



# Un caso exitoso de negociación diplomática: el reconocimiento de la República Popular China.

Bonilla Saus, Javier  
*Universidad ORT Uruguay*

Da Ronch, Diego  
*Universidad ORT Uruguay*

Castro, Guzmán  
*Universidad ORT Uruguay*

Brum, Pablo  
*Universidad ORT Uruguay*

Noviembre 2007

## Abstract

Desde la división de China entre el gobierno de Taipei y el de la República Popular, en 1949, el Uruguay mantuvo relaciones diplomáticas con el primero. Para 1985, nuestro país era uno de los pocos del mundo que no tenía relaciones con el gigante asiático continental. Tras casi tres años de gestión diplomática, el tres de febrero de 1988, el Uruguay reconocía oficialmente a la República Popular como la única China y establecía relaciones diplomáticas con ella. Dicho reconocimiento fue el resultado de una serie de procesos políticos, de carácter interno y externo, que impulsaron a diversos tomadores de decisión a optar por el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China (RPC)<sup>1</sup>. El proceso a través del cual se decidió y gestionó esta iniciativa diplomática fue particularmente complejo. Este trabajo pretende reconstruir el laborioso camino por el cual se van, primero, creando las condiciones para construir un diálogo sustantivo con la RPC y, posteriormente, se generan las decisiones que conducen a un cambio trascendente en el posicionamiento del país en el ámbito internacional. Este cambio del país en la cuestión de “las dos Chinas” requirió, además de montar la nueva relación con la RPC, instrumentar el proceso de neutralización de la política de Taiwán y de su “lobby”, particularmente activo durante el régimen de facto presente en Uruguay desde 1973. El reconocimiento de la RPC puede catalogarse como un caso exitoso de negociación diplomática y es un buen ejemplo de definición y ejecución de la política exterior del Uruguay. La necesidad del despliegue de buena parte de la capacidad política y diplomática del Estado y del gobierno nacional para obtener el objetivo fijado hace de este acontecimiento un caso de estudio de particular interés y expresa claramente la capacidad de un país pequeño para llevar a cabo un complicado proceso diplomático en defensa de sus intereses políticos y comerciales

Palabras clave: negociaciones internacionales, relaciones diplomáticas, Uruguay, China, 1985-1988

## **Abstract.**

Desde la división de China entre el gobierno de Taipei y el de la República Popular, en 1949, el Uruguay mantuvo relaciones diplomáticas con el primero. Para 1985, nuestro país era uno de los pocos del mundo que no tenía relaciones con el gigante asiático continental. Tras casi tres años de gestión diplomática, el tres de febrero de 1988, el Uruguay reconocía oficialmente a la República Popular como la única China y establecía relaciones diplomáticas con ella.

Dicho reconocimiento fue el resultado de una serie de procesos políticos, de carácter interno y externo, que impulsaron a diversos tomadores de decisión a optar por el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China (RPC)<sup>1</sup>. El proceso a través del cual se decidió y gestionó esta iniciativa diplomática fue particularmente complejo.

Este trabajo pretende reconstruir el laborioso camino por el cual se van, primero, creando las condiciones para construir un diálogo sustantivo con la RPC y, posteriormente, se generan las decisiones que conducen a un cambio trascendente en el posicionamiento del país en el ámbito internacional. Este cambio del país en la cuestión de “las dos Chinas” requirió, además de montar la nueva relación con la RPC, instrumentar el proceso de neutralización de la política de Taiwán y de su “lobby”, particularmente activo durante el régimen de facto presente en Uruguay desde 1973.

El reconocimiento de la RPC puede catalogarse como un caso exitoso de negociación diplomática y es un buen ejemplo de definición y ejecución de la política exterior del Uruguay. La necesidad del despliegue de buena parte de la capacidad política y diplomática del Estado y del gobierno nacional para obtener el objetivo fijado hace de este acontecimiento un caso de estudio de particular interés y expresa claramente la capacidad de un país pequeño para llevar a cabo un complicado proceso diplomático en defensa de sus intereses políticos y comerciales.

### **1.- El contexto Internacional de nuestro caso**

La historia significativa de las relaciones de la RPC con el mundo occidental contemporáneo comienza, en realidad, en 1971. A partir de esa fecha la mayoría del mundo occidental<sup>2</sup> comenzó, liderado por EE.UU., a acercarse a la RPC, bajo la modalidad de “relaciones de Estado a Estado”<sup>3</sup>. Interesa recordar que esto ocurrió en plena Guerra Fría, por lo que este cambio de posición de los países occidentales constituyó un viraje radical respecto a las políticas exteriores tradicionales que estos países establecieron inmediatamente después de la 2ª. Guerra Mundial.

---

<sup>1</sup>.- Conviene dejar establecido desde el inicio que, en aras de acotar las dimensiones de este trabajo, no se tomó en cuenta la intervención del Poder Legislativo, actor político importante, en el proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas con la RPC. Sólo se hace mención al Legislativo cuando el proceso de toma de decisiones aquí relatado, que transcurre en sus primeras etapas en la órbita del Ejecutivo, requiere de alguna referencia a posiciones tomadas en el seno del Poder Legislativo.

<sup>2</sup>.- Allí se incluyen los EE.UU., Canadá, la mayoría de Europa Occidental, Japón y, en general, las demás democracias liberales occidentales estables.

<sup>3</sup>.- La más notoria excepción a la política de marginalización de la República Popular de China fue la de Francia, ya que este país, largamente marcado por la visión gaullista de la política internacional, siempre rehusó – y en parte todavía rehúsa – a alinearse en un “occidentalismo unidimensional” puramente instrumental de la política exterior de los EE.UU. Esta tradición de “autonomía relativa” de Francia ante la política internacional estadounidense puede reencontrarse hoy, con matices, en algunas de las políticas de la Unión Europea. La postura europea ante la guerra de Irak es un buen ejemplo de lo señalado. Francia reconoció oficialmente al gobierno comunista de la República Popular China en 1964.

El paso inicial, y al mismo tiempo trascendente, se lleva a cabo en el marco de la estrategia de la administración Nixon, orientada a explotar las crecientes diferencias surgidas entre la Unión Soviética y la RPC.<sup>4</sup> La aproximación de los EE.UU. al gobierno comunista de China abrió las puertas de este país al mundo occidental. Sólo entre 1970 y 1976 cincuenta y siete Estados reconocieron oficialmente a la República Popular como el gobierno legítimo de China. Entre estos se encontraron Estados como Canadá, el Reino Unido, Alemania Federal, Italia y Japón.

En América Latina, por su parte, los gobiernos democráticos que con más celeridad se adaptaron a la nueva situación fueron los de Chile, Perú, México y Argentina. El gobierno del Brasil resultó bastante más reticente a establecer relaciones con el gobierno comunista en detrimento del de Taiwán. Como se puede advertir en la Tabla siguiente, el Uruguay fue, comparativamente, uno de los países que más tardíamente tomaría nota del nuevo giro de Occidente ante la RPC.<sup>5</sup>

**Tabla 1: Cronología del establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y los países latinoamericanos.**

<i><b>País</b></i>	<i><b>Fecha del Establecimiento de Relaciones Diplomáticas</b></i>
Cuba	1960/09/28
Chile	1971/12/15
Perú	1971/11/02
México	1972/02/14
Argentina	1972/02/19
Guyana	1972/06/27
Jamaica	1972/11/21
Trinidad y Tobago	1974/06/20
Venezuela	1974/06/28
Brasil	1974/08/15
Surinam	1976/05/28
Barbados	1977/05/30
Ecuador	1980/01/02
Colombia	1980/02/07
Antigua y Barbuda	1983/01/01
Bolivia	1985/07/09
Grenada	1985/10/01 1989/07/19 2005/01/02
Nicaragua	1985/12/07 1990/11/06
Belice	1987/02/06 1989/10/23

<sup>4</sup>.- Para más información véase: KISSINGER, Henry, "Diplomacy", Ed Simon & Schuster, New York, 1994, pp. 703-32 y en LEWIS GADDIS, John, "The Cold War", Ed. Penguin Books, New York, 2005, pp. 140-52.

<sup>5</sup>.- Nótese sin embargo que, todavía hoy, mantienen relaciones con Taiwán países latinoamericanos tales como Guatemala, Panamá y Paraguay.

<b>Uruguay</b>	<b>1988/02/03</b>
Las Bahamas	1997/09/01
Santa Lucía	1997/09/01
Dominica	2004/03/23

La intensidad de esta “ola de reconocimientos” se explica por una serie de factores. El principal de ellos es la adopción de la Resolución 2758 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1971. La misma rezaba en términos contundentes:

*“[la Asamblea General] decide restituir a la República Popular de China todos sus derechos y reconocer a los representantes de su Gobierno como únicos representantes legítimos de China en las Naciones Unidas, así como expulsar inmediatamente a los representantes de Chiang Kai-shek del puesto que ocupan ilegítimamente en las Naciones Unidas y en todos los organismos con ellas relacionados”*.<sup>6</sup>

Esta Resolución tuvo un impacto trascendente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde al gobierno de China le correspondía un asiento permanente con derecho a veto, en su calidad de ganador de la Segunda Guerra Mundial. Debido a que el gobierno chino, en 1945 y los años precedentes, era liderado por Jiang Jieshi<sup>7</sup>, fue él quien mantuvo el asiento en el Consejo de Seguridad, aún después de su derrota y expulsión del continente.

La mencionada Resolución constituyó un éxito significativo de la diplomacia china. Además de pasar a ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad -claramente correlacionado con su condición de potencia nuclear de grandes dimensiones-, buena parte de la hostilidad política entre éste país y los países occidentales se redujo, en contraste con lo que ocurriría con la Unión Soviética que se reafirmó, hasta su propio final, como bloque políticamente “alternativo” al occidental.

El costo para la China de este proceso de “integración” diplomática fue relativamente razonable: se auto-impuso una disminución en la intensidad de su retórica y accionar agresivos hacia los países occidentales, redujo la quimérica búsqueda de “expandir el comunismo-maoísta” y concentró sus pretensiones de influencia política directa así como la presencia de su aparato militar y de inteligencia a su esfera de influencia inmediata: Vietnam, Laos, Camboya, Myanmar, Corea del Norte y la Unión Soviética.<sup>8</sup>

Aunque EE.UU. fue el país que más contribuyó para “abrir” el mundo a la RPC, recién en octubre de 1979, bajo la Administración Carter, se interrumpen las relaciones formales con Taiwán y se establece una embajada en Beijing. Sin embargo, a partir de aquel mismo año comenzó un nuevo período de tensión entre China, Taiwán y los EE.UU. Como

<sup>6</sup>- Resolución 2758 de la Asamblea General de Naciones Unidas. 25 de octubre de 1971. Disponible en Internet: <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/332/36/IMG/NR033236.pdf>>

<sup>7</sup>- Conocido también como Chiang Kai-shek. Existen dos formas de transcribir los nombres chinos al alfabeto romano: el pinyin y el sistema Wade-Giles. En el presente trabajo se emplea el primero, pues es el más moderno y utilizado. Jiang Jieshi y Chiang Kai-shek; Mao Zedong y Mao Tse-tung; Beijing y Pekín: se refiere siempre a una sola persona o lugar, pero romanizado de dos maneras distintas.

<sup>8</sup>- De todas formas Beijing no dejó de realizar algunas operaciones propias del comunismo expansionista, como el espionaje en laboratorios nucleares del gobierno estadounidense. “China Stole Nuclear Secrets From Los Alamos, U.S. Officials Say” in: “THE NEW YORK TIMES”, 6/03/1999 [online] [citado 18 diciembre 2006]. Disponible en Internet: <http://Taiwánsecurity.org/News/NYT-990306.htm>.

consecuencia, éstos últimos se comprometieron - a través de la “*Taiwan Relations Act*” a defender la isla en caso de agresión de la RPC<sup>9</sup>.

En la estela de las reformas económicas chinas iniciadas en 1978, un par de años más tarde, llegaría el fuerte impulso comercial y de inversiones actualmente en curso, que posteriores acontecimientos, como la matanza de Tiananmen, no detuvieron, ni generaron una verdadera marginalización de la RPC de la comunidad internacional.

América Latina nunca enfrentó cuestiones estratégicas relevantes con la RPC. Ésta tenía poca influencia en la región -la más importante era la que ejercía sobre el grupo peruano Sendero Luminoso -y, en realidad, el movimiento comunista latinoamericano estaba dirigido directamente desde Cuba y la Unión Soviética, “competidores” implacables de Beijing. Los 70s fueron los años de los autoritarismos militares en América Latina. Muchos países del continente sufrieron golpes de Estado y gobiernos *de facto* anticomunistas que tendían, naturalmente, a preferir a Taiwán frente a la RPC. El paradigma de estos gobiernos fue la “*Doctrina de Seguridad Nacional*”, que otorgaba a las Fuerzas Armadas la tarea de enfrentar al marxismo-leninismo. La dicotomía “China Popular vs. Taiwán” era una disyuntiva perfectamente adecuada para practicar el rechazo al comunismo y ello contribuyó enormemente a cimentar la influencia de Taiwán en América Latina.

A pesar de ello, muchos gobiernos latinoamericanos optaron por vincularse con la RPC en los años 70s. Algunos como Cuba y Chile -bajo Salvador Allende- lo hicieron por simpatía ideológica, otros, por razones diversas. Brasil lo hizo bajo una dictadura militar de derecha, México bajo la tradicional retórica antinorteamericana del Partido Revolucionario Institucional y Venezuela en régimen democrático.

## 2.- El contexto nacional

El Uruguay había dejado de tener relaciones diplomáticas con China tras la fundación de la República Popular en 1949. Su último agente diplomático allí había sido designado en 1919.<sup>10</sup> Bajo la administración del Presidente Luís Batlle Berres, no obstante, parece haber habido consciencia de la situación poco realista que consistía en mantener a la RPC marginada del concierto internacional de naciones.<sup>11</sup>

El veintisiete de junio de 1973 comenzaba una dictadura que gobernaría el país durante más de once años.<sup>12</sup> La cúpula castrense de entonces, así como gran parte de los mandos medios e inferiores, estaban influidos por el pensamiento anticomunista y la “*Doctrina de Seguridad Nacional*”, reverberaciones de la Guerra Fría vivida en estas latitudes.

---

<sup>9</sup>.- Desde aquel entonces hasta hoy cada vez que aumenta la tensión entre China y Taiwán hay un involucramiento de EE.UU. -como ocurrió en particular en la última crisis, en 1995. En aquel entonces China respondió con maniobras militares y amenazas a las primeras elecciones libres en la isla, en las que además resultó victorioso un partido favorable a la declaración de independencia. Hasta los atentados del Once de Septiembre y el comienzo de la guerra con el Islam radical, el flashpoint China-Taiwán era uno de los máximos problemas estratégico-militares para EE.UU. Para comprender mejor cómo China dominó el pensamiento estratégico estadounidense hasta el Once de Septiembre, puede verse BARNETT, Thomas, “The Pentagon’s New Map”, Ed. Putnam, New York, 2004.

<sup>10</sup>.- Posteriormente, en 1962 y en 1967 se enviarían Embajadores a Taiwán.

<sup>11</sup>.- “Mi padre en el año 1957 fue invitado a una visita oficial a EE.UU. por el Presidente Eisenhower, e interrogado sobre Naciones Unidas ante el Club de la Prensa de EE.UU., señaló que si China no estaba integrando Naciones Unidas, este organismo no era un fiel representante de la población del mundo, puesto que en aquel momento China tenía 600 millones de habitantes”. Entrevista al ex Presidente de la República, Dr. Jorge Batlle, el 23/8/2006, Montevideo.

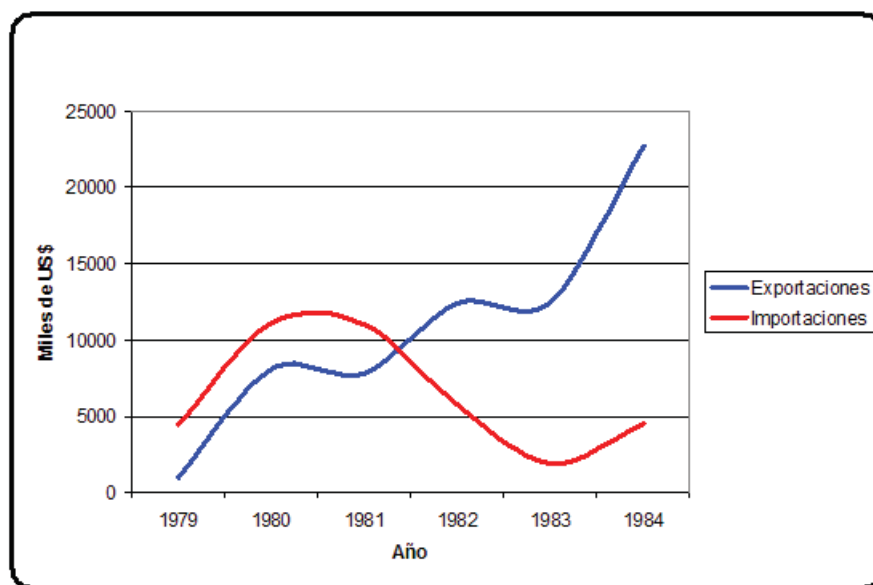
<sup>12</sup>.- “Se estaba a punto de reconocer a la República Popular China cuando vino el golpe de Estado del 73. En esa oportunidad estaban avanzadas las negociaciones, pero el lobby de Taiwán fue muy fuerte ante los militares e impidió ese reconocimiento”. Entrevista al Sr. Emb. Pelayo Díaz, el 15/8/2006, Montevideo.

Por tanto, la elección entre RPC y Taiwán no se presentaba muy difícil y durante la dictadura militar, el Uruguay mantuvo relaciones diplomáticas con Taiwán. El factor ideológico, sin embargo, no fue el único importante. Recuérdese que el enemigo número uno de un gobierno anticomunista era, por definición, la Unión Soviética y, sin embargo, la dictadura uruguaya no interrumpió sus relaciones con ese país. ¿Por qué aplicó otro criterio con la RPC? Es difícil saberlo con certeza, pero una razón primordial era el hecho de que Taiwán ofrecía distintas formas de ayuda económica y extensos viajes a funcionarios y militares para cultivar la relación. Además, quizás la relación con la URSS fue la excepción y no la norma. Adicionalmente, frente a la Unión Soviética no existía una alternativa políticamente afín a las dictaduras latinoamericanas como lo era Taiwán. Sin embargo, el gobierno más anticomunista de América Latina, la dictadura de Augusto Pinochet en Chile, no había eliminado las relaciones diplomáticas con la China maoísta que había inaugurado Salvador Allende. De hecho, en 1982 los chilenos informaban al Vicecanciller de Uruguay sobre sus relaciones con ese país:

*“A este respecto Chile tiene una buena experiencia. La República Popular China se ha mostrado respetuosa del derecho interno chileno (...). Se ha establecido una buena relación bilateral con buenos resultados comerciales y que ha resultado muy importante como apertura a toda el área del Pacífico. En materia política, China Popular parece querer marcar diferencias con la URSS, evitando la intromisión interna y, por otra parte, en el ámbito internacional no ha votado en contra de Chile en materia de Derechos Humanos”.*<sup>13</sup>

Taiwán sabía cómo cautivar al gobierno militar. Lo hacía en dos frentes diferentes: el comercial y el “político”. En el frente comercial las exportaciones uruguayas crecieron significativamente aunque, en realidad, la cifra absoluta de dichas exportaciones siempre fue relativamente baja.

**Gráfico No. 1: Comercio de Uruguay con Taiwán. 1979 - 1984.**



Fuente: Min. de RR.EE.

En marzo de 1984 se reúnen el Canciller Carlos Maeso y el Embajador de Taiwán, Konsin Shah. Rápidamente comienzan a hablar de inversiones específicas de Taiwán en Uruguay. El día veinte dialogan sobre el comercio:

<sup>13</sup>.- Min. de RR.EE., “Memorandum”, 1983, Montevideo.



*“Luego, el Señor Embajador informó que, con el esfuerzo combinado de los sectores público y privado, han resuelto importar más de U\$S 40 millones de productos procedentes de nuestro país durante 1984:*

*-Trigo: 3 embarques de 95 a 105 mil toneladas en total por valor de U\$S 18 millones*

*- Sorgo: 1 embarque de 35 mil toneladas por valor de U\$S 5.200.000*

*- Cueros: licitación limitada a Uruguay por US\$ 2 millones, habrá otras en noviembre y diciembre”<sup>14</sup>*

El nivel de detalle y la especificidad del acuerdo bastan para comprender la forma en que se administraba el vínculo bilateral y su crítico componente financiero. La licitación de cueros “limitada exclusivamente a Uruguay” es particularmente llamativa. Aquí emerge el aspecto “político” del tratamiento que Taiwán dispensaba al gobierno dictatorial uruguayo. Distintos documentos de 1984 detallan cómo ofrecía abiertamente incentivos para mantener a Uruguay de su lado.

Otro aspecto que revela la verdadera cara de la relación entre las dictaduras<sup>15</sup> de Taiwán y Uruguay aparece más tarde en la misma conversación. Según las notas de la reunión:

*[El Ministro] “Volvió a reiterar la trascendencia de una posible asistencia financiera de la República de China a nuestro país pues dicho aporte financiero se reflejará inmediatamente a través de la redistribución de la riqueza en el nivel de supervivencia de nuestro pueblo; en este tema indicó que lo hecho en 1983 lo considera una “operación piloto””<sup>16</sup>*

En otras palabras, el Canciller uruguayo solicitaba al representante de Taiwán en lenguaje diplomático que su país aportase más dinero. Éste respondió empleando el mismo idioma:

*“En forma confidencial manifestó que él creía haber llegado al límite de su influencia personal en el asunto. (...). Ante la imposibilidad indicada sugirió que nuestro país lo plantee al más alto nivel cuando se realice la próxima reunión en Taipei.”<sup>17</sup>*

Esa última acotación del Embajador indica, quizás, que la estrategia de su país de invertir en Uruguay no era ilimitada. Posteriormente, ya bajo el gobierno democrático esta timidez de Taiwán les impediría reforzar su intento de mantener el compromiso de Uruguay. Dos días después el Canciller y el Embajador vuelven a reunirse. Esta vez discuten inversiones taiwanesas<sup>18</sup> en Uruguay, en otras palabras, nuevamente, que fluya más dinero desde la isla:

*“El Sr. Ministro enfatizó sobre la necesidad de que se realice un enfoque filosófico de los actuales términos de la relación. Asimismo, destacó la necesidad de efectuar esquemas de corto y mediano plazo teniendo en cuenta que se requieren soluciones con rápida respuesta en el espectro económico-social. En ese contexto incluyó la*

<sup>14</sup>- Min. de RR.EE., “Entrevista del Señor Ministro Maeso con el Embajador de la República de China”, 20 de marzo de 1984, Montevideo.

<sup>15</sup>- El gobierno de la República de China o Taiwán tuvo carácter dictatorial hasta los 80s e inclusive entrados los 90s. Durante todo ese período el partido gobernante fue el Guomindang, y el gobernante que siguió a Jiang Jieshi fue su hijo.

<sup>16</sup>- Ibidem.

<sup>17</sup>- Ibidem.

<sup>18</sup>- Más específicamente, en “los rubros de soja y pulpa de papeles”. Min. de RR.EE., “Entrevista del Señor Ministro Maeso Con El Embajador de la República de China”, 20 de marzo de 1984, Montevideo.

*necesidad de nuestro país de recibir ‘inversión financiera pura’ que implique un apoyo inmediato a las finanzas del Estado.”<sup>19</sup>*

Las referencias al “enfoque filosófico” y a la “necesidad de efectuar esquemas a corto y mediano plazo” indican que se busca fortalecer el vínculo anticomunista entre ambas dictaduras, así como a la necesidad de completar acuerdos y negocios antes del retorno de la democracia. Este análisis se ve reforzado por un mensaje del Embajador Shah al Prosecretario de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión José Michelli:

*“Hay muchas cosas que requieren un pronto encuentro entre nosotros antes de Semana Santa. Quiero empezar a procesar algunos de los programas más importantes una vez que usted indique la dirección apropiada. En vista de acontecimientos políticos en Uruguay podemos sufrir serias pérdidas a menos que comencemos algunos de ellos a tiempo.”<sup>20</sup>*

Unos meses más tarde, el texto de un Proyecto de Convenio que la Cancillería envía a la Embajada taiwanesa relata el “acuerdo” que, en realidad, es un compromiso de Taipei por la compra de letras de la Tesorería uruguaya por un monto de U\$S 60.000.000.<sup>21</sup>

La documentación disponible indica que la razón más probable por la cual el gobierno dictatorial de Uruguay apoyaba políticamente a Taiwán era el hecho de que éste último apoyaba su retórica con dinero, más que la afinidad anticomunista.<sup>22</sup> La insistencia del régimen militar en aferrarse a Taiwán en detrimento de China duró hasta el final. Un comunicado del Consejero de Estado Carlos Gelpi al Presidente, Gregorio Álvarez, lo incita a mejorar la calidad y el tamaño de la delegación en Taipei, de forma de expandir sus vínculos con la isla.<sup>23</sup> El mensaje fue emitido el tres de octubre de 1984, muy poco antes del retorno de la democracia. En la misma línea, algunos días antes -el veinte de septiembre- la Comisión de Relaciones Exteriores del Consejo de Estado de entonces acusa recibo de un informe. En el mismo el Canciller Maeso explica la relación del país con Taiwán y los posibles intentos de China por abrir relaciones diplomáticas. El Consejo le responde al Canciller diciéndole que se enfocó demasiado en temas comerciales y que es necesario un mayor enfoque ideológico. En general, entre marzo y septiembre de 1984 se dieron una serie de consultas y discusiones en el gobierno militar respecto a la relación con Taiwán. Esto, más algunas razones geopolíticas<sup>24</sup>, hacía que los incentivos para mantenerla no fuesen significativos.

---

<sup>19</sup>.- Min. de RR.EE., “Entrevista del Señor Ministro Maeso Con El Embajador de la República de China”, 20 de marzo de 1984, Montevideo.

<sup>20</sup>.- “There are many things which require a quick meeting between us before Holy Week. I so want to start processing some of the more important programmes once you indicate the proper direction. In view of political developments in Uruguay we may lose a great deal unless we start some of them on time”. Nota del Embajador Taiwanés en Uruguay, Konsin Shah del 5 de abril de 1984, Montevideo.

<sup>21</sup>.- Min. de RR.EE., “Proyecto de Convenio”, 1º de septiembre de 1984, Montevideo.

<sup>22</sup>.- Puede medirse por ejemplo a través de los temas que consumían las discusiones entre ambos países. Como se mostró en las citas de documentos, la mayor parte si no la totalidad refería a detalles muy específicos de negocios y visitas, y no a condenas del maoísmo u otras actividades anticomunistas.

<sup>23</sup>.- Otra nota a Gregorio Álvarez, esta vez dictada por el Coronel Juan Tucci -que acababa de volver de Taipei- decía: “Se planteó la aspiración de contar con una Representación Diplomática del Uruguay, lo cual contribuiría al acrecentamiento de las relaciones diplomáticas y comerciales entre ambos países.” Min. de RR.EE., 14 de marzo de 1984, Montevideo.

<sup>24</sup>.- China, además de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, estaba emergiendo como potencia política, militar y era un país económicamente mucho más grande y poblado que Taiwán.



Una apertura hacia la RPC a través de los cauces oficiales se transformaba en una oportunidad de enorme potencial, que se iría descubriendo y desarrollando paulatinamente. Por aquel entonces ya se podían observar los efectos de las reformas de Deng Xiaoping.<sup>25</sup>

El primer contacto relevante<sup>26</sup> entre Uruguay y China Popular a nivel gubernamental ocurrió el veinticinco de septiembre de 1984. Aquel día se reunieron los cancilleres de ambos países en New York, en el Edificio de la Secretaría General de Naciones Unidas. La reunión había sido convocada por Wu Xueqian, el Ministro chino. El memorandum que narra la reunión explicita el propósito de aquella convocatoria:

*“Mientras que el Ministro chino inició el diálogo concentrando su atención en el establecimiento de relaciones diplomáticas, a la mayor brevedad, el Canciller Maeso refirió que no era oportuno analizar el tema por encontrarse el Uruguay al final de un período de gobierno, pero que sí veía como muy positivos acercamientos en áreas tan trascendentes como la comercial.”<sup>27</sup>*

En el resto de la conversación se trataron temas comerciales. China aseguró al Uruguay que sus negocios con Taiwán no se verían afectados por el establecimiento de relaciones diplomáticas con la RPC e inclusive *“manifestó que se encontraba en condiciones de ofrecer oportunidades comerciales ciertas y seguras así como apoyo técnico y financiero a los efectos de que el Uruguay de ninguna manera resultara eventualmente perjudicado en sus corrientes comerciales de exportación.”<sup>28</sup>*

Uruguay fue entonces el objetivo de una campaña<sup>29</sup> china de diálogo diplomático que coincidió con el final de la dictadura aunque, quizás, el gobierno chino, consciente de ello

---

<sup>25</sup>.- Con ello nos referimos al conjunto de medidas que dismantelaron el colectivismo en China e introdujeron progresivamente la dinámica del mercado. En menos de una década, las reformas impulsadas por Deng Xiaoping llevaron a China de ser un país de campesinos a una potencia industrial. Las reformas abarcaron toda la economía e incluyeron desde los permisos para producir y trabajar fuera de los núcleos colectivistas (granjas, fábricas, etc), la liberación de los excedentes producidos para la venta en el mercado abierto, las eliminaciones sobre los controles de precios hasta la apertura de zonas económicas especiales y numerosas medidas más que no es del caso detallar aquí.

<sup>26</sup>.- Un precedente que data de 1980 es la invitación del Embajador de la RPC en Brasil al Embajador uruguayo a un almuerzo en que se homenajeaba a todos los Jefes de Misión de América Latina y el Caribe. “Al entonces Jefe de Misión de la República insistentemente se le llamó para concurrir a dicho almuerzo. El mismo no concurrió por no tener relaciones diplomáticas con ese país (...). El mencionado consejero fue sentado en sitio de honor, estando mejor ubicado que muchos Jefes de Misión”. El consejero al que se hace referencia era un funcionario de menor rango de la Embajada que fue enviado en lugar del Embajador, de forma de, simultáneamente, no deshonorar la invitación china ni conceder una apertura real en las relaciones bilaterales. En otras reuniones, la misma Embajada china le comunica a la uruguaya que está interesada en “establecer una corriente comercial con el objetivo de iniciar un proceso de contactos que eventualmente pudiera concretarse en un posible establecimiento de relaciones diplomáticas con nuestro país”. Min. de RR.EE., “Ampliación de Información Con Respecto A La República Popular China”, 1980, Montevideo. Al año siguiente, un télex de la Embajada de Uruguay en Santiago de Chile, decía: “Vicecanciller chino expúsole al Vicecanciller Covarrubias...deseo éste transmitiera interés iniciar gestiones establecimiento de relaciones diplomáticas con ROU sobre base rompimiento relaciones diplomáticas con Taiwán dejando oficina comercial”. Min. de RR.EE., “Sumario del Memorandum Sobre La República Popular China, Su Perfil Internacional y Posible Establecimiento de Relaciones Con El Uruguay”, 1º de febrero de 1983, Montevideo. A fines de 1984, llegaría la primera delegación comercial de la RPC a Montevideo y Uruguay comenzaría el tránsito hacia un acercamiento con ese país.

<sup>27</sup>.- Min. de RR.EE., “Memorandum”, 25 de septiembre de 1984, Montevideo.

<sup>28</sup>.- Ibidem.

<sup>29</sup>.- Así lo reconocía un memorando de 1983: “La mayor parte de los mismos [acercamientos], por no decir la casi totalidad, fueron iniciativas de la República Popular China”. Min. de RR.EE., “Memorandum”, 1983, Montevideo.

prefirió no esperar a marzo del año siguiente para comenzar el proceso de aproximación diplomática. En cualquier caso, la reunión de los Cancilleres fue un pequeño intento. Pocas semanas más tarde se intensificarían las gestiones de la RPC.

En noviembre de 1984 arribó al país una delegación del gobierno chino<sup>30</sup>, encabezada por el Director del Buró para Asuntos Regionales del Ministerio de Relaciones Económicas y Comerciales con el Extranjero.<sup>31</sup> Según el Emb. Guillermo Valles<sup>32</sup>, entonces en la Dirección de Asuntos Económicos Internacionales, “...básicamente se habló de temas comerciales pero apuntaba a un fortalecimiento,...en la mente de ambos estaba el fortalecimiento de las relaciones [...]. Pero el gobierno militar no quiso tomar la decisión de avanzar más en el establecimiento de relaciones.”<sup>33</sup>

Un memorandum del Departamento de Asuntos Políticos Bilaterales dirigido a la Dirección de Política Exterior detalla un momento clave de la visita de la delegación china:

*“En el caso particular de Uruguay estamos dispuestos a establecer y desarrollar relaciones de todo tipo para beneficio de ambos países. Más adelante el señor Zepu<sup>34</sup> -en su análisis del intercambio comercial bilateral- afirmó que si las relaciones bilaterales en otros campos significan alguna pérdida de mercados para Uruguay, China Popular lo compensará. Aquí se estaba refiriendo a la reacción de Taiwán ante la eventual iniciación de relaciones diplomáticas entre los dos países.”<sup>35</sup>*

De hecho la delegación china fue aún más audaz:

*“El señor Shikang<sup>36</sup>, quien habla un perfecto español, indicó que todo fue positivo aunque él hubiera deseado la iniciación de relaciones diplomáticas ya, como resultado de la visita de la misión que integra; señaló que ha leído la prensa nacional en estos días y que de acuerdo a sus apreciaciones y las conversaciones mantenidas, cualquiera de los partidos políticos uruguayos con posibilidades de triunfar en las elecciones a llevarse a cabo a fin de mes, tomarían decisiones a favor de la apertura de relaciones diplomáticas con su país.”*

Al final de aquella reunión se acordó una visita para el año siguiente de una misión comercial uruguaya a Beijing. Los futuros contactos se harían a través de las correspondientes misiones diplomáticas en New York o Buenos Aires. Entonces, el comercio total de Uruguay con la RPC rondaba los US\$ 40.000.000.<sup>37</sup> La delegación visitante se reunió también con integrantes del sector privado, en particular, de la Unión de Exportadores y la Cámara de Industrias.<sup>38</sup>

---

<sup>30</sup>- Más específicamente entre el ocho y el dieciséis de aquel mes, visita que insumió una cantidad de días extraordinaria considerando que venían de un país con el cual Uruguay no tenía relaciones políticas

<sup>31</sup>- Min. de RR.EE., “Memorandum”, 5 de noviembre de 1985, Montevideo.

<sup>32</sup>- Primer Embajador en la RPC y actualmente el embajador uruguayo ante la Organización Mundial del Comercio.

<sup>33</sup>- Entrevista al Emb. Guillermo Valles, 24 de noviembre de 2006, Montevideo.

<sup>34</sup>- Liu Zepu, entonces Director de la Tercera Dirección de Asuntos Regionales del Ministerio de Relaciones Económicas y Comerciales de RPC fue el jefe de aquella delegación.

<sup>35</sup>- Min. de RR.EE., “Memorandum”, 5 de diciembre de 1984, Montevideo.

<sup>36</sup>- Consejero de la Dirección de las Américas y Oceanía de la Cancillería china y Presidente Alterno de la delegación.

<sup>37</sup>- A modo comparativo: en 1981 las exportaciones de Brasil a China llegaron al monto de US\$ 104.000.000; las de Perú a US\$ 88.400.000; las de Chile en 1980 a US\$ 99.000.000 y las de Argentina en ese mismo año llegaron a US\$ 188.000.000. Min. de RR.EE., “Memorandum”, 1983, Montevideo.

<sup>38</sup>- Min. de RR.EE., “Acta Final”, 15 de noviembre de 1984, Montevideo.

Es interesante la reflexión final del memorandum: toma como un hecho inminente el establecimiento de relaciones oficiales con la RPC ya en 1984<sup>39</sup> y recomienda que se mantenga una oficina comercial en Taipei.<sup>40</sup> Recuérdese que no había entrado en funciones aun el nuevo gobierno democrático y que el país seguía bajo el mando militar. El acta final de la visita de la delegación, que era la versión oficial de lo discutido en esa ocasión, no hacía referencia en ningún momento al intento chino de establecimiento de relaciones políticas. Su penúltimo párrafo apenas reza:

*“Ambas Partes coincidieron en la importancia de la presente visita considerando que la misma se realizó en un ambiente de amplia comprensión y contribuyó al mayor desarrollo de las relaciones económico-comerciales y de otras áreas de interés para los dos países”.*<sup>41</sup>

En aquel entonces la Cancillería tenía una opinión bastante distinta<sup>42</sup> de la que tenía la cúpula militar y percibía que la iniciativa de China no moriría ahí. El Emb. Guillermo Valles recuerda que, mientras estuvo destacado en Japón (1976-1984) manifestó, en 1980, su interés por viajar a China como parte de una comitiva latinoamericana. Las autoridades militares se lo prohibieron.

¿Por qué buscó China con tanto énfasis un acercamiento al Uruguay? En 1984 hacía ya seis años que las reformas de Deng Xiaoping habían comenzado y la economía china crecía velozmente. Un país tan pequeño como Uruguay no representaba una oportunidad ni política ni comercial para China, en particular, bajo un gobierno militar anticomunista. De hecho, era más lógico esperar que Uruguay se acercase a la China que la potencia asiática manifestara su interés por nuestro país.

---

<sup>39</sup>- “Como conclusión de la charla informal con el señor Shikang, debo señalar que las próximas acciones vinculadas al establecimiento de relaciones diplomáticas son de iniciativa uruguaya, (...) y que queda pendiente para el año próximo, la visita de una delegación comercial de la República a Pekín”. Min. de RR.EE., “Acta Final”, 15 de noviembre de 1984, Montevideo.

<sup>40</sup>- “Es opinión de este Departamento que, antes de cualquier acción en beneficio de la apertura con China Popular, Uruguay debería establecer en forma efectiva y permanente, una oficina comercial en la República de China -Taiwán-, cuya permanencia deberá ser negociada con la República Popular China, en el momento en que se decida la iniciación de relaciones bilaterales con ese país.” Min. de RR.EE., “Acta Final”, 15 de noviembre de 1984, Montevideo.

<sup>41</sup>- Ibidem.

<sup>42</sup>- Ya un documento de 1983 citaba al menos tres “fundamentos de carácter general” por los cuales sería conveniente el establecimiento de relaciones diplomáticas con RPC: la necesidad de tener una política “realista” que reconozca el hecho de que China posee un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y “se perfila como tercera superpotencia”; su potencial como mercado “si se tiene en cuenta lo numeroso de su población y la apertura al mundo exterior que se ha operado en China” y finalmente “la eventual concreción de acuerdos de cooperación con la República en diferentes campos, especialmente en el del intercambio tecnológico”. Min. de RR.EE., “Sumario del Memorandum Sobre La República Popular China, Su Perfil Internacional y Posible Establecimiento de Relaciones Con El Uruguay”, 1º de febrero de 1983, Montevideo.

**Tabla No. 2: Lista de países que mantenían relaciones con Taiwán al 1º de marzo de 1985.<sup>43</sup>**

- Arabia Saudita
- Corea del Sur
- Costa Rica
- Dominica
- El Salvador
- Guatemala
- Haití
- Honduras
- Islas Salomón
- Malawi
- Nauru
- Panamá
- Paraguay
- Republica Dominicana
- San Vicente y Granadinas
- Nicaragua
- Sudáfrica
- Swazilandia
- Tonga
- Tuvalu
- Uruguay
- Vaticano

Una pista para entender la diplomacia china la aporta el discurso del Sr. Liu Zepu, transcrito en el memorandum de las reuniones con la delegación que lideró en noviembre de 1984:

*“El jefe de la delegación china recordó que el principio fundamental y objetivo primario de la política exterior de su país era la paz mundial, el alivio de las tensiones internacionales, la lucha por el desarme de las superpotencias y en contra de toda práctica hegemónica de país alguno. Señaló que la República Popular China adoptó, hace ya más de 30 años, los cinco principios básicos para la coexistencia pacífica entre los países (...). Enunció los principios referidos como los de respeto mutuo de la soberanía de los Estados, la no agresión recíproca, la no ingerencia en asuntos internos de otros países, relaciones basadas en igualdad y provecho mutuo y por último, la coexistencia pacífica. El señor Zepu manifestó que bajo esos postulados se han establecido relaciones diplomáticas con más de 120 países (...). Agregó que la relación amistosa con los países del Tercer Mundo está entre los objetivos primarios de la política exterior china, atribuyendo gran importancia a la colaboración con los países en vías de desarrollo, con los que su país tiene muchos puntos comunes. ‘Estamos dispuestos a desarrollar las relaciones y la colaboración con todos los países latinoamericanos’ con fines de cooperación técnica y desarrollo conjunto y en esa línea hemos venido al Uruguay para un apoyo mutuo ‘en el campo económico-comercial así como en otros campos’.”<sup>44</sup>*

Siempre que se analizan expresiones oficiales de funcionarios comunistas es necesario separar la propaganda, del contenido sustantivo del mensaje. La primera suele insumir la mayoría de las palabras, mientras que el segundo -si existe- aparece súbita y muy brevemente. Del largo discurso del señor Zepu sólo se puede concluir que China se proponía entonces mantener relaciones diplomáticas y comerciales con toda América Latina. Su motivación principal era, quizás, “completar” su apertura a toda la región latinoamericana. La secundaria está contenida en uno de los puntos de la reunión en New York entre los dos Cancilleres:

<sup>43</sup>.- Estando este artículo en vías de corrección Costa Rica anuncia, en el mes de julio 2007, su decisión de establecer relaciones con la RPC.

<sup>44</sup>.- Min. de RR.EE., “Memorandum”, 5 de diciembre de 1984, Montevideo.

*“El Canciller chino destacó que su país se encontraba firmemente interesado en seguir adquiriendo lanas y cueros uruguayos, con vistas a incrementar el intercambio comercial pero que, por el momento, no podía señalar el mismo interés por productos de pesca, en particular conservas de pescado”.*<sup>45</sup>

La política exterior china establece relaciones diplomáticas cercanas con aquellos países capaces de proporcionarle materias primas de carácter estratégico para su desarrollo. Así, en materia de petróleo se relaciona con Venezuela<sup>46</sup> o con el Sudán<sup>47</sup>, países que pueden proveerle de recursos energéticos. Esto incomoda a Occidente, puesto que hace que Beijing legitime el comercio con dictaduras involucradas en graves violaciones a los derechos y libertades humanas. La misma diplomacia pragmática fue aplicada en otros sectores decisivos. En los años 80s, la industria china conoció el gran *boom* de los textiles.<sup>48</sup> Fue la primera fase de industrialización capitalista iniciada por Deng Xiaoping; la abundancia de mano de obra y el hecho de que no resultase necesario que ésta fuese altamente capacitada para su impulso, hizo de la industria textil un elemento clave en el proceso inicial de modernización económica. Pronto los textiles de ese país pasaron a competir con los de EE.UU. y Europa.

La lana es, conjuntamente con el algodón y algunas fibras sintéticas, una de las principales materias primas textiles. Y lana, Uruguay tiene en abundancia. Ya antes de 1984 comenzaron las primeras exportaciones a China. Es concebible que al menos un componente del interés chino por el Uruguay fuese su necesidad de comprar más lana uruguaya. De hecho, una vez iniciado el comercio entre ambos países, la *totalidad* de las ventas a China estuvo conformada por *tops* de lana. En 1981 y 1982, ese producto fue el 100% de las exportaciones a China, en 1983 bajó ligeramente al 97% y, en 1984, bajó nuevamente a 94%. Las primeras exportaciones que no fueron *tops* de lana, en esos años, fueron la carne vacuna, los cereales, los cueros y la lana lavada. De forma premonitoria, el mismo memorandum que aporta estos detalles explica lo siguiente:

*“Las importaciones desde la República Popular de China, muestran mayor diversificación a nivel de producto, y, aún cuando actualmente la cifra representa la décima parte de las exportaciones uruguayas a dicho país, están integradas por productos con mayor valor agregado, lo que incide sobre los términos de intercambio. Dada esta situación, la República no debería contentarse con un incremento sustancial de sus exportaciones a la República Popular de China sino que debería simultáneamente promover la colocación de productos con mayor valor agregado en ese mercado”.*<sup>49</sup>

Ese comentario fue escrito en 1984 pero es enteramente pertinente para el flujo comercial al día de hoy; con una salvedad: China exporta varias veces más de lo que hacía en aquel año y, de hecho, más de lo que exporta Uruguay. En este período, entonces, convive un sector empresarial uruguayo que se abre a la RPC con un gobierno que la rechaza políticamente. Aún cuando, para 1984, eran numerosos los contactos con funcionarios del

<sup>45</sup>- Min. de RR.EE., “Memorandum”, 25 de septiembre de 1984, Montevideo.

<sup>46</sup>- “Chávez Viaja A China Para Firmar Acuerdos Energéticos”. En: El Observador, 20 de agosto de 2006, (s.d.).

<sup>47</sup>- WINGFIELD-HAYES, Rupert. “Satisfying China’s Demand For Energy”. En: BBC, 16/2/2006 [online] [21enero2007]. Disponible en Internet:

<<http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4716528.stm>>

<sup>48</sup>- “La delegación comercial de China recomendó a la parte uruguaya los productos de exportación de China, como productos textiles, de la industria ligera, productos autóctonos y ganaderos, objetos artesanales, productos químicos, minerales y metales, así como maquinaria, con el deseo de expandir su exportación a Uruguay”. Min. de RR.EE., “Acta de Conversaciones (proyecto)”, noviembre de 1984, Montevideo. No es casualidad que el primer producto que se menciona es el textil.

<sup>49</sup>- Min. de RR.EE., “Memorando”, 1º de noviembre de 1984, Montevideo.



gobierno chino, la dictadura terminó su existencia sin concretar la apertura a ese país. En 1984 se realizan las primeras elecciones libres desde 1971. Julio M. Sanguinetti es electo Presidente de la República para el período 1985-1990. Será su administración la que llevará adelante las negociaciones para el reconocimiento de la RPC.

### 3.- El Debate: China o Taiwán

La discusión sobre el tema del reconocimiento de China va a estar en la agenda nacional desde el comienzo mismo del período de gobierno del Presidente Sanguinetti. Según palabras del entonces Presidente:

*“Cuando llegamos al gobierno, en el año 85, nos encontramos con que ya había un debate (...) instalado en la sociedad”.*<sup>50</sup>

Ni en el gobierno ni en la sociedad civil la cuestión era novedad. En el ámbito internacional, el reconocimiento de la RPC era una realidad asumida. Esto no eliminaba la posibilidad de que dicho reconocimiento crease un debate político interno. Inclusive, el Uruguay tenía un atraso significativo en la solución de una cuestión que América Latina venía resolviendo tiempo atrás, sin complicaciones políticas mayores.<sup>51</sup>

A pesar de que la idea de suspender las relaciones con Taiwán ya tenía considerable apoyo en la clase política y los empresarios, la ruptura de relaciones no llegó hasta principios de 1988. Esta tardanza se debió a varios escollos, entre los que están la relativa dificultad del Gobierno uruguayo para formar consensos políticos y la permanencia de intereses taiwaneses en el Uruguay.

A diferencia de lo sostenido por Lincoln Bizzozero<sup>52</sup> nuestra investigación indicó que no es acertado sostener que: *“...la toma de decisión sobre las dos Chinas ya estaba realizada en el momento en que asume el actual gobierno representativo...”*. No solamente esta hipótesis no logra explicar los casi tres años transcurridos hasta que se toma la decisión de establecer relaciones con la RPC. Más radicalmente, esta explicación ignora el complejo proceso político interno que fue necesario llevar adelante a los efectos de conciliar las diversas posiciones que, en el Partido de gobierno y aun más allá, pugnan por mantener o modificar el statu quo de nuestras relaciones con las dos Chinas.

Como muestra la Gráfica 2, las relaciones con Taiwán no suponían un beneficio comercial de gran magnitud para el país. Existían pequeños pagos, prebendas y facilidades que realizaba Taiwán a oficinas de legisladores, de militares y del Poder Ejecutivo<sup>53</sup>, pero las

<sup>50</sup>.- Entrevista al Dr. Julio M. Sanguinetti, 18 de setiembre de 2006, Montevideo.

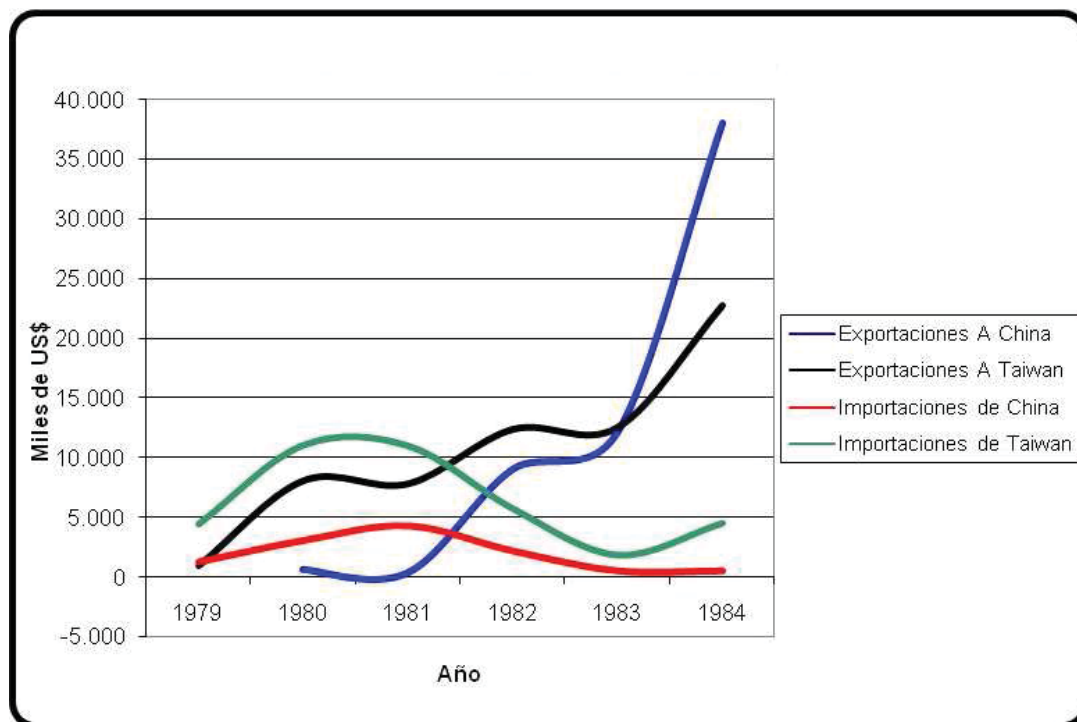
<sup>51</sup>.- Uruguay será el vigésimo país latinoamericano en reconocer a la República Popular China.

<sup>52</sup>.- BIZZOZERO, Lincoln. “Toma de decisiones en política exterior uruguayo. El caso de las dos Chinas”. Cuadernos del CLAEH, Montevideo, Enero de 1989. En dicho texto el autor sostiene que la decisión de establecer las relaciones con la RPC era una “...toma de decisión...realizada en el momento...” que asume el gobierno democrático de 1985. Sostiene, además, que el relativamente largo período transcurrido hasta el establecimiento de relaciones con la China Popular “...ataña a la valoración del momento adecuado.” Bizzozero no explicita como se define ese “...momento adecuado” más que refiriéndose a una supuesta maximización de resultados cuyas características resultan intangibles para el lector. Su enfoque, por otra parte, no toma en cuenta que, además de las dificultades políticas internas ya mencionadas, la presencia de Taiwán se hacía sentir en aspectos económicos, financieros y de lobbying. El hecho de que el monto de las transacciones y el conjunto de los recursos en juego en la opción por una u otra China fuese de relativa importancia, no significaba que el gobierno no percibiese la existencia de obstáculos para la decisión de optar por la China Popular. Al respecto son particularmente explícitas las entrevistas con el Dr. Julio Ma. Sanguinetti y el Emb. Carlos Pérez del Castillo.

<sup>53</sup>.- Un ejemplo clásico de cómo funcionaba la relación entre Taiwán y Uruguay durante la dictadura se ve en un documento de la Embajada de Taiwán de enero de 1983. El texto -dirigido a la Cancillería uruguayo-

relaciones carecían, en buena medida de “sustancia”. La inversión taiwanesa más sólida en Uruguay era, según el Emb. Guillermo Valles, el financiamiento de aproximadamente ochenta mil toneladas de soja. Ese programa incluía subsidios para el almacenamiento, la cosecha y la distribución del producto.<sup>54</sup>

**Gráfica 2: Comercio con China y Taiwán, 1979 – 1984.**



Fuente: Min. de RR.EE.

Como puede advertirse, en los flujos comerciales con China y Taiwán predominan las exportaciones. Para 1984, las que tenían a la RPC como destino superaban, por mucho, a las que iban a Taiwán. Las importaciones de ambos países eran escasas y venían más de Taiwán que de China. Desde una perspectiva estrictamente comercial los argumentos para elegir a la RPC eran relativamente sólidos pero no por ello decisivos. Pero el debate político recién comenzaba. El proceso de reconocimiento llevaría más de dos años<sup>55</sup> y no fue una tarea sencilla conseguir el apoyo político para concluir la relación con Taiwán y aceptar a China continental como la única China.

La pugna entre los impulsores del reconocimiento de la RPC y los sectores que luchaban por el mantenimiento del *status quo* tendría varias etapas y distintos obstáculos que dificultarían el avance del proceso.

---

explica que se organiza en Taipei una Convención Anual de la Comisión de Asistencia Vocacional Para Los Militares Retirados. En su segundo párrafo reza: “Con la intención de establecer y mantener contactos con las organizaciones de Militares Retirados de los países amigos, el Presidente de la referida Comisión, General Cheng Wei-yuan hace llegar una invitación a las Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay para que un representante de alto rango en situación activa o de retiro pueda participar de dicha Convención y visitar la República de China. La Comisión tomará a su cargo los gastos tanto de pasaje aéreo de ida y vuelta como los de estadía de hasta 6 días en la República de China.”

<sup>54</sup>- Entrevista al Emb. Guillermo Valles, 24 de noviembre de 2006, Montevideo.

<sup>55</sup>- “El mero hecho de que pasaran dos años te demuestra que no fue fácil”. Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo, 30 de agosto de 2006, Montevideo.

El Parlamento se convirtió en uno de los terrenos donde cobró vida esta lucha de intereses entre las fuerzas pro-taiwanesas y las favorables a la RPC. El estudio de los archivos parlamentarios permite entender parcialmente la lógica de la defensa de quienes abogaban por el mantenimiento de la relación con Taiwán. En ese ámbito es paradigmática la exposición que realizó el entonces Senador del Partido Colorado, Don Raumar Jude, en torno a la dicotomía China-Taiwán. Jude estructuró su defensa de la relación con Taiwán desde una visión esencialmente moralista de la política internacional.

Jude tomó dos argumentos centrales para afrontar el debate. El primero gira en torno a la supuesta *presión* china para que Uruguay rompiera relaciones con Taiwán. El enfoque de la RPC condiciona el establecimiento de relaciones diplomáticas a la ruptura con Taiwán.<sup>56</sup> Para el Senador Jude ello suponía una forma “*totalitaria*” y contraria al principio de la autodeterminación en las relaciones internacionales.

*“Pensamos que este tipo de condicionamiento que impone a Uruguay romper relaciones con Taiwán, para luego establecerlas con Pekín, es absolutamente reprobable y resulta afrentoso para nuestra condición de país democrático. Es el uso ilegítimo de la coacción diplomática desembozada y totalitaria que pretende aislar a Taiwán y excluirlo como país de la comunidad de las naciones, lo que nos parece una iniquidad”.*<sup>57</sup>

Detrás de este argumento se encuentran dos conceptos teóricos. Uno de ellos es la noción de que un Estado tiene un derecho inalienable a la autodeterminación en el concierto internacional, así como soberanía absoluta en sus decisiones en materia internacional. Para el Senador Jude, las condiciones que planteaba China suponían una intromisión y una violación de estos derechos del Uruguay. El segundo concepto es la distinción que pretende hacer el Senador en cuanto a *la calidad* de los gobiernos. Toma a Taiwán como *bueno* - democrático<sup>58</sup> - y a China como *malo* - totalitario y comunista. Esta distinción entre el bueno y el malo, es decir una categorización moral de la política internacional, es corriente en la línea idealista-liberal del estudio de las relaciones internacionales.<sup>59</sup>

*“Apoyar la tesis de Pekín, absolutamente totalitaria e imperialista, es éticamente inmoral y jurídicamente ilegal (...) Taiwán es un país libre y*

---

<sup>56</sup>.- Ésta es la política de la RPC de “una sola China”. La argumentación de Jude tendría su único asidero en el hecho de que Taiwán hubiese sido efectivamente una democracia liberal y en una aceptación de que la política exterior debe estar guiada exclusivamente por juicios sobre el carácter democrático o no del gobierno de cada país.

<sup>57</sup>.- Transcripción de Sesión del Senado de fecha 9/12/1987, Montevideo.

<sup>58</sup>.- Lo cual no era cierto. Las primeras elecciones libres en Taiwán ocurrieron en 1995.

<sup>59</sup>.- Mearsheimer escribe: “...los teóricos liberales frecuentemente creen que algunos esquemas internos (ej, democracia) son inherentemente preferibles a otros (ej, dictadura). Para los liberales, por lo tanto, hay ‘buenos’ y ‘malos’ estados en el sistema internacional. Los buenos estados tienen políticas de cooperación y raramente inician guerras por su cuenta, mientras que los malos estados causan conflictos con otros estados y tienen una tendencia a usar la fuerza para salirse con la suya. Así, la clave para la paz es poblar al mundo de buenos estados.” MEARSHEIMER, John, “The Tragedy of Great Power Politics”, Ed-W.W. Norton and Company, New York, 2001. Caracterizando a una de las facetas de la tradición de política exterior estadounidense como paradigma de pensamiento idealista -la que ha seguido los pasos de Thomas Woodrow Wilson- Henry Kissinger expone lo siguiente: “Estos principios (Wilsonianos) sostienen que la paz depende de la diseminación de la democracia, que los estados deberían ser juzgados por los mismos criterios éticos que los individuos, y que el interés nacional consiste en adherir a un sistema universal de leyes.” KISSINGER, Henry, “Diplomacy”, Simon & Schuster, New York, 1994. Para una excelente crítica -más allá que sea también una de las primeras (1939)- a los principios liberal-idealistas véase HALLETT CARR, Edgard, “The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939”, Perennial, New York, 2001. A su vez, para una buena representación del debate realismo-idealismo en política internacional ver el 3er. capítulo de DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert, “Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1993.

*democrático; Pekín es un régimen totalitario, ayer invariablemente unido a la dictadura moscovita*".<sup>60</sup>

El primer argumento mediante el cual el Senador intenta demostrar que China falta a los principios democráticos tradicionales del Uruguay en materia internacional, es decir, la autodeterminación de los pueblos y la soberanía Estatal, es falso. La condición de "*una sola China*" es una política de Estado muy antigua en el manejo de las relaciones internacionales de la RPC. Fue aplicada tanto a países pequeños como Uruguay, como a grandes potencias siendo, los EE.UU., el mejor ejemplo.

La condición *sine qua non* de terminar las relaciones oficiales con Taiwán para luego comenzarlas con la RPC, suponía siempre, para la RPC, una previa *aceptación* del tercer país. En resumen, éste era libre de elegir lo que quisiese y la RPC nunca lo *obligó* a que la reconociese como la *única* China. Si pretendía entablar relaciones con ésta debía cortar los lazos diplomáticos con Taiwán. Si decidía que la mejor opción era mantener las amarras oficiales con la isla era enteramente libre de hacerlo. *Ergo*, esta condición no supone, *strictu sensu*, una injerencia china en la toma de decisiones uruguaya. Ésta se gestionó soberanamente y en base a un análisis autónomo de los costos y beneficios.

La segunda parte del discurso de Raumar Jude es doblemente falaz. En primer lugar, como se señalara, el carácter "democrático" de Taiwán, en esas fechas, era más que cuestionable. En segundo lugar, la diplomacia "ideologizada" - núcleo de la predica del Senador - es contraria a la tradición uruguaya en el manejo de las relaciones interestatales.<sup>61</sup> La aplicación de dicho criterio limitaría seriamente la capacidad del país para actuar en el concierto internacional e incluso para comerciar en el mundo. Este razonamiento supone un "idealismo" exacerbado sólo mantenido por una minúscula proporción de la comunidad internacional que, en su vasta mayoría, incluyendo a casi toda América Latina, había establecido relaciones con RPC. Si incluso el principal contrincante del comunismo, los EE.UU., habían optado por la RPC, se volvía casi imposible argumentar la negativa a dialogar con China en base al argumento anticomunista. Para Uruguay, posicionarse a favor de Taiwán y contra la RPC iba en contra del sentido común, de la tendencia internacional y del interés comercial. El ex Presidente, Dr. Julio M. Sanguinetti lo expresa muy claramente:

*"China estaba reconocida por EE.UU., Gran Bretaña y Francia, estaba claro que el mundo occidental había superado la situación y las potencias la estaban reconociendo. Es decir que el condicionamiento ideológico no funcionaba, el hecho de que China se mantuviera dentro de la ideología comunista no estaba significando un obstáculo para que especialmente EE.UU. la reconociera"*

---

<sup>60</sup>- Transcripción de sesión del Senado del día 9/12/1987, Montevideo.

<sup>61</sup>- Según Carlos Luján existen dos estilos diplomáticos bien diferenciados: el pragmático y el ideologizado. Así los define: "El tipo ideal estilo ideologizado se define por la inflexibilidad en sus posiciones, la rigidez, el dogmatismo, el carácter unidimensional de su concepción del mundo, su reduccionismo monocausal, el jacobinismo confrontacionista y con poca capacidad de rectificación de rumbos; el estilo diplomático ideologizado puede ser de total alineación con los poderosos -si la ideología sustentada es coincidente- o llegar al enfrentamiento suicida si se diverge con ellos; a su vez se basa en una cosmovisión conflictiva de las relaciones internacionales y ve el posicionamiento del país en el mundo en términos de un juego de suma cero; da centralidad al fenómeno del poder en las relaciones entre los estados naciones, pero puede caer en excesos idealistas, producto del voluntarismo explícito en su concepción del sistema internacional. Análogamente las características del estilo pragmático son la flexibilidad y el realismo en la valoración de sus propias fuerzas (...)" LUJÁN, Carlos, "Cambio de Régimen y Política Internacional: El Caso Uruguayo", Montevideo: Div. Cultura de la Intendencia M. de Montevideo, 1993, p. 11.

En cuanto a “...la relación que EE.UU. tenía con China, ¿nosotros íbamos a ser más anticomunistas que el líder del anticomunismo? Era ser más realistas que el rey, era ingenuo, y además era marginar el país del escenario”<sup>62</sup>

Los argumentos políticos del Senador Jude para no relacionarse con China resultan, entonces, problemáticos. La idea de que la RPC se inmiscuía en la política exterior de Uruguay era falsa y el argumento pro-democracia liberal y antitotalitarista enfrentaba la erosión de la realidad: en 1985 la comunidad internacional ya reconocía ampliamente a la RPC como a la China “legítima”. Además, Uruguay se ha abstenido usualmente de condicionar sus relaciones diplomáticas al hecho de que el otro Estado tenga un gobierno democrático o no.<sup>63</sup>

En la misma línea de defensa del mantenimiento de relaciones con Taiwán se estructuraron además argumentos de carácter económico. El Senador Jude ejerce nuevamente un gran protagonismo en el debate. El punto esencial del debate es el comercio entre los países, tanto el existente en ese momento, como el potencial. En concordancia con esto, el Senador Jude expone las ventajas que tiene el mantener la relación con Taiwán. Así lo expresa en una sesión parlamentaria:

*“¿Qué tipo de intercambio comercial realiza Pekín? ¿Cuál es ese tipo de intercambio? Con respecto a sus compras a Uruguay, su intercambio refiere una mínima diversificación de productos importados, fundamentalmente lanas y cueros uruguayos, y desde el año 1981 llevan fundamentalmente tops”. Contrario a esto: “Nuestro intercambio con Taiwán ofrece ventajas ciertas. Todas nuestras exportaciones, con excepción de la harina de pescado, obtienen un precio superior al competitivo internacional”.*<sup>64</sup>

Hay problemas de consistencia en el argumento del Senador Jude. En primer lugar, y como muestra la Gráfica No. 3 las ventas de Uruguay hacia China eran superiores a las que lograba con Taiwán desde mediados de 1983. En segundo lugar, el comentario sobre la “calidad” del flujo exportador resulta engañoso. Taiwán subsidiaba y planeaba políticamente toda su relación comercial con Uruguay. En otras palabras, las compras de bienes uruguayos -aún con precios superiores a los internacionales, si lo que dice Jude es cierto- eran artificiales y diseñadas para obtener apoyo político. Por lo tanto, no se trataba de comercio real y era una ilusión suponer que las ventas a Taiwán podían sostenerse a largo plazo. Ciertamente la falta de valor agregado de los bienes exportados a China era y es un problema, pero difícilmente pueda considerársele el factor más importante a la hora de decidir si establecer o no relaciones con la RPC.

---

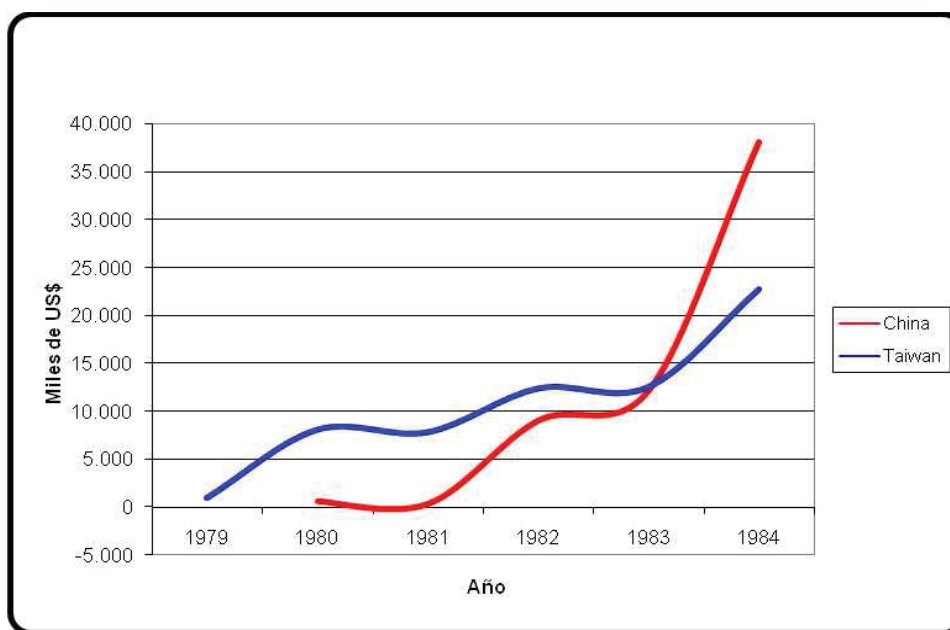
<sup>62</sup>.- Entrevista al Dr. Julio M. Sanguinetti, 18 de setiembre de 2006, Montevideo.

<sup>63</sup>.- Tradicionalmente, Uruguay se ha abstenido de hacer juicios de valor sobre la calidad de los gobiernos de otros Estados salvo en contadas ocasiones, las cuales siempre, se dieron en ámbitos multilaterales. Esto responde a la baja capacidad del país de influir a otros Estados más que a una falta de interés en el fomento de la democracia. La posición más común de Uruguay es mantener relaciones diplomáticas aún con regímenes respecto a los cuales tuvo o tiene profundas reservas, como la Alemania nacionalsocialista, la Unión Soviética o Cuba.

<sup>64</sup>.- Transcripción de Sesión del Senado del día 9/12/1987, Montevideo.



**Gráfica 3. Exportaciones uruguayas hacia ambas Chinas. 1979 – 1984.**



Fuente: Ministerio de RR.EE.

Acto seguido, el Senador da su opinión sobre las ventajas de mantener la relación con un Taiwán que en su visión tiene un potencial económico mayor que el de la RPC:

*“Pienso que se debe evitar una falacia muy común, por la cual aparece Pekín con más de mil millones de habitantes y Taiwán con sólo veinte millones de habitantes, de lo cual se colige un poderío económico espectacular de Pekín y una debilidad absoluta de Taiwán. Esto es absolutamente falso, señor Presidente. El Ingreso anual "per cápita" en Pekín asciende a 231 dólares anuales, frente a Taiwán que supera los 3.000 dólares "per cápita". Las reservas de divisas refieren que Pekín tiene 10.000:000.000 de dólares, frente a Taiwán que posee 69.000:000.000 de dólares. La deuda externa de Taiwán es de 2.000:000.000 de dólares, la de Pekín es de 20.600:000.000 de dólares. El comercio exterior al año 1986 determina para Pekín un déficit de 12.066:000.000 de dólares, frente a Taiwán, con un superávit de 15.610:000.000 de dólares. De todos estos datos se refiere que Pekín es un gigante de papel frente a Taiwán que es un pequeño de hierro”.*<sup>65</sup>

Según Jude, esos indicadores llevan invariablemente, a que los beneficios de la relación con Taiwán superen ampliamente los de reconocer a la RPC. En palabras suyas:

*“En un terreno hipotético, si supusiéramos que Uruguay no tuviera relaciones diplomáticas ni comerciales, ni con Pekín ni con Taiwán, y tuviera que optar por una de ellas por razones estrictamente económicas, las ventajas que le ofrece Taiwán son infinitamente más importantes que las de Pekín”.*<sup>66</sup>

El argumento expuesto por el Senador es de corte claramente economicista y reproduce, sin ingenuidad, argumentos que suelen esgrimir algunos economistas cuando ingresan en el análisis de los temas de comercio internacional. Es cierto que, tanto entonces como hoy,

<sup>65</sup>.- Transcripción de sesión del Senado, 9 de diciembre de 1987, Montevideo. Ninguna de esas cifras salvo la del ingreso anual per cápita constituye un argumento poderoso a favor o en contra de una economía y menos aún, a favor o en contra de la decisión de establecer relaciones diplomáticas con uno u otro país.

<sup>66</sup>.- Transcripción de sesión del Senado, 9 de diciembre de 1987, Montevideo.

el poder de compra del ciudadano taiwanés promedio es muy superior al del chino. Taiwán mantiene una fortaleza económica notable y es un socio comercial de primera categoría. Sin embargo, el potencial que presenta la economía china es insoslayable. Basta con observar su desempeño diario, así como el crecimiento de las últimas décadas. Aunque en los 80s la de China era una economía que crecía velozmente, seguramente pocos imaginaban lo que ocurriría en los 90s. Su desarrollo en esa década multiplicaría su velocidad y, a pesar de que Taiwán creció, la RPC superó ampliamente a la economía de la isla. En 2006, el PBI<sup>67</sup> de cada una de estas economías era de U\$S 2.234,1 y U\$S 346,17 millardos respectivamente. En otras palabras, la economía de Taiwán entra seis veces en la de China. Las dudas respecto a cuál economía era la más poderosa quedan disipadas al comparar esos datos, sin perjuicio de que el PBI *per cápita* de Taiwán aún hoy es mayor que el de China. Por lo tanto, el argumento del Senador Jude resulta equivocado y ello independientemente de los flujos reales de comercio con Uruguay.

La oposición del lobby taiwanés en el Parlamento fue uno de los grandes escollos que enfrentó la propuesta del Gobierno de reconocer a la República Popular como la única China. El segundo fue la posibilidad de que el Gobierno de Taiwán iniciase una gestión para evitarla.

#### 4.- La reacción taiwanesa

Corroborada la existencia de grupos -o individualidades políticas y de otra índole- que pregonaban por el mantenimiento de la relación bilateral del Uruguay con Taiwán, es necesario pasar a observar cuál fue la reacción de la isla ante la posibilidad del cambio en las relaciones diplomáticas con Uruguay. ¿Se tomó alguna iniciativa para impedirlo o se dejó la situación seguir su cauce natural?

La estrategia diplomática de Taiwán consiste en otorgar incentivos -en su mayoría económicos- para los países que mantengan relaciones oficiales con ella.<sup>68</sup> Por ende, se podría pensar que, ante la inminencia del proyecto uruguayo de reconocer a la RPC, el estado taiwanés se esforzaría a través de ofertas económicas para contrarrestarla. De hecho, ya tan temprano como en 1982, el gobierno de Taipei se preocupaba de asegurarse del “correcto” comportamiento de Uruguay.<sup>69</sup>

Taiwán no estaba impedido de realizar ofertas que fuesen funcionales a su lógico interés en preservar la relación bilateral. La idea de reconocer a la RPC en detrimento de la isla se desarrolló en algunos círculos gubernamentales uruguayos teniendo en cuenta los beneficios y los costos que ésta pudiese acarrear. Un ofrecimiento interesante de Taiwán que convenciese al gobierno -por considerarlo una oportunidad superior al establecimiento de la relación con China- quizás podría haber logrado el mantenimiento del *status quo* diplomático vigente. Lo que guiaba al gobierno era, entonces, la oportunidad que constituían China y Taiwán para Uruguay, y no una apreciación pseudo ideológica del carácter de los gobiernos. Por ende, todas las puertas estaban abiertas, entre ellas las ofertas que pudiese realizar el gobierno de Taipei.

---

<sup>67</sup>- Medido en dólares nominales y según el FMI. La tabla completa está disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/weorept.aspx>>

<sup>68</sup>- Véase el punto: “El Debate: China o Taiwán” del presente trabajo.

<sup>69</sup>- En aquel año, ante la inminente llegada de una delegación comercial de la RPC en búsqueda de proveedores de tops de lana, la Embajada de Taiwán en Montevideo le solicitó a Uruguay que “tenga a bien limitar firmemente las actividades de los agentes de Pekín a específicos contactos comerciales y evitar cualquier intriga política”. Es notorio el tono demandante y hasta exigente del texto. Min. de RR.EE., “Sumario del Memorandum Sobre La República Popular China, Su Perfil Internacional y Posible Establecimiento de Relaciones Con El Uruguay”, 1º de febrero de 1983, Montevideo.

Esta forma de percibir las relaciones internacionales puede considerarse a primera vista como eficiente, pero no necesariamente lo es. Acarrea el defecto de dejar al país a la espera de lo que hagan otros, de cada oferta y cada negocio puntual que decida el rumbo de sus relaciones exteriores. La relación comercial que Uruguay tenía con Taiwán era de poca importancia y era conducida sin mayores estrategias. Se gestionaba día a día y año a año, en base a intercambios de regalos, proclamas y algo de comercio internacional.<sup>70</sup> En cambio, el proyecto de establecimiento de relaciones diplomáticas con China era una idea a largo plazo que, muy presumiblemente, permitiría beneficiar al país de manera consistente. El hecho de que se considerase durante un tiempo si había que abandonar a Taiwán y preferir a la China Popular en base a lo que ésta ofreciese a último momento indica que esa preferencia no provenía de que se considerase “automáticamente” a la RPC como la mejor opción para el país. La oferta de Taiwán para mantener la adhesión de Uruguay no era suficientemente buena.<sup>71</sup> Por lo tanto, la preferencia por la China Popular no dependió *exclusivamente* de la adopción de una perspectiva a largo plazo sobre la inserción económica del país. Para algunos actores la opción por la RPC tuvo el perfil de una gestión pensada para la obtención de beneficios inmediatos que, bajo determinadas circunstancias, podría eventualmente cambiar unos pocos años después.<sup>72</sup> Esa es una diferencia entre países y políticas exteriores con proyectos estratégicos a largo plazo y otros que tienen una tendencia hacia la improvisación y la priorización de los beneficios a corto plazo.<sup>73</sup>

Los casos de países que mantenían intacto el vínculo diplomático gracias a fuertes incentivos económicos que realizaba el régimen taiwanés no eran lejanos de la realidad uruguaya. El caso más ilustrativo - debido a su cercanía - es el de Paraguay. Hasta el día de hoy ese Estado reconoce a Taiwán y no a la RPC. En la decisión del Paraguay, en relación a nuestro tema, pesan más los incentivos - económicos, comerciales, políticos - que ofrecía el gobierno taiwanés que las ventajas que se podían extraer de una hipotética relación con la RPC. Es dudoso que Paraguay esté velando por el interés nacional en la decisión de mantener el vínculo diplomático con Taiwán.<sup>74</sup> El de ese país es un modelo que, como ya fue mencionado anteriormente, se repite en América Central.

---

<sup>70</sup>- Para el ex Presidente, Julio M. Sanguinetti, “Era una suerte de relación turística más que de otro tipo”. Entrevista al Dr. Julio M. Sanguinetti. 18 de setiembre de 2006, Montevideo.

<sup>71</sup>- Así lo expresó Emb. Carlos Pérez del Castillo: “(...) si los taiwaneses hubieran sido más inteligentes en esa época, si hubieran ofrecido reestructurar la deuda externa, no sé si le habría vendido a Sanguinetti el acuerdo comercial de 80 millones.” Aún con personas conscientes de ello como el propio Pérez Del Castillo que no dudaban en apoyar la iniciativa de la RPC, era inevitable que una oferta suficientemente buena de Taiwán fuese considerada con cuidado e inclusive aceptada. Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo. 30 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>72</sup>- Como lo demostró el hecho que, en los años 1990, sobre todo en 1998, se planteó en el Parlamento –con adhesiones sorprendentemente numerosas- la propuesta del retorno a las relaciones diplomáticas con Taiwán.

<sup>73</sup>- Esta manera de encarar algunos casos de política exterior no refiere obviamente a la Cancillería. De hecho, en el caso de China -y como se documentó anteriormente- Cancillería tenía, como institución, la convicción de que se debían restablecer relaciones con la RPC aún bajo el gobierno militar. Nos referimos al hecho de que la Cancillería no tiene el control exclusivo de la política exterior, sino que actores, tanto políticos como institucionales intervienen también en la toma de decisiones en la materia -sectores políticos, empresariales, opinión pública, sectores del Parlamento, la lentitud y complejidad de los procesos diplomáticos, y todo tipo de factores- que pueden hacer primar, voluntaria o involuntariamente, lo que se llama, para abreviar, el “corto plazo”.

<sup>74</sup>- Paraguay se ha aislado como el único socio de Taiwán en América del Sur. Los regalos y subsidios que recibe de la isla son notorios, pero es cuestionable el aporte real que ésta pueda hacer a su economía. Considérese el bajo beneficio que traían a Uruguay, ya que se concentraban en persuadir a los tomadores de decisiones pero no en contribuir decisivamente al desarrollo nacional. Xu Qing, de la Embajada de China en Uruguay, explica: “Por ejemplo Paraguay sigue siendo aliado de Taiwán, todavía no estableció relaciones diplomáticas con China y China entiende su situación interna, porque Taiwán tiene muchos programas, por ejemplo el edificio de su Parlamento, sus mejores autopistas, sus mejores puentes fueron construidos por los

En el caso uruguayo, el gobierno taiwanés no fue tomado por sorpresa. No se le informó de súbito que Uruguay reconocería a la RPC ni, mucho menos, que hubiese una decisión tomada. El entonces Presidente, Julio Ma. Sanguinetti, advirtió al comienzo de su administración que esto era una posibilidad. Según el Primer Mandatario, el 1º de marzo de 1985 - día en que asumía como Presidente - le planteó lo siguiente a una delegación de altos funcionarios del gobierno Taiwanés:

*“Miren que está este tema planteado, no lo ignoren, entiendan que es así y comprendan que esto no se arregla con invitar tropes de legisladores a viajar a Taiwán. Es una cosa más seria, más importante, entiendan que todas las razones políticas están del lado del reconocimiento de China Popular y que ustedes tendrían que hacer un esfuerzo muy particular con el país para poder por lo menos postergar una decisión que desde mi punto de vista es inevitable. Asímanlo así, esto no es para mañana pero sí para pasado mañana”.*<sup>75</sup>

Esto prueba que la variable “tiempo” no fue un elemento de impedimento a la aplicación de políticas que podría haber estructurado Taiwán para mantener al gobierno uruguayo de su lado. El Presidente Sanguinetti estaba subiendo la apuesta al extenderle a la delegación taiwanesa un aviso tan severo. Como se desprende de las palabras del ex Presidente, si bien la opción de reconocer a la RPC era relativamente cercana y estaba latente, la decisión no había sido tomada aún. Siguiendo la mecánica normal de los gobiernos, Uruguay manejaba una serie de opciones. A esa altura no había ninguna que primara decisivamente sobre la otra: faltaba laudar cuál suponía mayores ventajas para los intereses nacionales. Por lo tanto, en esta etapa, todavía las iniciativas que propusiera el gobierno taiwanés podían ser desequilibrantes.

Esta situación era conocida por los actores que llevarían a cabo el proceso de negociación con RPC en los años siguientes. El embajador Carlos Pérez del Castillo - un actor fundamental en las tratativas diplomáticas aquí estudiadas- lo expresa de la siguiente manera, reforzando la visión presidencial:

*“Taiwán a mi criterio pecó de una falta de visión de largo plazo, porque si en ese momento le hubiera dicho al gobierno de Sanguinetti -y de Marchesano como ministro del Interior-: ‘les reestructuramos la deuda externa’, habría hecho un gesto simbólico importante, quién sabe si no estaríamos todavía con Taiwán (...) Si los tipos nos hubieran reestructurado la deuda a 15 años, era una deuda de mucho más de 80 millones de dólares”.*<sup>76</sup>

Taiwán no ofreció una respuesta oficial coherente a esta progresiva pérdida de un aliado. Durante la dictadura militar el gobierno de Taipei se había dedicado a establecer vínculos en el seno del gobierno uruguayo que constituían un “lobby” y una red de influencias eficiente. Su existencia la ratifican diplomáticos como Guillermo Valles, involucrados en negociaciones confidenciales con China:

*“Estaba la dificultad con Taiwán en términos de espionaje y de penetración de todo el Estado uruguayo con sus amistades, con sus gestiones, sobre todo espionaje en el sentido de saber exactamente cada paso que se daba”. Valles agrega: “...dábamos un paso y ya se sabía adónde íbamos, qué se decía, qué*

---

taiwáneses”. Entrevista al Sr. Xu Qing, Agregado de Prensa de la Embajada de la República Popular China en Uruguay, 24 de octubre de 2006, Montevideo.

<sup>75</sup>.- Entrevista al Dr. Julio M. Sanguinetti, 18 de setiembre de 2006, Montevideo.

<sup>76</sup>.- Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo, 30 de agosto de 2006, Montevideo.

*se hacía, todo (...) cada vez que uno escribía un memorandum, no se sabe por qué, pero terminaba en conocimiento de los taiwaneses”.<sup>77</sup>*

Lo cierto es que el gobierno taiwanés no llevó adelante un gran esfuerzo para conservar su vínculo con Uruguay. Tuvo oportunidades y ámbitos donde manifestar sus ofertas como la Comisión Mixta que ambos países integraban. Las tensiones salieron a flote en agosto de 1985, en oportunidad de la décima reunión anual. El gobierno uruguayo ya estaba negociando con la RPC y el representante de Taiwán lo sabía gracias a su acceso privilegiado a la información. El Emb. Pérez del Castillo presidió la reunión, en la cual la delegación taiwanesa se limitó a ofrecer “chirolas” en una “actitud arrogante y convencida de que no estaba en riesgo la relación diplomática bilateral”, según el Emb. Valles. En un momento el Emb. Pérez del Castillo llegó a comunicarle al Viceministro Taiwanés que lideraba su delegación que “...usted no se está dando cuenta del riesgo que está asumiendo”. La tensión llegaría a su punto culminante con otra cruda revelación del diplomático uruguayo: “Quiero decirle que usted no está entendiendo que usted está arriesgando las relaciones con Uruguay”.<sup>78</sup> La delegación taiwanesa no reaccionó. Así lo presenta el ex Presidente Julio Ma. Sanguinetti:

*“Creo que no entendieron el mensaje o no estaban dispuestos a hacer en Uruguay, ningún esfuerzo particular como el que han seguido haciendo en otros países que todavía reconocen a Taiwán, como Paraguay en América del Sur y algunos de América Central. No entendieron el sentido de que el único modo en que Taiwán podría haber logrado establecer alguna razón poderosa para que Uruguay no siguiera el otro camino era algún acuerdo comercial muy fuerte, muy importante, muy significativo, algo que pudiera ser tan importante como para remover las otras razones claras que había para reconocer a China Popular”.<sup>79</sup>*

Para el Emb. Valles los taiwaneses “...seguían convencidos de que pagando viajes lograban todo”.<sup>80</sup> La inacción del régimen de Formosa dejó la vía libre para que la idea del establecimiento de relaciones diplomáticas con la RPC se consolidase en sectores del gobierno, el proyecto cobró fuerza y fue estudiado con mayor detalle y profesionalismo.

## **5.- Hacia la apertura de relaciones con China.**

La manera de impulsar la gestión del establecimiento de relaciones con la RPC era establecer una relación estrecha entre este reconocimiento diplomático de la RPC y la demostración de la existencia de claros intereses nacionales en materia de comercio, de la imagen internacional del país, etc. en la medida en que, desde el punto de vista ideológico la China Popular seguía, al menos retóricamente, posicionándose en las antípodas de un discurso político como el del Uruguay. Y, recordemos, de un Uruguay en pleno proceso de “recuperación democrática”. Lo que los impulsores del reconocimiento debían conseguir, entonces, era “desactivar” la argumentación en el terreno ideológico y fundar la necesidad del establecimiento de relaciones en base a una batería de argumentos -sobre todo de carácter económico-comercial- que convenciesen a los tomadores de decisiones aun no convencidos, e incluso a algunos de los partidarios del “statu quo” en el tema, sobre las ventajas del establecimiento de la nueva relación diplomática. Al mismo tiempo, la estructuración de esos argumentos permitiría que el Presidente, que ya había enviado un mensaje mas que explícito a Taiwán, tuviese en sus manos los elementos necesarios para tomar la decisión incluso contra los partidarios de Taiwán dentro y fuera de su partido.

---

<sup>77</sup>.- Entrevista al Emb. Guillermo Valles, 24 de noviembre de 2006, Montevideo.

<sup>78</sup>.- Ibidem.

<sup>79</sup>.- Entrevista al Dr. Julio Ma. Sanguinetti, 18 de setiembre de 2006, Montevideo.

<sup>80</sup>.- Entrevista al Emb. Guillermo Valles, 24 de noviembre de 2006, Montevideo.



El inicio del proceso provino del Ministro de Relaciones Exteriores de la administración Sanguinetti, el Cr. Enrique Iglesias, reconocido economista de extracción nacionalista, con amplia experiencia en cuestiones de planificación y desarrollo, fuertemente vinculado a nivel latinoamericano en los ámbitos académicos y en los organismos multilaterales. El entonces Canciller había sido un muy joven promotor de la CIDE y Presidente del flamante Banco Central del gobierno nacionalista en Uruguay y, en Chile, había estado al frente de la CEPAL.<sup>81</sup> Su enfoque de la política exterior tenía un fuerte acento “internacionalista” y poseía una visión general de la realidad internacional que seguramente le hacía advertir los inconvenientes y hasta los riesgos de continuar en relación con Taiwán. Su perfil encajaba perfectamente con la idea de establecer relaciones con la China Popular y su *background* personal lo ubicaba necesariamente como un impulsor de una política exterior a la vez “renovada” -frente a las políticas de la dictadura-, sensata y con objetivos estratégicos claros para el país. Seguramente, para el Canciller Iglesias, los supuestos “lazos ideológicos” con Taiwán, mantenidos a través de incentivos financieros “particularistas” no eran virtudes en la política exterior del país; por el contrario, eran escollos.

La posición del entonces Canciller le otorgaba canales fluidos para llegar al Presidente de la República y su credibilidad personal era grande, más allá de sus orígenes partidarios. Esto, en algún sentido, incrementaba el poder relativo del Canciller a la hora de influir en la toma de decisiones en el terreno internacional<sup>82</sup>. A diferencia del Canciller, la posición del Presidente Sanguinetti es, como corresponde, una posición estrictamente *política*. La Presidencia de la República gestiona permanentemente equilibrios políticos lo que la posiciona de forma distinta que la de la Cancillería en la toma de decisiones. El Presidente Sanguinetti, en particular, es, por naturaleza, un político. Por tanto, su ámbito de operación es y debe ser ante todo el ámbito nacional ya que su poder se fundamenta en una votación de carácter exclusivamente nacional mas allá de que, desde su posicionamiento como Presidente de la República, también intervenga en la arena internacional. Pero la diferencia de perspectiva con Iglesias que, como ya vimos, es una figura que viene del exterior y que, como Canciller, trabaja en el ámbito internacional, es evidente.

En términos generales, entonces, necesariamente los procedimientos y estrategias políticas de un Presidente *tienen* que ser distintos de los de un Canciller del perfil de Iglesias. Y, en el caso que nos ocupa, estas diferencias no podían dejar de estar presentes. Mientras que el Canciller Iglesias operaba fundamentalmente atento a la lectura internacional de las decisiones de política exterior del país<sup>83</sup>, el Presidente Sanguinetti se

---

<sup>81</sup>.- Es de conocimiento público que el nombre de E. Iglesias para ocupar la Cancillería, le fue propuesto al Presidente Sanguinetti por Wilson Ferreira en el marco de la política de la época de proporcionar “governabilidad” al nuevo gobierno democrático. A pesar de ello, y de sus raíces nacionalistas, el Cr. Iglesias no era “un hombre del Partido Nacional”, su autonomía personal y técnica era por todos reconocida. En ese contexto es de suponer que, aun a riesgo de posponer las aspiraciones de muchos candidatos de su partido a la Cancillería, el Presidente Sanguinetti aceptó con beneplácito la propuesta de Ferreira. La trayectoria nacional e internacional de Iglesias era muy destacada y le aseguraba al nuevo gobierno una “escucha” de primer nivel, al menos en América Latina. Más tarde, bajo la Presidencia del Dr. Sanguinetti, el Cr. Enrique Iglesias, sería propuesto por el gobierno del Uruguay para reemplazar a Don Antonio Ortiz Mena en el BID y designado Presidente de dicho organismo. El ex-canciller estaba en la lista de los actores a entrevistar en el marco de nuestro trabajo pero su entrevista no pudo concretarse. Gracias a los buenos oficios del Embajador Agustín Espinosa, fue posible hacerle llegar algunas preguntas generales sobre el tema que el Cr. Iglesias respondió oportunamente.

<sup>82</sup>.- No faltan las lecturas simplistas que tienden a creer que, en el seno de un Gabinete pluripartidario, el poder relativo de los distintos Ministros está en función directa del apoyo político-partidario con el que cuentan. Este apoyo es sólo uno de los elementos que determinan su peso político: cuentan también su capacidad técnica, su experiencia profesional, su relación personal con el Presidente, etc. En el caso de Iglesias contaban todos estos elementos y, además, su capacidad para conservar cierta distancia con la política estrictamente partidaria era un elemento importante en su relacionamiento en el Gabinete y con el Presidente Sanguinetti.

<sup>83</sup>.- Véase la llamada 85 y cómo visualiza el Canciller la existencia de relaciones diplomáticas con Taiwán,

veía enfrentado a gestionar políticamente en el ámbito interno las presiones, negociaciones, ofertas, entre otras muchas variables, que la posibilidad de una nueva relación con China Popular ponían en marcha. Entre los factores que seguramente hubo de gestionar estaban las presiones del *lobby* taiwanés y, sobre todo, la influencia de Taiwán en sectores de su propio partido.<sup>84</sup>

El Canciller Iglesias estuvo secundado por el Embajador Pérez del Castillo. Éste se desempeñó como Director General para Asuntos Económicos de la Cancillería entre 1985 y 1987. Así como Iglesias, Pérez del Castillo se puede considerar un hombre que proviene del ámbito internacional. Sus preferencias en cuanto a la disyuntiva China-Taiwán concuerdan con las del Ministro. Aunque su capacidad de participar en el juego político es distinta, y sus canales de acción y su poder son menores que los del Canciller, la posición estratégica y los intereses que los mueven son similares. Independientemente de lo anterior, es importante dejar establecido que la labor del Emb. Pérez del Castillo fue, como vimos, esencial en las primeras instancias de negociación diplomática sino-uruguayas.

El Ministro Iglesias tenía una visión muy clara de la disyuntiva diplomática “China vs. Taiwán”. Las ventajas de establecer relaciones oficiales con la China Popular eran para él muy significativas y mantener la relación con la isla no solo suponía la pérdida de oportunidades económico-comerciales sino que, también, podía repercutir en la imagen internacional del país. En palabras del Emb. Pérez del Castillo:

“[en 1985 el Ministro Iglesias]: *“...me dice: ‘Tenemos una mancha negra, no tenemos relaciones con China, tenemos relaciones con Taiwán’*”.<sup>85</sup>

La búsqueda de un buen posicionamiento del país en el concierto global de las naciones - en términos de su “imagen internacional” - es una constante en la conducción de la política exterior. En los años de Guerra Fría, con un mundo bipolar claramente dividido en el “Mundo Libre” y el “Bloque Comunista”, la posición que un determinado Estado adoptara era parte esencial de su política exterior y de su papel en el mundo. Por ejemplo, la relación de una nación con las demás no era la misma si pertenecía al Pacto de Varsovia o si era parte de la OTAN o, inclusive, del bloque occidental. La pertenencia a una u otra coalición signaba pautas de comportamiento internacional así como muchas características políticas del país.<sup>86</sup>

Terminado el mundo bipolar, y en una situación más concreta como la que nos ocupa, en el fondo se trataba de que el Uruguay, se adecuase a la nueva situación del sistema internacional. La disyuntiva entre Taiwán o la China ya había sido resuelta en gran parte del escenario internacional, sobre todo entre sus actores más importantes. China había salido victoriosa al ser reconocida por la comunidad internacional en detrimento de Taiwán. Ser ajeno a esta realidad era, en más de un sentido, marginarse internacionalmente y el Uruguay se ubicaba con un grupo de países que seguían reconociendo a Taiwán lo que no era precisamente un ejemplo para el resto de los países significativos de la arena internacional. Por otra parte, en un momento en el que se estaba saliendo de una larga dictadura y se buscaba volver a aparecer como un Estado democrático las relaciones con

---

<sup>84</sup>.- Hasta aquí hemos destacado particularmente en este trabajo el activismo del bando “pro-Taiwán” pero no debe de olvidarse que simultáneamente opera una posición política “pro-China Popular” que no era desdeñable. Véase el punto: “El Debate: China o Taiwán”. La oposición más marcada a la propuesta de reconocer a China Popular provino de Raumar Jude, Senador del Partido Colorado. Incluso varios miembros del Poder Ejecutivo, integrantes del Gabinete, estaban en desacuerdo con la medida.

<sup>85</sup>.- Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo, 30 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>86</sup>.- Se puede argumentar que un determinado Estado, en el mundo de Guerra Fría, podría posicionarse en el bloque No Alineado, o del Tercer Mundo. Esto supondría también un posicionamiento global, que afectaría el cauce de las relaciones internacionales de dicho país. Esto sin entrar en la legítima discusión sobre la evidente falacia de la “neutralidad” de algunos de los países supuestamente “No Alineados”.

Taiwán no resultaban redituables en materia de imagen internacional. Como expresa el entonces Director General de Asuntos Políticos de la Cancillería, Embajador Agustín Espinosa:

*“Un país como Uruguay que había manifestado una adhesión tan fuerte al derecho internacional no podía ignorar el hecho de que China era el representante legítimo en la Organización de las Naciones Unidas desde hacía décadas...” por lo que urgía “...regularizar la situación”.*<sup>87</sup>

En 1985, a cinco años del primer contacto de China Popular con Uruguay en aras del establecimiento de relaciones diplomáticas, puede observarse un aislado pero interesante ejercicio de presión de parte de esta. Empresarios del sector lanero le expresan al gobierno uruguayo su malestar con una nueva imposición arancelaria a las lanas uruguayas.

*“La razón -según los intermediarios chinos en negocios laneros- sería la de diferenciar a los países que no tienen relaciones diplomáticas con China Popular, a través de un tratamiento arancelario menos favorable y a su vez provocar una decisión política al respecto”.*<sup>88</sup>

El nuevo gobierno del Uruguay se dirigía en aquel momento hacia el establecimiento de relaciones oficiales con China, pero dudaba. La lana era prácticamente la única herramienta de negociación que China podía utilizar, y lo hizo de forma inteligente. Nótese que quienes interpretan de esa forma la posición china son intermediarios de esa nacionalidad, que presuntamente conocían bien la forma de hacer negocios internacionales en su país. El autor del memorandum que contiene la cita opina lo mismo:

*“Tanto por vía privada como diplomática, la República Popular China plantea la necesidad de profundizar las relaciones bilaterales a través del restablecimiento de relaciones diplomáticas plenas. A su vez existen muestras de una eventual ‘presión’ comercial a fin de acelerar dicho proceso”.*<sup>89</sup>

De forma característica, cuando el Embajador de Uruguay en Argentina, Dr. Luís Barrios Tassano, le expresó su malestar al respecto al enviado chino a este país, éste, inmediatamente, descartó de plano la hipótesis de la presión.<sup>90</sup>

## **6.- El proceso de toma de decisión y sus contradicciones.**

En términos generales, es posible afirmar que la Cancillería fue el lugar de incubación del proyecto del cambio de Taiwán a la RPC. Pero, en concreto, la tarea que tenían los funcionarios de este Ministerio, entre los que estaban el Canciller Iglesias y el Emb. Pérez del Castillo, *era transformar la iniciativa de Iglesias en una orientación de política nacional.*

Pero, como es sabido, todo proceso de toma de decisiones constituye un conjunto de mecanismos que puede ser teóricamente analizado de diversas maneras. Nuestro caso

---

<sup>87</sup>- Entrevista al Emb. Agustín Espinosa, 31 de mayo de 2007, Montevideo.

<sup>88</sup>- Min. de RR.EE., “Memorandum”, septiembre de 1985, Montevideo.

<sup>89</sup>- Min. de RR.EE., “Memorandum”, septiembre de 1985, Montevideo.

<sup>90</sup> “No es así y es totalmente contrario a la política comercial de China, que se basa en un tratamiento igualitario de todos los países con los cuales tenemos relaciones comerciales”. “Nota de la Embajada del Uruguay en Argentina”, 11 de septiembre de 1985, Buenos Aires.

de estudio parece ser consistentemente interpretable mediante la concepción del llamado modelo de *“Política Gubernamental”* de Graham Allison.<sup>91</sup>

La virtud de este modelo explicativo de la toma de decisiones, frente a explicaciones más tradicionales, es que se aleja de la concepción del Estado entendido como una entidad monolítica e *indivisible*. Se evita incluso la conocida tendencia a considerar al Estado como si se tratase de un individuo, más o menos racional y dotado de *una voluntad única*. Por el contrario, una determinada toma de decisión gubernamental, como la que nos ocupa, no puede, según Allison, ser explicada como la elección racional de un estado homogéneo y antropomórfico, sino que ésta, en realidad, es el resultado de una compleja serie de *juegos de regateo político entre diversos actores intra-estatales*.

*“El modelo no considera a un actor unitario sino a varios actores como jugadores, jugadores que no sólo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tire y afloje característico de la política”*.<sup>92</sup>

Este proceso de toma de decisiones representado por *el juego* entre los actores podría dar a entender un proceso de decisión relativamente caótico u anárquico. Ello no es exactamente así porque existe una diversidad de normas que regulan dicho *juego*, la más notoria de ellas es la Constitución de la República, pero también se deben tomar en cuenta, normas legales, decretos, reglas informales, consuetudinarias, entre otras.

Un elemento clave para entender el modelo propuesto por Allison es el rol que pasa a cumplir el Presidente de la República en dicho modelo. En el enfoque *allisoniano*, el Presidente deja de ser una figura central y omnipotente en la toma de decisiones, para pasar a ser un jugador más, aunque quizás el más poderoso, en la mecánica política de la toma de decisiones gubernamentales. Este último aspecto es esencial para entender el caso de estudio de este trabajo.

En la perspectiva de Allison, los actores que participan en el juego de la toma de decisiones tienen diferentes tipos de intereses. Entre ellos se encuentra el *interés organizacional*. Éste supone que las prerrogativas de la organización a la cual el jugador representa van a influir en gran medida su posicionamiento con respecto al tema. Allison llega incluso a caracterizar esta relación entre la postura institucional del jugador y los objetivos que sigue su organización de la siguiente forma: *“El lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado”*.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup>.- La propuesta teórica de Graham Allison constituye un intento de iluminar los siempre complicados procesos de toma de decisiones en las políticas de un Estado. El texto de Allison está dividido en tres grandes partes que presentan tres modalidades de llevar a cabo una formulación teórica de los procesos de toma de decisiones en política. Los dos primeros, el “Modelo del Actor Racional” y el “Modelo de Proceso Organizacional”, son modelos tratados anteriormente por distintos autores (El Modelo del Actor Racional ha sido utilizado por renombrados académicos como: John Mearsheimer, Kenneth Waltz, Hans J. Morgenthau, Milton Friedman, entre muchos otros). Allison pretende distinguirse de esas propuestas tradicionales. El aporte genuino de Allison está en la tercer parte de su texto y es bautizado por el autor como el “Modelo de Política Gubernamental”. Ver: ALLISON, Graham, “La Esencia de la Decisión: Análisis Explicativo de la Crisis de los Misiles en Cuba”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1980, pp 213-61.

<sup>92</sup>.- ALLISON, Graham. op. cit., pp 213.

<sup>93</sup>.- ALLISON, Graham op. cit., pp 252.

En el caso de la Cancillería uruguaya ante la disyuntiva “China vs. Taiwán”, existía efectivamente un interés organizacional, que va a ser común a los jugadores provenientes de la dicha institución que participen en la toma de decisiones. Según Bizzozero el gobierno le establece a la Cancillería una serie de objetivos y prioridades que tenían como fin la reinserción internacional del país post-dictadura.<sup>94</sup> Este proceso de *normalización* de las relaciones exteriores del país era necesariamente un cambio de imagen, pero también afectaría otros ámbitos como la economía. La reanudación de relaciones bilaterales con países como Cuba y China se enmarca en esta estrategia de reanudar los lazos con la totalidad de la comunidad internacional.

Consecuentemente, ni el Canciller - considerado un *jefe*<sup>95</sup> en la institución bajo su responsabilidad - ni los funcionarios de la misma dependencia - *miembros de equipo*<sup>96</sup> -, que lo acompañan, van a ser inmunes al interés organizacional. Apoyarán el proyecto de reinserción internacional del Uruguay, *ergo* también impulsarán el reconocimiento de la República Popular China.

Dentro de este alineamiento de la Cancillería, es insoslayable el papel del Emb. Pérez del Castillo en la primera etapa del proceso. Éste entendía que el mantenimiento de la relación con Taiwán estaba alejado de la realidad y que el sentido común y el interés de Uruguay apuntaban al establecimiento de relaciones diplomáticas con la RPC. Seguía la línea de pensamiento del Canciller. En palabras del propio Embajador:

*“No podés ignorar a China. Veto en el Consejo de Seguridad, una quinta parte de la población mundial, un país que está creciendo como está creciendo (...). Hay realidades, en este momento para Uruguay lo que impera son los intereses de largo plazo, ... China Popular”.*<sup>97</sup>

Cuando el Canciller le hace saber su posición, el Emb. Pérez Del Castillo se dispone inmediatamente a implementar una solución a la preocupación del Ministro. La propuesta necesitaba de una “campaña de promoción” nacional y de una estrategia de negociación. Ante el comunicado que le hizo Iglesias, Pérez del Castillo respondió en los siguientes términos:

*“Yo me ocupo del tema, pero tratemos de buscar una forma que sea convincente para todos”.*<sup>98</sup>

Según el Emb. Pérez del Castillo, el planteo que debía realizarse para llevar adelante las negociaciones era un planteo centrado en las ventajas que ofrecían las oportunidades del comercio con la RPC.<sup>99</sup> Presentar el tema en términos comerciales era el argumento más fuerte que se podía interponer. Ello permitía, por un lado, salvar las objeciones de quienes no deseaban romper con Taiwán -como el Ministro del Interior, Dr. Antonio Marchesano y el Senador Raumar Jude- y, por el otro, proporcionar un argumento sólido a quien debía sortear los escollos políticos generados por el grupo “pro-Taiwán”: esencialmente, el Presidente Sanguinetti. Asegurar el crecimiento neto del comercio mediante el

---

<sup>94</sup>.- “...el elenco gubernamental había adelantado la intención de normalizar la situación uruguaya en todos los frentes. Así lo expresa uno de los “internacionalistas” del Partido Colorado, Eduardo Paz Aguirre, quien fuera electo como Senador, al manifestar en diciembre de 1984 que “la política de nuestro Partido es establecer relaciones con todos los países del mundo, en cuanto todos los países se avengan a respetar y cumplir el derecho internacional” BIZZOZERO, Lincoln. op. cit., p 76.

<sup>95</sup>.- Los jefes en la tipología de Allison serían el presidente y su cúpula.

<sup>96</sup>.- Los miembros de equipo serían los auxiliares inmediatos de cada jefe. Entre estos encontramos a los Emb. Carlos Pérez del Castillo, Dr. Luis Barrios Tassano, entre otros.

<sup>97</sup>.- Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo, 30 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>98</sup>.- Ibidem.

<sup>99</sup>.- Ibidem.



establecimiento de relaciones diplomáticas con RPC era un objetivo coherente y conveniente para el gobierno uruguayo; sobre todo ante la negativa de Taiwán de ofrecer mejores ofertas. Por ende, si se quería conseguir una decisión gubernamental para establecer relaciones con China Popular, había que conseguir un buen paquete de incentivos económico-comerciales y presentarlos posteriormente al Presidente, al gobierno en su conjunto, al sistema político y a la opinión pública.

En la reducida bibliografía existente y en las diferentes opiniones de los actores que participaron del proceso, coexisten dos grandes visiones sobre los principales argumentos e incentivos que desempeñaron un rol sustantivo en la toma de decisión del Estado uruguayo.<sup>100</sup>

Una primera línea de pensamiento propone la preeminencia del factor político-diplomático como argumento para el reconocimiento de la RPC. Si bien no se desestima la variable económica como un complemento necesario para efectivizar la decisión, las razones políticas se entienden como el disparador, la herramienta durante el proceso y el fin último del mismo. Dentro de este grupo encontramos académicos como Lincoln Bizzozero y figuras que participaron activamente del proceso, como el Emb. Agustín Espinosa. Según el Emb. Espinosa:

*“La gran preocupación del Presidente Sanguinetti y del Canciller Iglesias era que Uruguay no quedara marginado del Derecho Internacional”. A su vez, éste entiende que hay quienes piensan que “...el interés de Uruguay era exclusivamente en la parte del comercio, y esto no es así, nosotros desde la perspectiva de política exterior, y que es la que compartía el Presidente Sanguinetti y el Canciller Iglesias, es que Uruguay no podía ignorar a un actor tan importante de la comunidad internacional como lo era China. Más allá de que comprara o no comprara. Porque no se tienen relaciones diplomáticas solamente por el hecho de que haya buen comercio”.<sup>101</sup>*

El Emb. Espinosa, quizá debido a su condición de Director de Política de la Cancillería en ese momento, asume que la decisión de reconocer a la RPC estuvo guiada por una voluntad estrictamente político-diplomática incluyendo el caso chino dentro del proyecto de restauración y de “desideologización” de las relaciones internacionales del Uruguay mucho más amplio que siguió la Cancillería en ese momento. En palabras del mismo Emb. Espinosa:

*“China entró en ese paquete. En el paquete de la rehabilitación del Uruguay en el escenario internacional, volver a ubicar al país como un referente en el Derecho Internacional, respetuoso de la importancia del Derecho Internacional”.<sup>102</sup>*

Por otra parte, en una segunda línea de pensamiento, otra serie de actores involucrados con el proceso opinan que fue el factor económico-comercial el que tuvo más peso. En realidad resulta difícil discernir si, quienes argumentaban sobre las ventajas “comerciales” de la relación con la RPC, lo hacían ateniéndose estrictamente a esa convicción o usaban el argumento de las ventajas comerciales a los efectos de no “abrir” una discusión ideológica en torno al tema. Esta segunda línea sostiene que la relación comercial y financiera con

---

<sup>100</sup>. - Es pertinente aclarar que ninguna de estas será excluyente, sino que cada una se inclina a la primacía de ciertos incentivos que explican mejor la toma de decisiones que otros.

<sup>101</sup>. - Entrevista al Emb. Agustín Espinosa, 31 de mayo de 2007, Montevideo.

<sup>102</sup>. - Ibidem.

Taiwán se había agotado<sup>103</sup>, mientras que, a su vez, la que Uruguay mantenía con la RPC había crecido en los últimos años de la dictadura. Por aquel entonces, además, ya se veía claramente que el crecimiento económico de China Popular era firme y se proyectaba hacia el futuro como una de las principales economías del mundo. Así lo ve el Canciller de aquel entonces, el Canciller Enrique Iglesias:

*“El principal incentivo en la administración Sanguinetti fue económico, no político. (...) Solo cuando pudimos demostrar la importancia de China como importador de nuestras lanas, carnes, pescados, soja, etc. pudimos persuadirlo de dar el paso hacia las relaciones plenas con China (...) El Presidente estuvo siempre abierto al diálogo y dispuesto a convencerse pero a condición de demostrarle las claras ventajas económicas. Cuando ellas se dieron, aceptó tomar la decisión.”<sup>104</sup>*

Naturalmente, el Canciller Iglesias, que de acuerdo a lo declarado por el Emb. Pérez del Castillo, consideraba las relaciones con Taiwán como *“una mancha”*, acota que un factor no excluye al otro: *“...el objetivo político de tener relaciones con una quinta parte de la población del planeta era algo a tener en cuenta.”<sup>105</sup>* Asimismo, el propio Presidente Sanguinetti expresó directamente que: *“Fueron las dos cosas”<sup>106</sup>*.

La versión del Emb. Pérez del Castillo es que ante las discusiones con el Canciller Iglesias, respecto a qué hacer respecto al problema China-Taiwán, *“A mí se me ocurrió lo del comercio”<sup>107</sup>*. Es decir, éste sería un rumbo táctico de acción a partir del cual comenzaría a trabajar la administración en 1985, sin perjuicio de que la Cancillería era perfectamente consciente de la importancia de la negociación política del restablecimiento de relaciones con la RPC.

Se encontraba en funcionamiento en ese momento un grupo de estudio en la Cancillería dirigido por el Emb. Pérez del Castillo, llamado *“Grupo Perfiles”<sup>108</sup>*. Estaba compuesto por una serie de economistas que colaboraban con el Embajador en diferentes temas. El grupo participó activamente en la elaboración del boceto de acuerdo comercial que se presentaría en China, que se convertiría en el núcleo de las negociaciones con Beijing. La magnitud económica de la propuesta uruguaya había sido establecida en un mínimo de US\$ 80.000.000 y, de ahí hacia arriba, cualquier cifra era ideal.<sup>109</sup>

Es interesante recalcar que en esta etapa los avances y las iniciativas que se sucedían estaban impregnados por un fuerte hermetismo. Según declara el Emb. Pérez del Castillo:

*[Con la ayuda del “Grupo Perfiles”] “...nos pusimos a trabajar en un acuerdo comercial, todo secreto”<sup>110</sup>*.

En el lapso de seis meses se termina el proyecto de acuerdo comercial, y es en ese momento, octubre de 1985, que se produce el primer viaje a la RPC. Uno de los integrantes de la delegación utilizó la expresión de que esa fue *“una misión semi-oficial”<sup>111</sup>*.

---

<sup>103</sup>.- Enrique Iglesias se refiere a ella como “la raquítica relación comercial con Taiwán”. Entrevista vía e-mail al Cr. Enrique Iglesias, 13 de junio de 2007.

<sup>104</sup>.- Ibidem.

<sup>105</sup>.- Ibidem.

<sup>106</sup>.- Entrevista al Dr. Julio M. Sanguinetti, 18 de setiembre de 2006, Montevideo.

<sup>107</sup>.- Entrevista al Emb. Carlos Pérez Del Castillo, 30 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>108</sup>.- Más específicamente, “Perfiles de Exportación para Uruguay”.

<sup>109</sup>.- Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo, 30 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>110</sup>.- Ibidem.

<sup>111</sup>.- Según el Emb. Valles, la misión “semioficial” era tal porque “no se sabía hasta dónde se podía avanzar, hasta dónde se podía llegar”. Entrevista al Emb. Guillermo Valles, 24 de noviembre de 2006, Montevideo.

Quizás lo que pretende expresar el Emb. Valles es que, oficialmente, el Presidente de la República y el Canciller designaban a la misión como de carácter comercial. La misión conjunta de la Cancillería y el Ministerio de Economía y Finanzas era presidida por el Ing. Roberto Vázquez, entonces Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Uno de los presidentes alternos era el Emb. Carlos Pérez del Castillo.

Éste tuvo como acompañante en China al entonces Consejero, Guillermo Valles. Según él, el objetivo del viaje era *“básicamente dar una señal positiva desde el punto de vista político y en lo económico, en lo comercial concretamente, sostener nuestras exportaciones de lana, cuero, pescado y sondear cítricos también”*.<sup>112</sup> La negociación con los representantes de los Ministerios de Comercio Exterior y Agricultura fue bastante peculiar. Lo inusual fue la facilidad con la que se llegó a un acuerdo, en el cual la propuesta que había preparado el *Grupo Perfiles* fue aceptada en su totalidad. Según el Emb. Pérez del Castillo:

*“Fue la negociación más corta que tuve en mi vida, duró un segundo y medio, si hubiéramos venido con 400 millones de dólares nos habrían dicho que sí igual”*<sup>113</sup>

Uruguay logró la firma de un acuerdo comercial que rondaba los U\$S 100.000.000. En la negociación ocurrió algo inesperado. Los funcionarios chinos le propusieron a la misión uruguaya el establecimiento de relaciones diplomáticas. El Emb. Pérez del Castillo señala:

*“Después empezamos a hablar con los chinos, empezamos a subir de nivel y en un momento se nos planteó el tema, ‘...lo que ustedes nos están planteando son relaciones diplomáticas....’, y.... dijimos que sí.”*<sup>114</sup>

Este proceso constituye un buen ejemplo del funcionamiento del modelo de Allison. Generalmente, la visión tradicional del funcionamiento de una Cancillería entiende que, en lo que concierne a asuntos relevantes -como el establecimiento o interrupción de relaciones con otro país-, las tratativas conllevan el consentimiento explícito e inclusive la participación directa de Presidentes y Cancilleres. En realidad no siempre es así. Hasta por razones de prudencia política y de “protección” de la imagen Presidencial, cuando el Jefe del Ejecutivo interviene directamente, es porque el fondo de la cuestión ya está prácticamente acordado entre los funcionarios de nivel intermedio superior. Asimismo, lo “normal” no es que decisiones de esta envergadura política sean tomadas en un diálogo aparentemente subsidiario de una negociación comercial, sino que, por lo general, se trata de una negociación iniciada específicamente para ese fin. Por lo tanto, el proceso de la aproximación política entre Uruguay y China resulta un caso interesante y peculiar de ejecución de las decisiones de política exterior.

Comenzaba, entonces, el proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas a partir de un acuerdo comercial basado en una “luz verde” de carácter político para el restablecimiento de relaciones, emitida por funcionarios, convencidos de la corrección de la medida, pero que no estaban formalmente mandatados para aprobar dicho tema. Seguramente la rapidez con que se llegó al entendimiento en el área comercial fuese una consecuencia de esa *posibilidad*<sup>115</sup> del sí uruguayo al reconocimiento de la RPC. El

---

<sup>112</sup>- Entrevista al Emb. Guillermo Valles, 24 de noviembre de 2006, Montevideo.

<sup>113</sup>- Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo. 30 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>114</sup>- Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo. 30 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>115</sup>- Evidentemente, el “sí” emitido por la delegación comercial uruguaya no comprometía definitivamente ni la opinión del Canciller ni la del Presidente de la República, pero seguramente sirvió como señal para que los interlocutores de la RPC advirtiesen que el Uruguay estaba dispuesto a avanzar en el camino del establecimiento de relaciones diplomáticas.

acuerdo se estructuró a través del incremento de una serie de productos de exportación.<sup>116</sup> Los productos seleccionados incluían los productos que tradicionalmente se le vendían a China Popular -lana y cueros- pero también otros que ayudaban a reactivar la economía y diversificar las exportaciones. Según el Emb. Pérez del Castillo:

*“En el 85 en Uruguay había una capacidad ociosa muy grande, entonces, aparte de los tradicionales que les vendíamos, lana y cueros, metimos aceite, mantas, botas militares, una serie de productos”.*<sup>117</sup>

En efecto, el convenio lo expresa de esta manera: *“Considerando la voluntad (...) de Uruguay de diversificar sus exportaciones, (...) China dará creciente prioridad a la importación de productos no tradicionales uruguayos (...). A este fin se entienden productos no tradicionales todo menos tops de lana y cueros curtidos; como por ejemplo cereales y granos, pescado congelado, (...), calamares, cítricos, productos lácteos, madera, (...) manufacturas y mantas de lana y de cuero (...).”*<sup>118</sup>

Adicionalmente, el Gobierno de China cumplió con su promesa de compensar las pérdidas resultantes de la interrupción de relaciones con Taiwán:

*“(...) China toma nota de los programas de cultivo de soja que se están llevando a cabo en (...) Uruguay y hará esfuerzos para comprar al precio aceptable para ambas partes (...) cantidades anuales de soja en grano.”*<sup>119</sup>

## 6.- La Implementación del Acuerdo

En esta fase se presenta otra de las características peculiares del proceso de negociación con la RPC. Los términos del acuerdo comercial ya estaban negociados y aceptados, sin embargo, faltaba la aprobación oficial de parte del Canciller Iglesias y del Presidente Sanguinetti de lo discutido en el área política en materia de restablecimiento de relaciones diplomáticas. Aunque ambos, como vimos, ya se habían pronunciado a favor de la necesidad establecer relaciones con la RPC, teóricamente, las dos instancias decisivas, Canciller y Presidente, no estaban en conocimiento de que las conversaciones avanzarían con la rapidez que lo hicieron en Beijing.

Esto suponía que, dada la fuerte apuesta adelantada por los diplomáticos chinos y la luz verde emitida por sus pares uruguayos, las tratativas se dieron en un orden lógico y cronológico peculiar: en el marco de una negociación comercial, se avanza fuertemente porque se adelanta en una negociación política de trascendencia. Y esta negociación que avanzaba hacia el establecimiento de relaciones con la RPC debía resolverse rápidamente en el ámbito nacional, para luego pasar, efectivamente, a las negociaciones diplomáticas formales.

El modelo de Allison permite explicar esta *aparente falta de congruencia* en el proceso de toma de decisiones y la nueva situación creada ya que, en el ámbito político nacional, el

---

<sup>116</sup>.- “El Gobierno de la República Popular China expresa formalmente su decisión de tomar todas las medidas necesarias para estimular a sus corporaciones estatales de comercio exterior (...) para que importen productos originarios (...) de la República Oriental del Uruguay en forma creciente”. “China Popular - Uruguay: Convenio Comercial”, 3 de febrero de 1988, New York.

<sup>117</sup>.- Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo. 30 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>118</sup>.- “China Popular - Uruguay: Convenio Comercial”, 3 de febrero de 1988, New York.

<sup>119</sup>.- “China Popular - Uruguay: Convenio Comercial”, 3 de febrero de 1988, New York.

gobierno no se había aun pronunciado formalmente por el establecimiento de relaciones con la RPC.

En realidad, como dijimos, *la falta de congruencia* es solo *aparente* y únicamente habrá de sorprender a quienes siguen aferrados a la teoría ingenua de que la toma de decisiones relativas a las políticas estatales es un proceso esencialmente lineal, vertical y que se desarrolla en una única dirección. En realidad, en nuestro caso, tanto el Canciller como el Presidente ya se habían pronunciado explícita, *pero genéricamente*, en el sentido de establecer las relaciones con la RPC. En términos de Allison, el máximo Jerarca, el Presidente, es *el jugador más poderoso* en el juego de la toma de decisiones y, por lo tanto, intenta encauzar el juego para que el resultado sea coherente con sus convicciones e intereses. Ello no significa que, necesariamente, *el jugador más poderoso*, tenga que ser el que muestre inicialmente su juego. Precisamente porque es el Presidente, es el que se reserva el derecho de “cerrar” o “no cerrar” el juego, aun a costa de descalificar, si así lo entiende necesario, a aquellos jugadores que arriesgaron la apuesta antes que él. Eso es, estrictamente, el poder *decisivo* en la toma de decisiones que corresponde al Presidente de la República: intervenir en el juego cuando, como y donde le sea más favorable de acuerdo a sus convicciones y a las apuestas de los demás jugadores.

En el caso de las negociaciones sino-uruguayas un grupo de funcionarios gubernamentales da cabida a la oferta china en el marco de una negociación comercial sin el consentimiento *expreso* del Presidente en el tema “establecimiento de relaciones diplomáticas”. Pero dichos funcionarios conocen perfectamente las opiniones del Canciller y del Presidente en la materia. Esta versión de los hechos coincide con una de las tres posibles descripciones que hace Neustadt sobre el accionar presidencial. Según éste: “...*hay oportunidades en las que el presidente aparece como el blanco de las tácticas desplegadas por un grupo burocrático*”.<sup>120</sup> Como se verá, el proceso de reconocimiento de China continental por el Uruguay se asemeja bastante a dicha situación.

Una vez concluida la negociación “*simple*” -en palabras del Emb. Pérez Del Castillo- los diplomáticos regresan de China. A su arribo le presentan al Canciller Iglesias el boceto que habían acordado con su contraparte china. Este era un paso fundamental, no sólo porque se había obtenido -con inesperada facilidad- el consentimiento de la otra parte, sino también porque se contaba con una herramienta invaluable para inclinar la balanza a favor de la RPC: el acuerdo comercial.

El *quid* de la cuestión era obtener la aprobación explícita del Presidente, tanto en lo diplomático como en el área comercial. Sin esa aprobación, el establecimiento de relaciones con la RPC estaba destinado a complicarse. Públicamente, el país esperaba que la misión obtuviese un acuerdo comercial, pero el avance que se había realizado hacia el establecimiento de relaciones diplomáticas era un tema mayor que repercutía en terrenos políticos bastante más complejos.

El Presidente, así como el Canciller, ya habían manifestado hacía tiempo su intención de establecer relaciones diplomáticas con China en algún momento. Habían aprobado el viaje inicial del Emb. Carlos Pérez del Castillo y del Min. Con. Guillermo Valles, pero como se mencionó anteriormente: “...*lo que no se sabía era hasta dónde se podía avanzar, hasta dónde se podía llegar, era semioficial*.”<sup>121</sup>

Para muchos actores que vivieron aquel momento preciso, nunca quedó del todo claro cuál era la postura del Presidente en el momento de enviar la misión a Beijing. ¿Estaba

---

<sup>120</sup>.- NEUSTADT, Richard, “Presidential Power”, in ALLISON, Graham, op. cit., pp. 232, New York, 1960.

<sup>121</sup>.- Entrevista al Emb. Guillermo Valles. 24 de noviembre de 2006, Montevideo.



decidido realmente a establecer a cualquier precio relaciones diplomáticas con la China Popular o estaba enviando esa misión para evaluar tanto las reacciones políticas internas como el verdadero compromiso de la RPC para transformarse en un *partenaire* dispuesto a neutralizar los costos que para el Uruguay significaría la ruptura con Taiwán? Muy probablemente el Presidente, y particularmente el Canciller, estaban advirtiéndole que, desde Beijing, comenzaban a llegar algunas señales de impaciencia

Al respecto resulta decisivo un documento de la Embajada de Uruguay en Argentina que narra una reunión entre el Embajador de China en aquel país y nuestro Embajador, Barrios Tassano. En medio de una discusión sobre el establecimiento de relaciones políticas entre ambos países el Embajador chino dice que a su gobierno “...le resultaba esencial tener demostraciones de nuestra sinceridad de propósitos dando algún paso concreto, para evitar que se pudiera pensar que estamos en el doble juego de usar a Taiwán como palanca con China Popular, y viceversa, consiguiendo así mayores ventajas de ambos”.<sup>122</sup> Si ésta era la idea de algún sector de la administración Sanguinetti, el gobierno de Beijing era plenamente consciente de ello ya desde 1985 por lo que el envío de la misión adquiría una importancia fundamental.

Dados los resultados de la misión, se hizo necesario pasar a una nueva etapa de la estrategia. Para ello, entra en juego otra pieza fundamental en el proceso de reconocimiento de la RPC, el Emb. Barrios Tassano. Su importancia en esta etapa proviene de dos elementos fundamentales. El primero es que era una persona muy cercana y estimada por el Presidente, lo cual lo transformaba en un factor de posible influencia en las decisiones presidenciales. Segundo, el Emb. Barrios Tassano ocupaba el puesto de Embajador en Argentina, el país más cercano que contaba con una Embajada de la RPC.

Por lo tanto, el nuestro representante en Argentina se convirtió en el operador fundamental de las instancias subsiguientes del proceso de establecimiento de relaciones con RPC. Informado Barrios Tassano de los resultados de la misión y de todo lo concerniente a la relación que se había establecido entre el acuerdo comercial y el proyecto de reconocimiento de la RPC, se manifiesta claramente a favor de dicha iniciativa y acepta tomar el control de las negociaciones diplomáticas con los representantes chinos.

La tarea suponía una doble responsabilidad. Una de ellas fue continuar el proceso de negociación con los representantes chinos, para lo cual contó con el apoyo de, entre otros, el futuro Presidente Jorge Batlle.<sup>123</sup> La otra -y quizá la más importante- fue la de acordar con el Presidente Sanguinetti las medidas políticas internas para convencer definitivamente a los sectores políticos claves del Partido y del país de las ventajas de llevar adelante el establecimiento de las relaciones oficiales con la RPC. Según Guillermo Valles, que estuvo en Buenos Aires, “Barrios Tassano expresa más la visión política”. El carácter decisivo de su papel fue “Total, fundamental y absoluto”.<sup>124</sup>

Las negociaciones directas con los representantes chinos se llevaron a cabo mayoritariamente a través de las embajadas en Argentina de ambos países. Por

---

<sup>122</sup>.- Embajada del Uruguay en Argentina, “Nota Confidencial”, 11 de septiembre de 1985, Buenos Aires.

<sup>123</sup>.- “Uruguay hizo lo que debía hacer con China, se instaló en un proceso que comenzó con aquella gestión que en nombre del gobierno de Uruguay hicimos el embajador Barrios Tassano y quien habla ante las autoridades diplomáticas chinas”. Entrevista al Dr. Jorge Batlle, 23 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>124</sup>.- Entrevista al Emb. Guillermo Valles, 24 de noviembre de 2006, Montevideo.

intermedio de estas se concretaron algunas modificaciones al primer proyecto del Emb. Pérez del Castillo.<sup>125</sup>

La otra gran labor llevada a cabo por el Emb. Barrios Tassano fue la de concertar con el Presidente los pasos políticos necesarios a llevar adelante internamente. Su condición de “amigo”<sup>126</sup> cercano de Sanguinetti fue un aspecto crucial. Según el Emb. Pérez del Castillo:

*“Para ganar en la interna se necesitó alguien que estuviera muy cerca y tuviera mucha influencia en Sanguinetti. Y fue Barrios Tassano, que era íntimo amigo de él y después fue Canciller cuando Iglesias se fue al BID”.*<sup>127</sup>

La aparición del Emb. Barrios Tassano en la toma de decisiones se debe a su doble capacidad de poder *dialogar con la RPC*, por un lado, y la de estar en condiciones de *cooperar directamente* con el Presidente. Ésta doble capacidad proviene tanto de su posición de Embajador en Buenos Aires, como de su carácter de *amigo personal* del Presidente Sanguinetti. Así el Emb. Barrios Tassano se transformó en el gran protagonista de la etapa final del proceso de reconocimiento. Su gestión fue exitosa y logró llevar las negociaciones hasta su destino final, el reconocimiento diplomático de la RPC.

En la exposición de los hechos realizada por Sanguinetti, el proceso de negociación *comienza* en Argentina con Barrios Tassano. Su versión personal del proceso *omite* el papel de la misión comercial. Incluso *no realiza mención alguna* a ese viaje a China, anunciado, público y obviamente autorizado por el Canciller, sino es que por el Poder Ejecutivo, durante el cual se concretó el acuerdo comercial que acompañaría las negociaciones diplomáticas y que fue mantenido casi sin modificaciones hasta su aprobación en 1988. Según el ex - Presidente:

*“Las negociaciones se hicieron en Buenos Aires a través de la Embajada china allí, quien las condujo fue Luís Barrios Tassano (...). Esto es igual, fue así, yo llegué con esa idea, la hablé con mi Canciller, que era Enrique Iglesias y que estaba de acuerdo, y nos pusimos a operar lentamente en esa dirección siempre con la idea de que la decisión de pronto podía ser postergada si Taiwán obligaba a hacer un planteo extraordinario. [...] Eso quedó así (...). La decisión ya la teníamos, la charlamos con Iglesias y la operó toda Luís Barrios, ésa es la realidad, de punta a punta quien ejecutó todo fue Luís Barrios”.*<sup>128</sup>

El análisis de esta omisión resulta, evidentemente, una tarea difícil. Si bien es cierto que la parte sustantiva de la formalización del futuro relacionamiento con la RPC se llevó a cabo en Buenos Aires –por lo que es factible imaginar que el Presidente Sanguinetti recuerde fundamentalmente esta segunda parte del proceso– no es menos cierto que resulta simultáneamente inverosímil que el Presidente y el Canciller *ignorasen* la misión que se llevó a cabo en Beijing. La indemostrable pero plausible hipótesis que puede adelantarse es que el Presidente, oportunamente advertido por el Emb. Barrios Tassano -recuérdese la Nota Confidencial enviada por éste en septiembre de 1985<sup>129</sup>- desde Buenos Aires de la fuerte demanda china de “...algún paso concreto...” por parte de Uruguay, solicitó extraoficialmente a su Canciller el envío de la misión a Beijing, con perfil comercial, pero con el suficiente grado de indefinición en cuanto a sus objetivos como

---

<sup>125</sup>.- “Barrios Tassano, como había embajada de China Popular en Argentina, siguió negociando con el embajador, hizo algunas modificaciones, puso algo de soja que yo no tenía en mi proyecto inicial”. Entrevista al Emb. Carlos Pérez del Castillo, 30 de agosto de 2006, Montevideo.

<sup>126</sup>.- Ibidem.

<sup>127</sup>.- Ibidem.

<sup>128</sup>.- Entrevista al Dr. Julio M. Sanguinetti, 18 de setiembre de 2006, Montevideo.

<sup>129</sup>.- Ver nota al pie Nº 122.

para que la negociación con Beijing fuese una negociación “abierta”. Por esa vía, el jugador mas importante del *juego allisoniano*, se reservaba la posición de “observador”, evaluaba hasta donde era capaz de avanzar Beijing, sin comprometer la situación política interna ante un *lobby* taiwanés todavía activo. Del resultado de la misión a Beijing, probablemente el Presidente sacaría las conclusiones pertinentes. De ser éstas positivas y quedar expedita la vía del establecimiento de relaciones, los costos políticos internos e internacionales valdrían la pena ser pagados; de ser compleja o de resultado incierto la operación, seguramente el Presidente y Canciller hubiesen seguido esperando. Como, efectivamente, el resultado de la misión “*semi-oficial*”, según el término empleado por el Emb. Valles, fue positivo, la intervención “oficial” para el Presidente Sanguinetti comienza recién cuando su hombre de mayor confianza, el Emb. Luís Barrios Tassano, comienza a trabajar desde Buenos Aires en lo que, en realidad, es *la segunda fase* del proceso.

La continuidad entre ambas etapas es evidente y la asegura el Emb Guillermo Valles, entonces Director de Asuntos de Europa Oriental, que fue expresamente asignado a la Embajada en Buenos Aires para asistir en el proceso de negociación. Lo que se hizo en aquel entonces fue trabajar sobre el memorandum de entendimiento en materia comercial logrado en Beijing y, en particular, en base a los distintos acuerdos que Uruguay estaba firmando con las nacientes democracias de Europa Oriental. “*Concretamente un acuerdo con Bulgaria fue el que sirvió como base (...) para el modelo que utilizamos con China*”.

Para fines de 1987, precisamente entre octubre y diciembre, según el Emb. Valles, el proceso estaba completo. Estaban completos todos los memorandums de entendimiento, la autorización de la Presidencia estaba definida y sólo faltaba firmar y formalizar lo negociado.

El paquete de acuerdos tenía como eje un memorandum de entendimiento en el cual se cimentaban las relaciones diplomáticas. La lista completa de acuerdos comprendía:

- El Convenio Comercial previamente citado.
- El Comunicado Conjunto sobre el establecimiento de Relaciones Diplomáticas.
- El Convenio de Colaboración en el campo de la Cultura y la Educación.
- Un Convenio de Cooperación Económica y Técnica.

El memorandum de entendimiento comercial era el más importante de todos. Aunque “*no eran obligaciones de compra, eran sólo compromisos de buena voluntad para tratar de acercarse a determinados volúmenes*”, según Hugo Cayrús.<sup>130</sup> “*Eran cifras que eran aspiraciones de Uruguay y China iba a hacer los máximos esfuerzos*”.<sup>131</sup> Uruguay venía comerciando con China desde hacía más de cinco años, y los principales sectores eran el de la lana, la pesca<sup>132</sup> y los cueros. El de la soja, que se había visto dañado por la desaparición del subsidio taiwanés, obtuvo también una pequeña cuota, negociada por Carlos Pérez del Castillo y Guillermo Valles unos años antes en Beijing y luego ampliada por Barrios Tassano.

En el Convenio Comercial, China se compromete a comprar un monto anual de productos uruguayos de U\$S 150.000.000, comenzando por U\$S 80.000.000 el primer año a partir

---

<sup>130</sup>.- Primer Secretario de la Embajada en China desde 1990 hasta 1995.

<sup>131</sup>.- Entrevista al Sr. Hugo Cayrús, 24 de noviembre de 2006, Montevideo.

<sup>132</sup>.- El empresario del sector, Francisco Pick, explica de forma reducida la forma en que se inició ese flujo: “Uruguay en la pesca fue bastante pionero, cuando le vendíamos pescado a China en Europa casi nadie le vendía, Uruguay increíblemente fue bastante pionero en eso. Después, con la apertura entraron todos los europeos, hoy no existe empresa en el mundo que no se fije en China para venderle pescado, entonces hay una oferta mucho mayor”. Entrevista al Sr. Francisco Pick, 1º de diciembre de 2006, Montevideo.

del establecimiento de las relaciones diplomáticas.<sup>133</sup> En efecto, China cumplió con lo acordado y aumentó sus compras. Sin embargo, la capacidad exportadora nacional se mostró errática e impredecible. En 1985, la suma total exportada tenía un valor de cerca de U\$S 42.000.000. El año siguiente muestra un enorme aumento: la cifra ronda los U\$S 60.000.000. Sin embargo, un año más tarde se revirtió el crecimiento y se vuelve al nivel de 1985: U\$S 44.000.000.<sup>134</sup> Uruguay demoraría varios años en alcanzar los U\$S 80.000.000 que el Estado chino le garantizaba que le compraría –y, de hecho, recién en 2006 llegaría a los U\$S 150.000.000 que componían el cupo anual convenido en 1985.

El 3 de febrero de 1988 comienzan las relaciones oficiales entre Uruguay y China. El procedimiento formal consistió en que Uruguay tomase nota de la proclama de la República Popular de su soberanía sobre China. Taiwán reacciona rompiendo relaciones con Uruguay. El último intercambio con la isla fue una carta del Canciller Iglesias “*acusando recibo y lamentando*”<sup>135</sup> lo ocurrido.

## 7.- Conclusiones:

A lo largo de nuestro trabajo creemos que se han mostrado las principales características del proceso político de reconocimiento de la República Popular de China por parte del Uruguay. Se trató del resultado de un largo proceso de trabajo diplomático y político –en el que también intervinieron algunos empresarios- que llevó más de dos años, sin tomar en consideración los primeros pasos realizados antes de 1985.

Como era de esperarse, el proceso de toma de decisiones en torno a este punto clave de definición de nuestra política exterior, fue una trama compleja, diversa, y muchas veces contradictoria, como suele ser siempre el caso en el funcionamiento de instituciones altamente complejas enfrentadas a la generación de decisiones de importancia<sup>136</sup>. Un grupo de tomadores de decisiones, esencialmente vinculado a la Cancillería, se ocupó de hilar una estrategia que le permitiese al Presidente de la República sortear los obstáculos políticos que constituía la fuerte influencia de Taiwán –esencialmente consolidada durante el régimen de facto y que pretendía continuarse luego de restaurada la democracia- en algunos aspectos económicos y en su capacidad de “*lobbying*” en el seno de la clase política nacional, concretando así la decisión de establecer relaciones diplomáticas con la China Popular.

Visto en perspectiva, el caso estudiado puede ser considerado un caso exitoso de manejo de una negociación diplomática de alta significación para la política exterior del país. No es posible concluir el estudio de este caso sin dejar de señalar que, a pesar de la voluntad política puesta en juego y de la capacidad de instrumentarla de manera relativamente coherente entre 1985 y 1988, en la década siguiente el Uruguay no supo aprovechar todas las posibilidades del éxito diplomático logrado. Aunque se lograron nuevos acuerdos comerciales y el vínculo político llegó a adquirir una excelente calidad, las limitaciones de la oferta comercial internacional del país, la falta de dinamismo de las empresas uruguayas hicieron que durante los años 90, e incluso más tarde, el país se limitase a exportar los mismos productos tradicionales en el comercio con China: lana, cueros y pesca. Recién en los últimos años las exportaciones uruguayas parecen estar tomando cierto dinamismo. Del lado chino, en cambio, la respuesta fue mucho más dinámica: en la estela del “boom”

---

<sup>133</sup>.- Min. de RR.EE., “Memorando”, 12 de agosto de 1988, Montevideo.

<sup>134</sup>.- Ibidem.

<sup>135</sup>.- Entrevista a Hugo Cayrús, 24 de noviembre de 2006, Montevideo.

<sup>136</sup>.- El modelo planteado por Allison desmitifica la aparente simplicidad en la toma de decisiones en asuntos de política exterior, derribando certeramente la idea del Estado como un Actor Racional. La Política Gubernamental (Modelo III) como marco de análisis –con la inclusión de las variables de los actores, intereses y el rol del Presidente- han resultado un punto de partida esclarecedor para realizar este estudio.



exportador de este país hacia el mundo, las importaciones del Uruguay desde la RPC crecieron fuertemente.

### **Bibliografía:**

- ALLISON, Graham:** *“La Esencia de la Decisión: Análisis Explicativo de la Crisis de los Misiles en Cuba”*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1980.
- BARNETT, Thomas:** *“The Pentagon’s New Map”*. Putnam. New York. 2004.
- BIZZOZERO, Lincoln:** *“Toma de decisiones en política exterior uruguaya. El caso de las dos Chinas”*. Cuadernos de CLAEH. Enero 1989, Montevideo.
- DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert:** *“Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales”*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1993.
- “EL OBSERVADOR”:** *“Chávez viaja a China para firmar acuerdos energéticos”*. Montevideo. 20 de agosto de 2006.
- EMBAJADA DE TAIWÁN en Uruguay:** *“Nota”*. Montevideo. Enero de 1983.
- ENTREVISTA al Dr. Jorge Batlle.** Montevideo. 23 de agosto de 2006.
- ENTREVISTA al Dr. Julio M. Sanguinetti.** Montevideo. 18 de setiembre de 2006.
- ENTREVISTA via e-mail al Cr. Enrique Iglesias,** Montevideo-Madrid, 13 de junio de 2007.
- ENTREVISTA al Sr. Xu Qing, Agregado de Prensa de la Embajada de la República Popular de China en Uruguay.** Montevideo. 24 de octubre de 2006.
- ENTREVISTA al Sr. Emb. Guillermo Valles.** Montevideo. 24 de noviembre de 2006.
- ENTREVISTA al Sr. Embajador Carlos Pérez Del Castillo.** Montevideo. 30 de agosto de 2006.
- ENTREVISTA al Emb. Agustín Espinosa,** Montevideo, 31 de mayo de 2007.
- HALLETT CARR, Edward:** *“The Twenty Years Crisis, 1919-1939”*. Perennial. New York. 2001.
- JUDE, Raumar:** *“Transcripción de Sesión del Senado”*. Montevideo. 9 de diciembre de 1987.
- HALLETT CARR, Edward:** *“The Twenty Years’ Crisis, 1919-1939”*. New York: Perennial, 2001.
- KISSINGER, Henry:** *“Diplomacy”*. Simon & Schuster. New York. 1994.
- LEWIS GADDIS, John.** *“The Cold War: A New History”*. Penguin Books. New York. 2005.
- LUJÁN, Carlos.** *“Cambio de Régimen y Política Internacional: El Caso Uruguayo”*. Div. Cultura de la Intendencia Municipal de Montevideo. Montevideo. 1993.
- MEARSHEIMER, John:** *“The Tragedy of Great Power Politics”*. W.W. Norton and Company. New York. 2001.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Memorandum”*. Montevideo. 12 de agosto de 1988.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Memorandum”*. Montevideo. Setiembre de 1985.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Memorandum”*. Montevideo. 25 de setiembre de 1984
- Ministerio de RR.EE.:** *“Acta Final”*. Montevideo. 15 de noviembre de 1984.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Memorandum”*. Montevideo. 1º de noviembre de 1984.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Memorandum”*. Montevideo. 5 de diciembre de 1984.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Memorandum”*. Montevideo. 5 de noviembre de 1985.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Acta de Conversaciones” (proyecto)*. Montevideo. Noviembre de 1984.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Nota Confidencial”* de la Embajada del Uruguay en Argentina. Buenos Aires. 11 de setiembre de 1985.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Memorandum”*. Montevideo. 1983.
- Ministerio de RR.EE.:** *“Entrevista del Señor Ministro Maeso con el Embajador de la República de China”*. Montevideo. 20 de marzo de 1984.
- Ministerio de RREE:** *“Nota del Embajador taiwanés en Uruguay, Konsin Shah”* del 5 de abril de 1984”, Montevideo.



**Ministerio de RR.EE.:** “*Ampliación de Información con respecto a la República Popular China*”. Montevideo. 1980.

**Ministerio de RR.EE.:** “*Nota del Coronel Juan Tucci al Presidente Gregorio Alvarez*”. Montevideo. 14 de marzo de 1984.

**Ministerio de RR.EE.:** “*Perfiles de Exportación para Uruguay*”. Montevideo. 1985.

**Ministerio de RR.EE.:** “*Proyecto de Convenio*”. Montevideo. 1° de septiembre de 1984.

**Ministerio de RR.EE.:** “*Sumario del Memorandum sobre la República Popular China, Su perfil internacional y posible establecimiento de relaciones con el Uruguay*”. Montevideo. 1° de febrero de 1983.

**Ministerio de RR.EE.:** “*China Popular - Uruguay: Convenio Comercial*”. New York, 3 de febrero de 1988.

**NEUSTADT, Richard:** “*Presidential Power*”. in **ALLISON, Graham**. op. cit. Wiley. New York. 1960.

**THE NEW YORK TIMES:** “*China Stole Nuclear Secrets From Los Álamos, U.S. Officials Say*”. 6/03/1999 [online] [citado 18 diciembre 2006]. Disponible en Internet: <http://taiwansecurity.org/News/NYT-990306.htm>.

**UNITES NATIONS:** “*Resolución 2758 de la Asamblea General de Naciones Unidas*”. 25 de octubre de 1971. Ver:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/332/36/IMG/NR033236.pdf>>

**WINGFIELD-HAYES, Rupert:** “*Satisfying China’s Demand For Energy*”. En: BBC, 16/2/2006[online][21enero2007]. Disponible en Internet:

<<http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/asiapacific/4716528.stm>>.

Reviewing del paper “Un caso exitoso de negociación diplomática: el reconocimiento de la República Popular China”

Por Matías Franchini  
Noviembre de 2007

Un trabajo de las características de “Un caso exitoso de negociación diplomática: el reconocimiento de la República Popular China” no es común encontrar. No sólo por tratarse de un muy bien fundamentado estudio de caso sobre un proceso de negociación internacional complejo sino por el ángulo desde donde se lo aborda. La referencia al modelo de política gubernamental de Graham Allison para explicar la decisión final tras dicho proceso, o más bien la resultante (para utilizar la terminología de la seminal obra), del gobierno de Sanguinetti ha sido un acierto sin dudas. Escapando así a la tentación, en la que buen número de analistas caen aún hoy, de mirar la acción gubernamental apenas desde el plano del actor racional, como producto de la acción de un actor individual que conociendo claramente sus objetivos, alternativas y consecuencias, toma el camino que maximiza sus beneficios.

Los autores logran sobradamente, a través de profusa documentación y entrevistas (como el mismo Allison sugiriera en su obra), sostener la afirmación por ellos planteada, de que el reconocimiento de la República Popular China (RPC) en 1988 por parte del gobierno de Sanguinetti no se basó en el conocimiento y consecución inequívoco del interés nacional del Uruguay en el dilema República Popular China-Taiwán (tesis Bizzozero), sino en el resultado de un juego de poder, del juego político llevado adelante por los diversos actores involucrados en el proceso. Identificando en el camino a los jugadores centrales (en la mayoría de los casos entrevistados) y a algunos de los secundarios como miembros del Congreso, el lobby taiwanés y la presión china. Reforzando con todo esto la idea de círculos concéntricos en la resultante política, a la que también hace referencia Allison en su obra “La esencia de la decisión” tomada aquí como referencia.

A lo largo del trabajo se ve, en primer lugar, cómo los objetivos e intereses de Uruguay en la cuestión no son claros ni unívocos para las autoridades responsables de la acción. Luego, se ve cómo la decisión emana principalmente de los movimientos de tres asesores fundamentales alrededor del jefe Sanguinetti (“blanco de las tácticas desplegadas por un grupo burocrático”, se sugiere): el Canciller Enrique Iglesias, cuya posición, capacidad e influencia sobre el Presidente lo hacían relevante en el juego; el embajador Pérez del Castillo, de rol esencial en las primeras etapas de la negociación; y el embajador en Argentina Barrios Tassano, jugador clave por su amistad con el Presidente y por su cercanía con la delegación china. Son estos tres individuos y su alianza los que terminan inclinando el juego en el sentido del reconocimiento.

Hay en este sentido un planteo interesante que sostiene la óptica de la acción gubernamental, y es la explicación desde este modelo de un episodio que implicó que miembros secundarios del equipo gubernamental tomaran, en medio de una negociación comercial, un curso de acción que los acercaba a las relaciones diplomáticas con la RPC sin el consentimiento explícito de los mayores responsables de la política exterior, el Presidente y el Canciller (los jefes).

Asimismo, en otros tramos del trabajo se ven funcionando otros supuestos de Allison para el modelo III aquí utilizado. Las diferencias entre la postura “política” de Sanguinetti e

“internacionalista” de Iglesias rememoran las diferencias de enfoque entre jugadores y analistas planteada por Allison. La postura de los jugadores provenientes de la Cancillería a favor de las relaciones con RPC en virtud de su referencia organizacional y la opción hecha por Sanguinetti de dejar opciones abiertas en relación a RPC y Taiwán cimentada en sus ventajas de posición (presidencial), también sostiene la opción por el modelo empleado.

Por lo demás, hay una muy buena contextualización del proceso que terminó con el establecimiento de relaciones con RPC, describiendo por un lado, breve pero claramente el escenario internacional que enmarca el caso y mostrando por el otro, el escenario nacional (particularmente bien documentado) que antecedió a la negociación, resaltando el hecho de que Uruguay haya sido uno de los últimos países en América latina en reconocer al gigante asiático. En este sentido, quizás el trabajo pueda brindar algún instrumento para entender la situación de otros países de la región, entre ellos nuestro cercano Paraguay, que aún hoy mantienen relaciones con Taiwán.

En cuanto a la metodología algo se ha sugerido, sin embargo vale la pena precisarlo por su relevancia. Ya Allison había llamado la atención sobre la dificultad de lidiar con la evidencia en este tipo de estudios, al basarse en conductas individuales el modelo III necesita grandes niveles de información, en su mayoría de fuente directa. En este sentido, el trabajo también cumple con los preceptos del autor, basando sus conclusiones en un buen número de documentos, pero sobre todo en una importante cantidad de entrevistas con los “jugadores” principales del proceso de negociación, entre ellos, los más altos funcionarios de la Cancillería involucrados y el propio “jefe” Sanguinetti.

Un comentario final habla del modesto aprovechamiento que ha hecho Uruguay de las relaciones con China, en contraste con las expectativas y acuerdos iniciales, y si bien este escapa a la esencia del trabajo, vale la pena resaltarlo como preocupación, desafío y oportunidad no sólo para Uruguay, sino para la generalidad de América Latina.

Matías Franchini es Licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales (Universidad Católica Argentina) e Investigador Asociado del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).