december 22). Beijing Refuses Aid to Hanoi after Rebuff over Taiwan. *Strait Times*.
- Möller, K. (1996). Does Flexible Diplomacy Improve Taiwan's International Status? In J. Henckaerts. (ed.), *The International Status of Taiwan in the New World Order: Legal and Political Considerations* (pp. 53-62). Kluwer International Law
- MOFA. (2020). Ministry of Foreign Affairs. 中華民國外交部 - 全球資訊網英文網. <https://www.mofa.gov.tw/>
- NPC. (2007). Preamble. In *Constitution of the People's Republic of China*. National People's Congress of the People's Republic of China. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372962.htm
- OCDE. (2020). Official development assistance (ODA) - Net ODA - OECD Data. <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>
- ONU. (1971). *Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations: resolution / adopted by the General Assembly, A/L.630 and Add.1-2*. [https://undocs.org/en/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2758(XXVI))
- Østergaard, C. S. (1993). Values for money? Political conditionality in aid-The case of China. *The European Journal of Development Research*, 5(1), 112-134
- Pehnelt, G. (2007). The political economy of China's aid policy in Africa. *Jena Economic Research Papers*, (2007-051).
- Ramos, A. (2017, august 9). Taiwan Gives Guatemala Over Us\$600 Million in Funding. *Amandala*.
- Rich, T. (2009). Status for Sale: Taiwan and the Competition for Diplomatic Recognition, *Issues & Studies*, 45(4), 159-188.
- Rich, T. & Dahmer, A. (2017, s). Taiwan's Central America Dilemma. *Taiwan Sentinel*. <https://sentinel.tw/taiwans-central-america-dilemma/>
- Rubinstein, M. (1999). Political Taiwanization and pragmatic diplomacy: The eras of Chiang Ching-kuo and Lee Teng-hui, 1971-1994. In *Taiwan: A new history* (pp. 436-80). M.E. Sharpe.
- Schimmelfennig, F., Engert, S., & Knobel, H. (2006). *International socialization in Europe: European organizations, political conditionality and democratic change*. Springer.
- Shelton, J. (2014). *Conditionality and the ambitions of governance: Social transformation in Southeastern Europe*. Springer.
- Su, C. (2003). 危險邊緣: 從兩國論到一邊一國 *Weixian bianlu: liang guo lun dao yi bian yi guo* [Brinkmanship: From Two States Theory to One Country Each Side] Taipei: Tianxia wenhua.
- Taylor, I. (1998). China's foreign policy towards Africa in the 1990s. *The Journal of Modern African Studies*, 36(3), 443-460.
- Tierney, M., Nielson, D., Hawkins, D., Roberts, J., Findley, M., Powers, R., & Hicks, R. (2011). More dollars than sense: Refining our knowledge of development finance using AidData. *World Development*, 39(11), 1891-1906.
- Tudoroiu, T. (2019). *The Myth of China's No Strings Attached Development Assistance: A Caribbean Case Study*. Lexington Books.
- Varrall, M. (2016). Domestic actors and agendas in Chinese aid policy. *The Pacific Review*, 29(1), 21-44.
- Wang, C. (1995). *The Republic of China's Foreign Policy 1949-1988: Factors Affecting Change in Foreign Policy Behavior*. University Microfilms International.

- Kjøllesdal, K., Analysebyrå, C., & Welle-Strand, A. (2010). Foreign Aid Strategies: China Taking Over?. *Asian Social Science*, 6(10), 3-13.
- Williams, G. (1999). *The Prize of all the Oceans: The Dramatic Story of Commodore Anson's Voyage Around the World and How he Seized the Spanish Treasure Galleon*. Viking.
- Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International affairs*, 84(6), 1205-1221.
- Wu, L. J. (1995). Does money talk? The República de China's economic diplomacy. *Issues & studies*, 31(12), 22-35.
- Xinhua. (2016). Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. *China.org*. http://www.china.org.cn/world/2016-11/24/content_39777989.htm