De espaldas al dragón

Las relaciones de Centroamérica con Taiwán

La decisión de los países centroamericanos de mantener el reconocimiento diplomático a Taiwán se sustenta en razones históricas que tienen su origen en la Guerra Fría, en la ayuda financiera desplegada en los últimos años y en el consenso generado en las elites y la opinión pública. Una de las principales consecuencias de esta estrategia es la dificultad para desarrollar relaciones con China continental, que se niega a vincularse con países que reconozcan al gobierno de Taipei, lo cual crea problemas para ingresar a su gigantesco y creciente mercado. A pesar de ello, y con la posible excepción de Panamá, todo indica que Centroamérica continuará con su pertinaz política de apoyo a Taiwán.

Gabriel Aguilera Peralta

Los países centroamericanos forman una proporción importante de las naciones que aún mantienen relaciones diplomáticas con la República de China (Taiwán), en detrimento de la posibilidad de establecerlas con la República Popular China, pese a la creciente importancia que el gigante asiático está adquiriendo en la arena mundial. Aun cuando los vínculos comerciales resultan desfavorables para Centroamérica, los gobiernos sostienen –tanto en el plano bilateral como en el marco regional del Sistema de Integración Centroamericano– la decisión del reconocimiento a Taiwán. Las razones de esa opción

Gabriel Aguilera Peralta: es investigador principal del Programa de Participación y Democracia de Guatemala. Ha trabajado en centros académicos de Guatemala y Costa Rica, fue docente e investigador de Flacso y miembro del Comité Directivo de Clacso. Ha sido viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala y Secretario de la Paz.
Palabras clave: relaciones diplomáticas, comercio, Centroamérica, Taiwán, China.

de política exterior son complejas e incluyen antecedentes históricos, coincidencias políticas y la cooperación proveniente de la isla. Aquí se explican esos elementos y se discuten escenarios futuros.

Una hermandad desde la Guerra Fría

Los países centroamericanos habían establecido relaciones con China antes del triunfo de la revolución en ese país, en 1949. Con posterioridad al traslado del gobierno del Kuomintang a la entonces isla de Formosa, los gobiernos de la región, aliados de Estados Unidos, siguieron la opción política de Washington de mantener relaciones con el régimen de Chang Kai-shek e ignorar a la República Popular China. El argumento empleado en aquel momento fue que la comunidad internacional mantenía el reconocimiento de la legitimidad del gobierno ubicado en Taiwán, fundador de Naciones Unidas, e ignoraba al de Mao Zedong, ubicado en el territorio continental.

Desde luego, esta decisión se sustentaba en la coincidencia ideológica anticomunista y en una visión del mundo dividido entre los dos bandos de la Guerra Fría, que se consolidó con el desarrollo de los conflictos internos centroamericanos a partir de la década de 1960 y el ascenso de gobiernos autoritarios en la mayoría de los países de la región. Esto dio lugar a relaciones de cooperación en el campo de la seguridad y la defensa. La Escuela de Guerra Política, el Fu Hsing Kang College, proveyó formación a oficiales centroamericanos participantes en operaciones contrainsurgentes. En el caso de Guatemala, militares destacados durante el conflicto bélico adjudican mucho valor a esa formación. Del mismo modo, se realizaron intercambios entre alumnos de las escuelas para oficiales de Taiwán e instituciones centroamericanas.

A diferencia del resto de América Latina, la posición de los países de Centroamérica no cambió después de la visita de Richard Nixon a China en 1971 y el reconocimiento de las Naciones Unidas a ese país. Aunque paulatinamente la mayoría de las naciones de América del Sur (y del mundo) trasladó el reconocimiento diplomático hacia la República Popular China, Centroamérica no modificó su posición.

Sin embargo, la vertiente de relaciones político-militares perdió importancia a partir de la década del 90, con el fin de la Guerra Fría, la pacificación centroamericana y la transición a la democracia, lo que, de alguna manera, también sucedió en Taiwán, donde el Kuomintang perdió las elecciones y asumió el poder un partido de oposición.

Nuevas prioridades en la relación

El fin de la Guerra Fría coincidió con las reformas en China continental, que potenciaron el crecimiento económico y le fueron abriendo un espacio cada vez más amplio como uno de los actores centrales en la arena internacional. Su ingreso al mercado mundial aumentó su capacidad de influencia. En este nuevo contexto, su política exterior de «una China», que impide a un actor internacional tener simultáneamente relaciones con Beijing y Taipei, acrecentó el aislamiento de Taiwán, que ha logrado conservar solamente el reconocimiento de un grupo de naciones. El mantenimiento de esos lazos se ha tornado, por lo tanto, de importancia estratégica para la isla.

Entre los 22 países del mundo que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, once están ubicados en Centroamérica y el Caribe: Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas. Uno solo, Paraguay, está situado en América del Sur[1].

Taiwán ha desarrollado una serie de recursos para sostener estos vínculos. El central es el carácter privilegiado de la relación, en la medida en que la importancia que otorga Taipei a sus aliados implica un tratamiento de alta consideración, que ciertamente algunos de esos actores no encontrarían con otras contrapartes. Dentro de ello se incluye la creación de lazos de amistad con personalidades de los gobiernos y la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación y los partidos políticos. Las embajadas de Taiwán son muy eficientes en las relaciones públicas y han desarrollado un amplio programa de invitaciones a la isla, sostenido a lo largo de décadas. Como resultado, un importante sector de las elites centroamericanas ha visitado Taipei y otros lugares de Taiwán y ha sido generosamente acogido, lo que dio lugar a actitudes favorables a sus posiciones. Es destacable también el componente de intercambio cultural y, pese a la disminuida importancia de la dimensión de defensa, Taipei continúa cultivando estrechas relaciones con organismos de seguridad de sus contrapartes centroamericanas.

Pero el eje central es la cooperación bilateral y multilateral. Aunque no tiene la dimensión de los grandes donantes, se realiza bajo condiciones muy favorables. Dentro de ella, podemos distinguir la financiera no reembolsable, la

1. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de China (Taiwán), <www.mofa.gov.tw>.

reembolsable y la técnica. La cooperación financiera atiende requerimientos de los Estados, generalmente para infraestructura y desarrollo, pero igualmente cubre la atención de emergencias derivadas de desastres naturales.

Podemos examinar un ejemplo del desglose de esa cooperación. En el caso de Nicaragua, la cooperación financiera (no reembolsable) para el período 1996-2000 fue de 29,8 millones de dólares. Se destinaron a la casa presidencial (siete millones), el nuevo edificio de la Cancillería (dos millones), la remodelación del edificio de la Asamblea Nacional (un millón), la adquisición de equipos y muebles para la oficina de la Vicepresidencia (200.000 dólares), al Fondo de Emergencia Social (12,5 millones), al Ejército (dos millones), a la Policía Nacional (un millón), a la erradicación de la enfermedad del Chagas (500.000 dólares), a la construcción de viviendas para los damnificados por el Match (tres millones) y a comprar techos de zinc para escuelas (600.000 dólares)[2].

La cooperación financiera reembolsable se compone de préstamos a plazos largos y con muy bajas tasas de interés. Siguiendo con el ejemplo de Nicaragua, en el periodo 1996-2000 alcanzó los 101,4 millones de dólares, destinados a la rehabilitación y modernización del puerto de Corinto (17,2 millones), delimitación de la frontera entre Nicaragua y Honduras (un millón), plan de riego en occidente (20,2 millones), préstamos a campesinos (tres millones), proyectos para PyMEs (35 millones), mejoramiento y repoblación genética (25 millones)[3].

La cooperación técnica consiste en el envío de expertos en proyectos de desarrollo, entre los que se destacan los agrícolas, en los cuales es conocida la experiencia de Taiwán. Las áreas cubiertas incluyen la comercialización y diversificación agrícola, el desarrollo de las PyMEs, la asesoría y el aporte de tecnología informática para la producción, el mejoramiento de infraestructura y el apoyo de voluntarios y jóvenes del servicio de ultramar.

Una dimensión no transparente de la cooperación se refiere a la entrega de recursos financieros para campañas políticas o para el uso discrecional de presidentes y jefes de Estado

Una dimensión no transparente de la cooperación se refiere a la entrega de recursos financieros para campañas políticas o para el uso discrecional de presidentes y jefes

2. Fuente: Embajada de China Taiwán en Nicaragua, citado en <www.cancilleria.gob.ni>.
3. Fuente: Embajada de China Taiwán en Nicaragua, citado en <www.cancilleria.gob.ni>.

de Estado. Estas transferencias financieras, conocidas como «diplomacia del dólar», han dado lugar a denuncias y, en algunos casos, al inicio de procesos judiciales en contra de líderes centroamericanos acusados de recibir –directamente o por medio de terceros– donaciones, en ocasiones millonarias, supuestamente destinadas a fundaciones de desarrollo o de cultura política, pero sin haber comprobado el debido uso. Entre ellos, se encuentran los expresidentes Miguel Ángel Rodríguez, de Costa Rica, Mireya Moscoso, de Panamá, y Miguel Alemán, de Nicaragua. El argumento de Taiwán es que los recursos se entregan a quienes los presidentes deciden y que son ellos los responsables del uso dado a la donación, que en esos casos no es sometida a procedimientos de auditoría.

La estructura de la relación diplomática

Otro de los ejes que sostiene la relación es la estructura de los vínculos diplomáticos. Además de la existencia de embajadas de Taiwán en cada país centroamericano y viceversa, Taipei mantiene una activa presencia en el ámbito regional: es miembro observador externo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y del Parlamento Centroamericano, y forma parte del Banco Centroamericano de Integración (BCIE). Desde 1999, cada dos años se realizan reuniones de jefes de Estado y de Gobierno de Taiwán y de los países centroamericanos y la República Dominicana, alternándose la sede en un país de la región o en Taipei. Existen, además, otros espacios comunes, como las reuniones de la Comisión Mixta de Cooperación entre la República de China (Taiwán) y los países del istmo centroamericano.

Como parte de estas relaciones de cooperación y amistad, se espera que los países centroamericanos asuman la defensa de las posiciones de Taiwán en los espacios internacionales, en especial en las Naciones Unidas

En virtud de estos vínculos, se han suscrito diversos instrumentos de diálogo y cooperación entre las partes y se han concretado programas específicos en el ámbito regional, como el proyecto de apoyo a las cancillerías centroamericanas. Como resultado de este emprendimiento, la mayoría de los edificios de los Ministerios de Relaciones Exteriores centroamericanos han sido construidos o remodelados gracias a donaciones de Taiwán. Esas ayudas específicas también han beneficiado a organismos de integración, como el SICA y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca).

Como parte de estas relaciones de cooperación y amistad, se espera que los países centroamericanos asuman la defensa de las posiciones de Taiwán en los espacios internacionales, en especial en las Naciones Unidas, y respalden su aspiración de ingresar como miembro de pleno derecho a los organismos internacionales. En ese sentido, Taiwán realiza gestiones para que cada año, durante la sesión de inauguración de la Asamblea General, los presidentes o cancilleres centroamericanos y de otros países amigos destaquen en sus discursos su aspiración a ingresar en ese foro mundial.

En síntesis, la estrategia de Taiwán le ha permitido no solamente mantener relaciones bilaterales activas con los países centroamericanos, sino también convertirse en un actor dentro del sistema de integración centroamericano, lo que fortalece notablemente esos vínculos.

Las relaciones comerciales: el talón de Aquiles

En el mundo globalizado, las relaciones económicas de mercado son decisivas. Y éste es el punto débil de la estrategia de Taiwán: las relaciones comerciales entre ambos actores son muy desfavorables para Centroamérica. Esa tendencia de desequilibrio de la balanza comercial ha sido sostenida en el tiempo. En el año 2004 el total de las exportaciones fue de 40.198.000 dólares contra 217.929.000 dólares correspondientes a importaciones, lo que dejó una balanza desfavorable para Centroamérica de 177.731.000 dólares[4].

Esta disparidad está muy presente en la agenda de las relaciones y es motivo de permanentes iniciativas de los países de Centroamérica para corregirla. Entre ellas, se encuentra el establecimiento en 1988 del Fondo de Desarrollo Económico, por medio del cual Taiwán se comprometió a otorgar ayuda económica por un monto de 240 millones de dólares desembolsables en un periodo de 12 años. Del mismo modo, se estableció en Taipei una Oficina Comercial Centroamericana para el fomento del comercio, el turismo y las inversiones.

Esta oficina cobra importancia dado que el argumento de Taiwán en relación con el problema de la disparidad en las relaciones económicas es que, por tratarse de una situación de mercado, la solución consiste en incentivar mayores inversiones en Centroamérica y ayudar a los países de la región a elevar su capacidad de oferta en el mercado de la isla. Para coadyuvar a esa finalidad,

4. Fuente: «Comercio con terceros 1994-2004» en <www.sieca.org.gt/sieca.htm>.

ha ofrecido una serie de iniciativas: entre otras, el establecimiento del Centro de Investigaciones de Centro y Sudamérica, la creación del Fondo de Inversión Conjunta, el financiamiento a bajo interés para proyectos, la creación de mecanismos de consulta para el desarrollo industrial y el incentivo de mecanismos *spin off* para miembros de misiones técnicas[5].

Las inversiones de Taiwán en la región, de ser favorables, podrían constituir un equilibrio a las disparidades de la balanza comercial. Esas inversiones muestran importantes variaciones.

Cuadro

Inversiones de Taiwán en Centroamérica (en millones de US$)

Guatemala	8,3
Honduras	52,2
El Salvador	32,7
Nicaragua	86,7
Costa Rica	16,6
Panamá	197,7
Belice	22,5

Fuente: Wu Rong-I: «Inaugurando una era de cooperación económica y comercial entre Taiwán y Centroamérica», 26 de septiembre de 2005, Managua, Nicaragua, disponible en: <www.sgsica.org>.

Es probable que la alta inversión en Panamá sea consecuencia de las ventajas que ofrece la economía de servicio y la del Canal. En cualquier caso, a criterio de Taiwán, una forma de resolver la disparidad comercial es la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC). Desde luego, en esta afirmación debe tomarse en cuenta el atractivo del Tratado de Libre Comercio EEUU-Centroamérica. En los hechos, Taiwán ha logrado suscribir esos instrumentos con Guatemala y Panamá, y se encuentra en diversos grados de negociación con los demás países.

El atractivo del dragón

Para los países de Centroamérica, el lado negativo de su pertinaz adhesión a la relación con Taiwán se encuentra en la dificultad de abrir vínculos con la República Popular China, consecuencia de la política de esa potencia de no

5. Fuente: Wu Rong-I: «Inaugurando una era de cooperación económica y comercial entre Taiwán y Centroamérica», 26 de septiembre de 2005, Managua, Nicaragua, disponible en: <www.sgsica.org>.

admitir una doble relación. El costo no es menor, dada la importancia que ha ido adquiriendo la proyección de China Popular y los atractivos de su inmenso mercado, así como su reciente –y creciente– proyección hacia América Latina. Desde el punto de vista comercial, pueden existir ventanas de oportunidad interesantes, tales como el reciente desarrollo de la afición al consumo de café en la población china.

Pero estas posibilidades no deben tomarse como automáticas. El mercado centroamericano es muy pequeño, así como su oferta exportadora. De todos modos, China continental podría verse atraída por algunos recursos naturales del área y ha expresado interés en inversiones, por ejemplo en la generación de energía hidráulica. En este contexto, el país que definitivamente concita el interés de China continental es Panamá, en especial en relación con el proyecto de ampliación del Canal, empresa de enormes proporciones y con un presupuesto estimado en mil millones de dólares.

Aunque lentamente, en los países centroamericanos se ha ido generando una reflexión sobre la conveniencia de sostener la adhesión a Taiwán. Esto es más acentuado en Panamá, que mantiene una oficina comercial en China continental y que ha generado acciones de cierto distanciamiento respecto de Taiwán, como no recibir al presidente de ese país, Chen Shui-bian, durante su gira por Centroamérica y el Caribe en 2005.

Otros países han intentado establecer relaciones comerciales con China continental, para aprovechar las oportunidades de su mercado, y al mismo tiempo mantener los lazos diplomáticos con Taiwán. Esa fórmula, que Panamá empleó en su oportunidad, parecería la más adecuada para una transición, pero es muy difícil de implementar. Guatemala, por ejemplo, envió en 2005 una misión de rango ministerial a Beijing con esa propuesta, pero China continental ha demorado la autorización, indicando que prefiere previamente una ruptura de las relaciones con Taiwán. Esta actitud indica una política más dura de Beijing.

En este cambio de actitud de algunos países centroamericanos ha influido la posición de los sectores empresariales, que muchas veces dominan los gobiernos de la región, dado que la ausencia de vinculaciones diplomáticas ha obstaculizado el crecimiento de relaciones comerciales con Beijing. En 2004, el monto del intercambio comercial fue de 188.254.000 dólares en exportaciones y 645.963.000 dólares de importaciones, con una balanza desfavorable para Centroamérica de 457.709.000 dólares[6].

6. Fuente: estadísticas de Sieca en <www.sieca.org.gt>.

Conclusión: una opción difícil

Centroamérica confronta una difícil decisión. Cambiar el reconocimiento diplomático a China continental le permitiría desarrollar las relaciones comerciales con el gigante asiático. Aunque no está claro cuánto beneficio significaría para las economías de la región, se cree que parte de la oferta exportadora podría encontrar nichos de mercado en China, en especial para el café y el azúcar. Eventualmente, algunos países se podrían beneficiar del turismo chino. Por otra parte, Beijing no pone mucho énfasis en la cooperación y, como se indicó, en general su interés en el área es menor.

Al mismo tiempo, ese cambio implicaría perder la cooperación de Taiwán, aunque debe suponerse que continuarían las relaciones comerciales. La decisión es compleja, también, por el entramado regional ya descrito: a un país no le es fácil tomar una decisión unilateral, ya que crearía una difícil situación dentro del SICA. También debe tomarse en cuenta el *lobby* pro Taiwán que existe en todos los países de la región, que incluye a políticos, parlamentarios y periodistas y se opondría activamente a un cambio de reconocimiento.

El único país que podría aproximarse a una revisión de las relaciones con Taiwán es Panamá, si China continental presentara ofertas interesantes relacionadas con la ampliación del Canal. En cuanto al resto de los países de la región, es poco probable que produzcan un cambio, a menos que se convenzan de que tal paso generaría indudables beneficios. En lo inmediato, estiman que las ventajas existentes en la relación con Taiwán superan las hipotéticas ganancias de generar lazos más estrechos con la República Popular China.

Bibliografía

«Acuerdo de complementación económica entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua con la República de China», San Salvador, 1997, disponible en <www.sgsica.org>.

Bermúdez, Alexander: «Alejamiento de Taiwán sería por ofrecimiento chino de ampliación del Canal» en *Inforpress Centroamericana* Nº 1.619, 5/8/2005.

«Comunicado Conjunto de la XII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación entre la República de China (Taiwán) y los países del Istmo Centroamericano», Taipei, 2005, disponible en <www.sgsica.org>.

«Comunicado Conjunto de la V Reunión de jefes de Estado y de Gobierno entre la República de China (Taiwán) y los Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana», Managua, 2005, disponible en <www.cancilleria.gob.ni>.

Portillo, Alfonso: «Relaciones económico-comerciales Centroamérica-China Taiwán», discurso durante la IV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno entre China y los países del Istmo Centroamericano y República Dominicana, Taipei, 21 de agosto de 2003, disponible en <www.minex.gob.gt/discursos/dispresidencia/dis2003/dispresjefesta.htm>.

Radice, Dan: «Relaciones comerciales con China se podrían establecer a finales del año» en *Inforpress Centroamericana* Nº 1.617, 22/7/2005.

Rodas Martini, Pablo: «China, Taiwán y Centroamérica» en *El Periódico*, Guatemala, 19/11/2004.